



# De ACM Spoormonitor 2016

Directie Telecom, Vervoer en Post



## Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>8</b>
1.1 Afbakening .....	8
1.2 Onderzoeksmethodiek .....	9
1.3 Leeswijzer .....	9
<b>2 Ontwikkelingen op de spoorwegmarkten</b> .....	<b>11</b>
2.1 Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur .....	11
2.2 Goederenvervoer per spoor .....	11
2.3 Personenvervoer per spoor .....	15
2.4 Sporaannemers .....	19
2.5 Railexpediteurs, verhuur/leasebedrijven en wagenhouders .....	20
2.6 Overige partijen .....	20
<b>3 Netverklaring</b> .....	<b>21</b>
3.1 Inleiding .....	21
3.2 Toegangsovereenkomsten .....	21
3.3 Netverklaring 2016 .....	21
3.4 Netverklaring 2017 .....	23
3.5 Resultaat: Netverklaring gemiddeld niet langer voldoende .....	24
<b>4 Capaciteitsverdeling</b> .....	<b>25</b>
4.1 Inleiding .....	25
4.2 Wettelijk kader .....	25
4.3 Bevindingen capaciteitsverdeling nationaal .....	26
4.4 Resultaat: ontevredenheid over procedure rond jaardienst .....	30
4.5 Capaciteitsverdeling internationaal .....	31
4.6 Bevindingen capaciteitsverdeling internationaal .....	31
4.7 Resultaat: verbeteringen mogelijk, tevredenheid over inzet ProRail .....	31
<b>5 Gebruiksvergoeding en prestatieregelingen</b> .....	<b>33</b>
5.1 Inleiding .....	33
5.2 Wettelijk kader .....	33
Kostenoriëntatie gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket .....	34
Differentiatie, prestatieregelingen en toeslag .....	34
5.3 Bevindingen .....	34
Gebruiksvergoeding gemengde net .....	34
Gebruiksvergoeding Betuweroute .....	37



5.4	Prestatieregelingen .....	38
	Prestatieregelingen gemengde net .....	38
	Prestatieregelingen Betuweroute .....	39
	Effectiviteit van de prestatiegeregelingen .....	39
5.5	Resultaat: graag meer financiële prikkels .....	39
<b>6</b>	<b>Dienstvoorzieningen en diensten .....</b>	<b>40</b>
6.1	Inleiding .....	40
6.2	Wettelijk kader .....	40
6.3	Bevindingen .....	40
6.4	Resultaat: waardering over dienstvoorzieningen en diensten loopt uiteen .....	44
<b>7</b>	<b>De OV-chipkaart en Trans Link Systems .....</b>	<b>45</b>
7.1	Inleiding .....	45
7.2	Wettelijk kader .....	45
7.3	Bevindingen .....	45
7.4	Resultaat: het huidige systeem van de OV-chipkaart kan klantvriendelijker .....	47
<b>8</b>	<b>Regionale spooraanbestedingen .....</b>	<b>48</b>
8.1	Inleiding .....	48
8.2	Regionale spoorlijnen .....	48
8.3	Wettelijk kader .....	49
8.4	Ontwikkelingen markt voor regionale spoorconcessies Nederland .....	50
8.5	Bevindingen .....	50
8.6	Resultaat: partijen ervaren een ongelijk speelveld bij aanbestedingen .....	51
<b>9</b>	<b>Overige marktthema's .....</b>	<b>53</b>
9.1	Inleiding .....	53
9.2	Rol ACM .....	54
<b>10</b>	<b>Resultaten Spoormonitor .....</b>	<b>56</b>
	<b>Bijlage 1 - Deelnemers ACM Spoormonitor 2016 .....</b>	<b>59</b>
	<b>Bijlage 2 - Uitkomsten enquête ACM Spoormonitor 2016 .....</b>	<b>60</b>
	<b>Bijlage 3 - Reactie van Trans Link Systems .....</b>	<b>70</b>



## Samenvatting

De ACM geeft in deze Spoormonitor 2016 een schets van recente ontwikkelingen op de spoorwegmarkten. Ook presenteert de ACM hierin de resultaten van haar stakeholdersonderzoek onder 43 partijen.

### ***Recente ontwikkelingen op de spoorwegmarkten***

#### *Nieuwe regelgeving*

De Europese Recast-richtlijn is van kracht geworden. Deze richtlijn is bedoeld om marktwerking op het spoor beter mogelijk te maken. De landen van de Europese Unie moeten de richtlijn vervolgens inpassen in de eigen spoorwetgeving. De belangrijkste veranderingen in deze richtlijn hebben te maken met:

- de verbetering van de eerlijke toegang tot het spoor
- de daarbij behorende dienstvoorzieningen en diensten
- de versterking en uitbreiding van de positie van de nationale toezichhouders op de spoormarkt.

De ACM moet voortaan de tarieven en voorwaarden goedkeuren die een exploitant van een dienstvoorziening hanteert voordat een spooraanbesteding begint. Dienstvoorzieningen zijn bijvoorbeeld tankplaten, wasstraten of het gebruik van stations.

#### *Vierde Spoorwegpakket*

Het Vierde Spoorwegpakket regelt dat de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor opengesteld wordt. In het pakket staan ook de nadere voorwaarden voor het beheer van de spoorweginfrastructuur. Concessies voor binnenlands personenvervoer per spoor in de EU-landen moeten voortaan worden aanbesteed. Het onderhands gunnen kan alleen nog bij uitzondering.

#### *Onderzoek naar marktordening*

Het kabinet heeft een onafhankelijke commissie de opdracht gegeven voor een onderzoek naar verschillende scenario's voor de ordening op het spoor na 2024. In dat jaar loopt de huidige concessie voor het personenvervoer over het hoofdrailnet af. De ACM brengt op verzoek van de Tweede Kamer advies uit bij het rapport van de commissie.

#### *Beleidsregel internationaal personenvervoer*

De ACM heeft in 2016 een nieuwe beleidsregel voor het internationaal personenvervoer per spoor gepubliceerd. Partijen kunnen aan de ACM vragen onderzoek te doen naar wat de gevolgen zijn voor bestaande spoorvervoersconcessies als er een nieuwe vervoersdienst voor internationaal personenvervoer komt. Daarbij kan de ACM beperkingen opleggen aan de internationale personenvervoersdienst.

#### *Spoorcapaciteit onder druk*

Het personen- en goederenvervoer per spoor zijn licht gegroeid. Hierdoor neemt de druk op de beschikbare spoorcapaciteit toe. De capaciteit voor met name het spoorgoederenvervoer loopt momenteel tegen haar grenzen aan. 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.



### *Onderzoeken en klachten*

De ACM heeft in 2015 onderzoek laten doen naar de concurrentieverhoudingen op de markten voor het personen- en goederenvervoer. Er zijn aanwijzingen dat twee partijen een economische machtspositie hebben op deze markten.

Ook is de ACM een onderzoek gestart naar een mogelijke overtreding door NS van de mededingingsregels na onregelmatigheden bij de aanbesteding van het spoorvervoer in Limburg. De ACM rondt dit onderzoek in de eerste helft van 2017 af.

De ACM heeft in 2015 en 2016 verschillende klachten behandeld van personenvervoerders en goederenvervoerders over beslissingen van ProRail.

Zo heeft de FMN namens enkele personenvervoerders in 2015 geklaagd over de verhoging van de gebruiksvergoeding met ongeveer 50 miljoen euro. ProRail heeft de gebruiksvergoeding vervolgens aangepast in opdracht van de ACM. Over dat besluit loopt op dit moment nog een gerechtelijke procedure.

In april 2016 moest de Moerdijkbrug gesloten worden wegens noodzakelijke herstelwerkzaamheden. Naar aanleiding daarvan dienden enkele kleinere spoorgoederenvervoerders, verenigd in RailGood, een klacht in bij de ACM. ProRail heeft deze groep vervoerders volgens de ACM oneerlijk behandeld door hen niet gelijktijdig met andere spoorvervoerders in te lichten over de voorgenomen spoedafsluiting.

De ACM is in 2016 een verkennend onderzoek gestart naar de vraag of de tarieven van Trans Link Systems excessief zijn. Het onderzoek vindt plaats op basis van artikel 24 van de Mededingingswet.

### *Positionering ProRail*

Het kabinet heeft besloten dat ProRail een publieke positionering moet krijgen. De Staatssecretaris van IenM heeft hierbij de voorkeur voor een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid uitgesproken. Zo kan de overheid beter sturen op de financiën en de prestaties van ProRail. Dit voornemen wordt in 2017 verder uitgewerkt en ter besluitvorming aan de Tweede Kamer voorgelegd.

### ***Wat cijfers op een rijtje***

In 2016 waren er 21 spoorgoederenvervoerders en acht personenvervoerders op het spoor actief.

Het aantal treinkilometers voor spoorgoederenvervoer lag in 2016 op 11 miljoen.<sup>1</sup> In 2015 was dat nog 10,6 miljoen. Ten opzichte van de 10 miljoen kilometer in 2014 is sprake van een forse toename. Voor het personenvervoer over het spoor komt het totaal in 2016 op 147 miljoen treinkilometers (in 2015 was dit 145,6 miljoen en in 2014 144,8 miljoen treinkilometers).

Het aantal treinkilometers voor het goederenvervoer is in totaal dus toegenomen. Toch heeft door de werkzaamheden voor het zogenoemde derde spoor het goederenvervoer vanaf 2014 minder treinkilometers verreden over de Betuweroute. Was in 2014 het aantal treinkilometers over deze route nog 4,4 miljoen, in 2015 daalde dat naar 4,2 miljoen en in 2016 naar 4,0 miljoen.

---

<sup>1</sup> Een treinkilometer wordt gemeten op basis van elke afgelegde beweging van een trein (geladen of ongeladen) op het spoor.



### **ACM-onderzoek**

De ACM heeft de stand van zaken van de Nederlandse spoorvervoersmarkt onderzocht. Hiervoor hebben 43 stakeholders gereageerd op vragen over het beheer en de dienstverlening van de spoorwegbeheerder ProRail en de spoorvervoersdiensten van andere aanbieders. Ook gaven de stakeholders een oordeel over het functioneren van de OV-chipkaart in het personenvervoer per spoor en over ervaringen van vervoerders en overige betrokken partijen bij de regionale spooraanbestedingen.

De bevindingen van het stakeholdersonderzoek gaan over de periode van begin 2014 tot augustus 2016. De vorige Spoormonitor verscheen in oktober 2014.

### **Resultaten**

Uit het ACM-onderzoek blijkt dat de personenvervoerders gemiddeld positiever zijn over het functioneren van de markt dan de goederenvervoerders.

De belangrijkste resultaten van het ACM-onderzoek zijn:

*1. Goederenvervoerders zijn kritisch over de consultatie en de uitkomsten van de netverklaring*

De goederenvervoerders zijn negatief over de samenvoeging van de netverklaring voor de Betuweroute en die voor het gemengde net, omdat zij vinden dat de aandacht van de beheerder voor de specifieke aspecten van het goederenvervoer daarmee verslechtert. De grootste personenvervoerder en de grootste goederenvervoerder zijn aanzienlijk positiever over de consultatie van de Netverklaring 2017 en de uiteindelijke inhoud ervan dan de andere vervoerders.

*2. Goederenvervoerders vinden het proces van de capaciteitsverdeling niet aansluiten bij hun bedrijfsprocessen*

Goederenvervoerders en spooraannemers vinden dat bij de verdeling van capaciteit met hun belangen te weinig rekening wordt gehouden. Datzelfde beeld geldt ook voor de verdeling bij de verkeersleiding. Goederenvervoerders vinden de deadline voor het aanvragen in de jaardienst te vroeg. Daarom vragen zij regelmatig ad-hoc om toegang.

*3. Goederenvervoerders willen een betere afstemming tussen de spoorbeheerders aan beide zijden van de grens over aansluiting van internationale grensoverschrijdende paden*

De goederenvervoerders vinden dat de coördinatie bij de jaardienstaanvragen beter kan. Vervoerders zijn positief over de inzet van ProRail om verbeteringen door te voeren.

*4. Vervoerders zijn ontevreden over de gebruiksvergoedingssystematiek en de prestatieregeling*

Vervoerders vinden de gebruiksvergoeding te hoog, ook in vergelijking met de buurlanden. Ze willen dat de mogelijkheden voor tariefdifferentiatie anders benut worden. Met name de wijze waarop het treingewicht meeweegt in de tariefstelling.

Over het algemeen zijn respondenten voorstander van financiële prikkels. De hoogte van bijvoorbeeld milieuheffingen en -kortingen zou voldoende ontmoedigend of lonend moeten zijn voor vervoerders. Bijvoorbeeld om de inzet van stiller treinmaterieel te bevorderen.

*5. Vervoerders zijn ontevreden over de bereikbaarheid van opstelreinen en rangeeremplacementen*

De waardering voor de beschikbaarheid, kwaliteit en voorwaarden van de verschillende dienstvoorzieningen en diensten verschilt sterk. Personenvervoerders zijn duidelijk positiever dan



goederenvervoerders over een dienst als “gebruik treinpad”. De goederenvervoerders zijn gematigd positief over het tankproces en de personenvervoerders zijn positief over de transferruimte op de reizigersstations.

*6. Het gebruik van de OV-chipkaart en het functioneren van Translink voldoen; wel pleiten partijen ervoor meer uit het gebruik van de OV-chipkaart te halen*

Partijen wijzen op specifieke technische tekortkomingen van de OV-chipkaart, het systeem voor transactieafwikkeling en ‘trouble shooting’. Vraagtekens bij de klantvriendelijkheid en de toekomstbestendigheid van het huidige systeem zijn het meest gehoorde commentaar.

*7. Regionale personenvervoerders juichen een pro-actieve rol van de ACM bij regionale sporaanbestedingen toe*

De ACM houdt op basis van de Spoorwegwet ook vooraf toezicht op de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten bij sporaanbestedingen. Dit bevordert een level playing field bij de aanbestedingen van spoorconcessies. Door relatief hoge toetredingsdrempels voor de markt voor regionaal spoorvervoer is de kans op toetreding van nieuwe marktpartijen klein. Drempels zijn het benodigde kapitaal en de complexiteit van de OV-chipkaart.

**Reacties ProRail, Trans Link Systems en IenM**

De ACM heeft de conceptversie van deze Spoormonitor voor een reactie voorgelegd aan ProRail, Trans Link Systems en het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

ProRail en het ministerie hebben een aantal opmerkingen gemaakt met betrekking tot de redactie of ter correctie van misverstanden en/of onduidelijkheden. Deze opmerkingen zijn zoveel mogelijk verwerkt. Trans Link Systems heeft gereageerd op de bevindingen over het functioneren van de OV-chipkaart. Deze reactie is opgenomen in de bijlagen.



## 1 Inleiding

### 1.1 Afbakening

#### *Doel Spoormonitor*

De ACM brengt met deze Spoormonitor de actuele situatie in de Nederlandse spoorwegsector in beeld.<sup>2</sup> De Spoormonitor kent twee delen:

- relevante ontwikkelingen op de spoorwegmarkten sinds de vorige Spoormonitor.
- de resultaten van het onderzoek onder stakeholders

Met de Spoormonitor presenteert de ACM de ervaringen van de verschillende gebruikers van het spoorwegnet met de dienstverlening van de spoorwegbeheerder en met die van andere aanbieders. Op basis van de bevindingen van het stakeholdersonderzoek inventariseert de ACM mogelijke knelpunten, die vervolgens als input kunnen dienen voor de werkagenda van de ACM. Via de Spoormonitor deelt de ACM de bevindingen uit de enquête met de beheerder, spoorgebruikers en andere 'stakeholders' in de spoorsector, zoals het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Gebruikers van het Nederlandse spoorwegnetwerk zijn onder meer goederenvervoerders, personenvervoerders, reizigers, onderhoudsbedrijven, railexpediteurs/verladingsbedrijven 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<sup>3</sup>.

#### *ProRail*

Een belangrijk deel van deze Spoormonitor beslaat de ervaringen van de spoorgebruikers met de dienstverlening van ProRail, die als beheerder van de spoorweginfrastructuur een spilfunctie in de spoorsector vervult. ProRail verdeelt de beschikbare capaciteit volgens de procedures die in de netwerkverklaringen zijn beschreven. Deze procedures betreffen de uitwerking van de geldende wet- en regelgeving.

Jaarlijks sluiten spoorvervoerders met ProRail een toegangsovereenkomst. Ze maken dan afspraken over onder andere de capaciteit en kwaliteit van de dienstverlening. De verdeling vindt plaats aan de hand van wettelijke regels uit de Spoorwegwet, lagere regelgeving en diverse Europese wettelijke instrumenten. Zo bestaan er specifieke wettelijke regels voor de gebruiksvergoeding, de netwerkverklaring, de toegangsovereenkomsten en de toegang tot spoorweggerelateerde dienstvoorzieningen, zoals stations en onderhoudsvoorzieningen, en voor de levering van diensten, zoals reisinformatie.

#### *OV-chipkaart en regionale aanbestedingen*

De ACM besteedt in deze Spoormonitor voor het eerst ook aandacht aan het functioneren van de OV-chipkaart in het personenvervoer per spoor en aan de aanbesteding van concessies voor het verzorgen van regionaal openbaar personenvervoer per spoor.

---

<sup>2</sup> Dit is inmiddels een wettelijke verplichting. Zie artikel 70, vierde en zesde lid, van de Spoorwegwet. Dit is de zevende Spoormonitor, de tweede Spoormonitor sinds het bestaan van ACM.

<sup>3</sup> Tot 1 juli 2015 was de exploitatie van de Betuweroute in handen van Keyrail. Sindsdien beheert en exploiteert ProRail ook de Betuweroute.





## 1.2 Onderzoeksmethodiek

Voor deze 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 de spoorvervoerdiensten van andere aanbieders.<sup>4</sup> Zij kregen ook vragen over het functioneren van de OV-chipkaart in het personenvervoer per spoor en konden hun ervaringen delen bij de regionale spooraanbestedingen.

In de beoordeling konden de respondenten kiezen uit scores: slecht (1), onvoldoende (2), voldoende (3), ruim voldoende (4) en goed (5).

Aan de enquête hebben in totaal 43 respondenten meegewerkt: de belangrijkste personen- en goederenvervoerders, spooraanneemers, railexpediteurs/verladers, onderhoudsbedrijven en brancheorganisaties als Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) en RailGood, de ondernemersvereniging voor logistiek en transport EVO en reizigersvereniging Rover. Een overzicht van alle deelnemers aan de enquête is opgenomen in bijlage 1.

Twaalf van deze respondenten, waaronder alle personenvervoerders en de meeste goederenvervoerders, die aan de enquête hebben deelgenomen, zijn vervolgens geïnterviewd. De enquêtevragen en de daarop gegeven (gemiddelde) scores zijn opgenomen in bijlage 2.

De bevindingen van het stakeholdersonderzoek gaan over de periode van begin 2014 tot augustus 2016.

Op de uitkomsten van de enquête over de OV-chipkaart heeft Trans Link Systems desgevraagd gereageerd. Deze reactie is opgenomen als bijlage 3.

## 1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beeld over het functioneren van de Nederlandse spoorvervoermarkt. Het bevat een aantal kerngegevens van het goederen- en personenvervoer per spoor, zoals marktaandeel en verreden treinkilometers. Tevens staan daarin de meest relevante ontwikkelingen voor de spoorvervoermarkt sinds de vorige Spoormonitor beschreven.

De hoofdstukken 3 tot en met 9 gaan over de onderzoeksbevindingen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de netverklaring, het document van de beheerder waarin technische kenmerken van het spoor, procedures voor capaciteitsverdeling, tarieven en andere essentiële informatie over en rond de spoorinfrastructuur is opgenomen.

Hoofdstuk 4 behandelt de gebruiksvergoeding, het tarief voor het gebruik van spoorcapaciteit en enkele aanverwante diensten. Daarnaast komen in dit hoofdstuk de prestatieregelingen aan de orde, tariefregelingen die als doel hebben om prestaties van en op het spoor te verbeteren.

Hoofdstuk 5 gaat over het gebruik en de verdeling van capaciteit voor het feitelijk gebruik van het spoor zelf, zowel in nationaal als in internationaal verband.

---

<sup>4</sup> De vragen uit de enquête verschilden per categorie respondenten.



Hoofdstuk 6 bespreekt de dienstvoorzieningen en diensten: infrastructuur, diensten en faciliteiten die nodig zijn voor het verzorgen van spoorvervoer.

Hoofdstuk 7 betreft het functioneren van de OV-chipkaart en het systeem van afwikkeling van reis- en betaaltransacties dat daarbij hoort en dat wordt geëxploiteerd door Translink Systems BV.

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de regionale aanbestedingen van concessies voor openbaar personenvervoer per spoor en de nieuwe toezichtstaak van de ACM.

Hoofdstuk 9 belicht enkele meer algemene thema's van de spoorvervoermarkt.

Een overzicht van de belangrijkste onderzoeksresultaten en bijbehorende aanbevelingen staat in hoofdstuk 10.



## 2 Ontwikkelingen op de spoorwegmarkten

Voordat we ingaan op de onderzoeksbevindingen geven we in dit hoofdstuk eerst een schets van de ontwikkelingen op de spoorwegmarkten. Dit hoofdstuk gaat over:

- de Nederlandse spoorwegsector,
- enkele relevante ontwikkelingen, en
- de rollen die de verschillende partijen in deze sector innemen.

### 2.1 Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur

In Nederland draagt primair de Minister van IenM zorg voor de aanleg, het beheer en de exploitatie van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur.<sup>5</sup> In de concessie voor het beheer van het spoor wordt ProRail aangewezen als de beheerder van de spoorweginfrastructuur. ProRail is daarmee feitelijk verantwoordelijk voor deze taken in brede zin. Daaronder valt bijvoorbeeld de zorg voor het onderhoud en de veiligheid van de infrastructuur. De vanaf januari 2015 opnieuw aan ProRail verleende concessie heeft een looptijd van 10 jaar.

Tot 1 juli 2015 had ProRail de feitelijke exploitatie van de Betuweroute overgedragen aan Keyrail. Op die datum is Keyrail opgehouden te bestaan en is de exploitatie van de Betuweroute teruggegaan naar ProRail.

ProRail is nu een niet-beursgenoteerde vennootschap met de overheid als enig aandeelhouder. Het kabinet is van plan om ProRail als zelfstandig bestuursorgaan in het publieke domein te positioneren om beter op de financiën en de prestaties van ProRail te kunnen sturen.<sup>6</sup>

Tot het beheer van het netwerk behoren taken zoals de verdeling van de capaciteit op het spoor tussen verschillende aanvragers van capaciteit, waaronder de personen- en goederenvervoerders. De aanleg- en onderhoudstaken ten aanzien van de spoorweginfrastructuur worden in opdracht van de beheerder uitgevoerd door spooraanneemers. Ook zij hebben spoorwegcapaciteit nodig voor de uitvoering van hun werkzaamheden, zoals het aan- en afvoeren van onderhoudstreinen en bouwmaterialen.

Aan de verdeling van spoorwegcapaciteit zijn diverse eisen gesteld, zowel in Europese als in nationale wet- en regelgeving. Op de naleving van die wet- en regelgeving houdt de ACM toezicht op basis van de Spoorwegwet. Met dit toezicht beoogt de ACM een eerlijke toegang tot de benodigde infrastructuur en spoorwegdiensten te bevorderen ten behoeve van goed functionerende spoorwegmarkten. Daarnaast ziet de ACM er ook op toe dat spoorvervoerders de regels uit de Mededingingswet en het consumentenrecht naleven. Het toezicht op wet- en regelgeving is, waar het gaat om veiligheid en interoperabiliteit van infrastructuur en treinmaterieel, belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Bij die organisatie is ook het toezicht op de naleving van de rechten van spoorreizigers belegd.

### 2.2 Goederenvervoer per spoor

De markt voor het goederenvervoer per spoor is inmiddels al ruim twintig jaar geliberaliseerd. Sinds 1995 is in Nederland concurrentie op deze markt toegestaan en de openstelling van de markt heeft in 1998 geleid tot de komst van de eerste nieuwe toetreders. Anno 2016 waren er 21 goederenvervoerders actief op het Nederlandse spoor, die onderling concurreren om vracht van verladers te vervoeren.<sup>7</sup> Zoals in figuur 2.1 is

<sup>5</sup> In het huidige kabinet is deze verantwoordelijkheid belegd bij de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

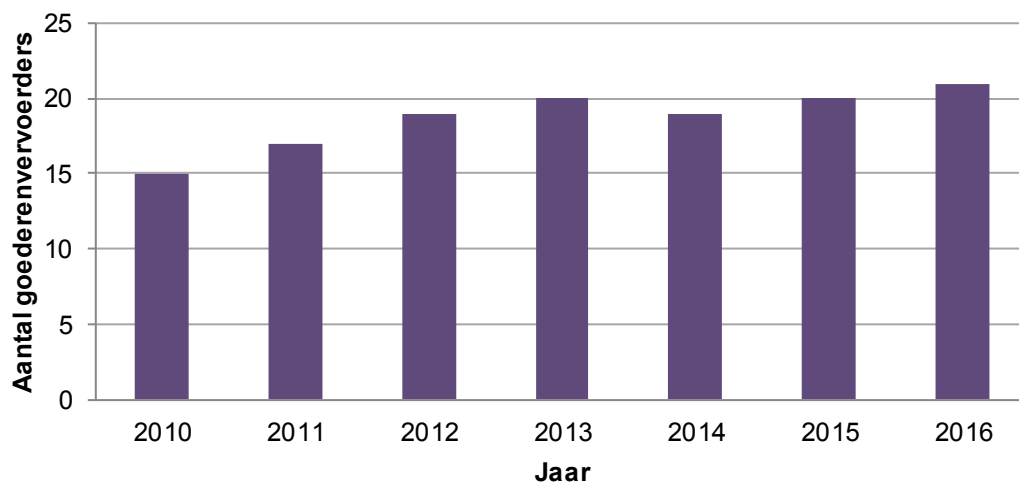
<sup>6</sup> Kabinetsreactie van 29 april 2016 op het eindrapport parlementaire enquêtecommissie Fyra, Kamerstukken II, 2015/2016, 33678, nr. 16.

<sup>7</sup> Bron: ProRail, overzicht goederenvervoerders (zie <https://www.prorail.nl/vervoerders/onze-klanten>).



te zien is het aantal goederenvervoerders dat op het Nederlandse spoor actief is, sinds 2013 nauwelijks gewijzigd.

FIGUUR 2.1 Aantal goederenvervoerders



Bron: ProRail

Het ministerie van IenM verwacht dat de omvang van het goederenvervoer naar, vanuit en door Nederland in alle toekomstscenario's als gevolg van economische en internationale ontwikkelingen verder groeit. Dit geldt ook voor het spoorvervoer dat in relatieve termen sterk toeneemt.<sup>8</sup> Deze groei zal samen met de ook verwachte toename van het aantal treinen en reizigers kunnen leiden tot schaarste van de capaciteit op het spoor in Nederland.

Ook spelen geplande werkzaamheden een rol bij de verwachte schaarste. Tussen de Nederlandse grens bij Zevenaar en Oberhausen wordt om de spoorwegcapaciteit te vergroten tussen 2016 en 2022 het zogenoemde derde spoor aangelegd, het Duitse gedeelte van de Betuweroute. Tijdens deze bouwperiode zal de capaciteit via deze route op bepaalde tijden beperkt zijn en wordt het treinverkeer omgeleid via de Brabandrouten en via andere grensovergangen. In plaats van over de Betuweroute rijden de goederentreinen dan via de route Kijfhoek (Zwijndrecht), Breda, Tilburg, Eindhoven naar Venlo en via de Bentheimroute die door het oosten van het land naar de grensovergang bij Oldenzaal loopt.<sup>9</sup> Met deze afsluiting van de Betuweroute heeft ProRail in april 2016 rekening moeten houden bij het bepalen van het tijdstip voor het uitvoeren van de noodreparatie aan de Moerdijkbrug. Over het gebrek aan afstemming bij de besluitvorming van ProRail rond de afsluiting voor de noodreparatie heeft RailGood namens enkele kleinere goederenvervoerders geklaagd bij de ACM.<sup>10</sup>

Een andere beperking geldt voor het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen. Dit vervoer is aan regels gebonden. In 2013 is de wet basisnet in werking getreden.<sup>11</sup> In nadere regelgeving zijn risicoplafonds vastgesteld voor het vervoer van gevaarlijke stoffen langs verschillende Nederlandse spoorgoederenroutes.

<sup>8</sup> Rapport werkgroep Bereikbaarheid ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei, juli 2016

<sup>9</sup> Voor deze routes zie Spoor in Cijfers 2016, p. 15, van RailCargo Information Netherlands.

<sup>10</sup> Besluit van de ACM van 12 december 2016, zie de website van ACM.

<sup>11</sup> Wet basisnet, Stb. 2013, 307 en de Regeling van de Staatssecretaris van IenM op grond van o.a. de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Stcrt. 2014, 8242.



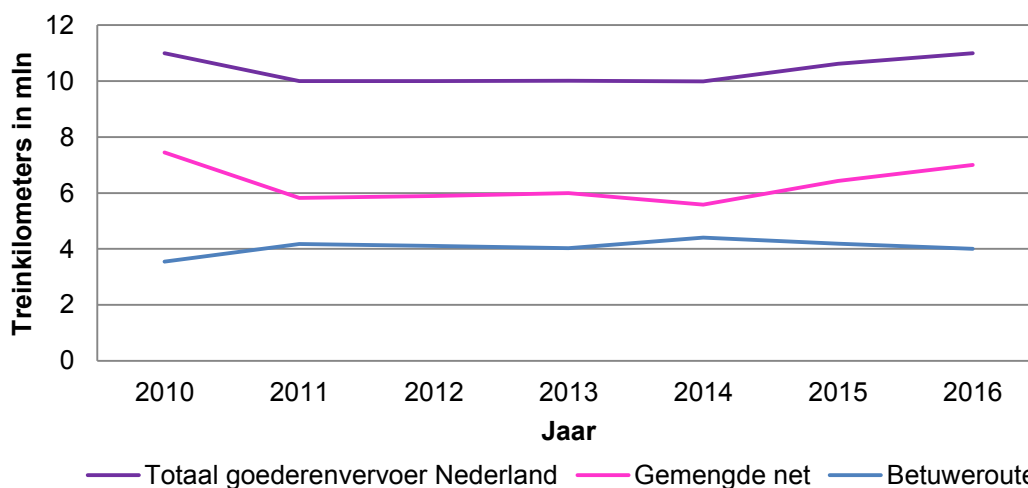
Dit zou kunnen betekenen dat goederentreinen met gevaarlijke stoffen niet meer over bepaalde routes kunnen rijden wanneer op die routes een dergelijk risicoplafond is bereikt.

### Kwantitatieve gegevens goederenvervoer per spoor

#### Toename goederenvervoer

De goederenvervoerders hebben gezamenlijk in 2016 op het Nederlandse spoor 11 miljoen treinkilometers verreden, waarvan 4,0 miljoen over de Betuweroute (zie figuur 2.2). In 2016 is een lichte stijging te zien ten opzichte van 2015. In 2015 kwam het spoorgoederenvervoer uit op een totaal van 10,6 miljoen treinkilometers. Daarvan zijn toen 4,2 miljoen treinkilometers over de Betuweroute verreden (in 2014 was dat nog 4,4 miljoen). Het goederenvervoer over de Betuweroute is in 2016 ten opzichte van 2015 iets afgenomen, wat het gevolg is van de (deels voorbereidende) werkzaamheden voor het derde spoor. De daling van het vervoer via de Betuweroute wordt gecompenseerd door een duidelijke stijging van het goederenvervoer op het gemengde net. Het aantal op dit net verreden kilometers groeide van 5,6 miljoen in 2014 naar 6,4 miljoen in 2015 en naar 7,0 miljoen in 2016.<sup>12</sup>

**FIGUUR 2.2 Gerealiseerde treinkilometers door goederenvervoerders**



Bronnen: Keyrail en ProRail

In vergelijking met de situatie in 2013 is het marktaandeel van de grootste goederenvervoerder, DB Cargo, op basis van verreden treinkilometers in 2015 iets afgenomen. Ook kan worden vastgesteld dat de drie goederenvervoerders gezamenlijk in dat jaar bijna 70% marktaandeel hadden op basis van gereden treinkilometers (zie figuur 2.3 hieronder).<sup>13</sup> Dit gezamenlijke marktaandeel is iets lager ten opzichte van de vorige Spoormonitor. Het gezamenlijke marktaandeel van deze drie goederenvervoerders was toen bijna 75%. De marktverhoudingen binnen het goederenvervoer zijn dus licht gewijzigd ten gunste van de overige, kleinere goederenvervoerders. In 2015 heeft de ACM een marktonderzoek laten uitvoeren naar mogelijke economische machtsposities op het spoor. Daaruit kwam naar voren dat er aanwijzingen bestaan dat DB

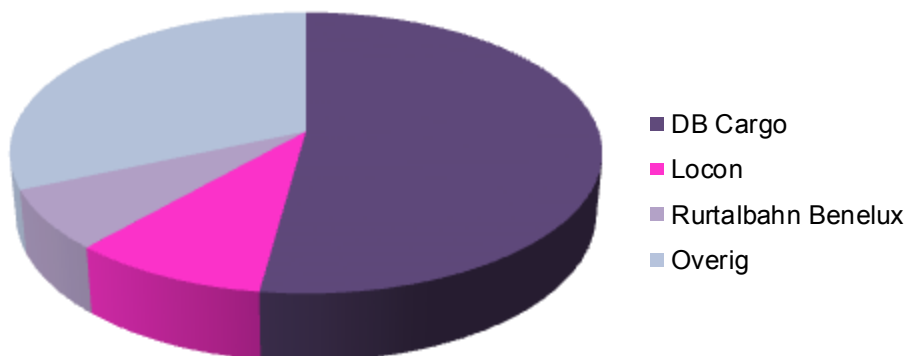
<sup>12</sup> De cijfers over 2016 zijn gebaseerd op een (voorlopige) opgave van ProRail. De definitieve cijfers publiceert ProRail in haar jaarverslag over 2016.

<sup>13</sup> De ACM beschikt niet over de in 2016 verreden treinkilometers per individuele goederenvervoerder.



Cargo een dergelijke machtspositie heeft op die markten, waar goederenvervoer per weg of binnenvaartschip geen alternatief vormen voor het goederenvervoer per trein.<sup>14</sup>

**FIGUUR 2.3** Marktaandeel goederenvervoerders o.b.v. treinkilometers (2015)



Bron: ProRail

### Internationaal

Het Nederlandse havennetwerk vormt met de achterlandverbindingen en de hoogwaardige logistieke dienstverlening een belangrijk onderdeel in de Nederlandse economie. Vervoer per spoor is bovendien relatief duurzamer dan ander vervoer. Het ministerie van IenM wil in Europees verband inzetten op een verdere groei van het spoorgoederenvervoer.

De openstelling van de Europese spoormarkt zou tot meer concurrentie moeten leiden, waardoor onder meer de efficiëntie van het spoorgoederenvervoer verbetert. Om het internationale spoorvervoer te laten werken is een belangrijke voorwaarde dat er een goede samenwerking bestaat tussen de beheerders en dat er sprake is van een gelijk speelveld in de verschillende Europese landen. Dit betekent dat beheerders en overheden moeten streven naar samenwerking en naar harmonisatie van procedures en standaarden om de markt zo goed mogelijk te faciliteren en mogelijke belemmeringen weg te nemen. Ook zouden lidstaten moeten letten op een gelijk speelveld voor de verschillende transportmodaliteiten.

Met name in het spoorgoederenvervoer is sprake van een internationale markt, omdat ruim 80 procent van de goederentreinen de grens over gaat.<sup>15</sup> In november 2013 zijn vanuit Nederland de eerste twee spoorgoederencorridors (Rhine-Alpine respectievelijk North Sea-Mediterranean) van start gegaan. Sinds november 2015 is corridor 8 (North Sea-Baltic) operationeel.<sup>16</sup> Met deze corridors wordt beoogd het internationaal spoorgoederenvervoer aantrekkelijker te maken door onder andere de aanvragen te harmoniseren, te vergemakkelijken en de kwaliteit van deze paden te verbeteren.

<sup>14</sup> Zie Europe Economics, Research Study: Dominant positions in National Railway Transport Services Markets, 10<sup>th</sup> December 2015, gepubliceerd op [www.acm.nl](http://www.acm.nl).

<sup>15</sup> Zie ook Spoor in Cijfers 2016, p.15, Rail Cargo Information.

<sup>16</sup> De corridors 3 tot en met 7 zijn spoorgoederencorridors buiten Nederland.



In juni 2016 zijn tijdens de *TEN-T days* afspraken gemaakt om de positie en het gebruik van de corridors te verbeteren.<sup>17</sup> Deze afspraken staan genoemd in de *Ministerial Declaration* en in een *Sector Statement*. Hierin hebben alle stakeholders verklaard zich op een groot aantal punten in te zetten om een succes te maken van de spoorcorridors. Een goede afstemming van de beschikbare capaciteit en de communicatie tussen de inframangers bijvoorbeeld zijn hierbij kernthema's.<sup>18</sup> De nakoming van deze afspraken zal naar verwachting de corridors beter laten functioneren. In onderstaande tabel zijn deze corridors weergegeven:

**TABEL 2.4 Goederencorridors (voor Nederland)**

Corridor nummer	Traject in Nederland	Hoofdtraject van de goederencorridor
1. Rhine-Alpine	Maasvlakte – Kijfhoek / Amsterdam Westhaven > Meteren – Zevenaar (grens)	Zeebrugge – Antwerpen / Rotterdam / Amsterdam – Duisburg – Bazel – Milaan – Genua
2. North Sea - Mediterranean	Maasvlakte – Kijfhoek – Roosendaal (grens)	Rotterdam – Antwerpen – Luxemburg – Metz – Dijon – Lyon / Bazel
8. North Sea-Baltic	Maasvlakte – Kijfhoek – Zevenaar (grens)	Bremerhaven / Rotterdam / Antwerpen – Aken / Berlijn – Warschau – Terespol (Pools – Wit-Russische grens) / Kaunas

Bron: ProRail, Netverklaring 2017

## 2.3 Personenvervoer per spoor

### Algemeen

Het personenvervoer per spoor wordt op het hoofdrailnet (HRN) uitgevoerd door de Nederlandse Spoorwegen (NS). In 2014 heeft de Staatssecretaris van IenM de vervoersconcessie voor het HRN opnieuw onderhands gegund aan de NS voor een periode van tien jaar. Daarmee verkreeg de NS per 1 januari 2015 het exclusieve recht om openbaar personenvervoer per spoor te verzorgen tot 1 januari 2025. De concessie voor de hogesnelheidslijn (HSL)-Zuid is daarbij geïntegreerd in de HRN-concessie en daarmee eveneens onderhands aan de NS gegund. De regionale treindiensten worden openbaar aanbesteed door de decentrale overheden.

Bij een openbare aanbesteding hebben personenvervoerders de mogelijkheid om een bod uit te brengen om een concessie voor het verzorgen van openbaar personenvervoer per spoor te verkrijgen. In Nederland zijn Arriva (Deutsche Bahn), Connexion (Transdev), de NS en Syntus (Keolis) de personenvervoerders die met elkaar concurreren om het regionaal personenvervoer per spoor. Veolia heeft aangekondigd haar vervoeractiviteiten per spoor in Nederland te staken.<sup>19</sup> Veolia is sinds 1 juni 2015 deel gaan uitmaken van Transdev, de moedermaatschappij van onder meer Connexion, en was met een concessie actief in Limburg tot begin december 2016. Daarnaast heeft de NS in 2016 besloten om gedurende de HRN-concessie in beginsel niet mee te dingen naar regionale spoorconcessies.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> TEN-T staat voor Trans-European Transport Networks.

<sup>18</sup> Boosting International Rail Freight, Sector Statement on Rail Freight Corridors, Brussels, 20 May 2016.

<sup>19</sup> Veolia Environnement, het moederbedrijf van Veolia Transdev, waartoe Veolia Transport Nederland behoort, heeft besloten dat het zich geleidelijk terug zal trekken uit de openbaar vervoer sector. Bron: Veolia. <https://www.veolia-transport.nl/nederland/nieuws/nieuwsarchief/corporate/201302161821/index.html>.

<sup>20</sup> Zie in dit verband <http://www.ns.nl/over-ns/wie-zijn-wij/strategie.html>.



#### *Vierde Spoorwegpakket*

Een belangrijke ontwikkeling is dat het Europees Parlement en de Europese Ministerraad het in december 2016 eens zijn geworden over het zogenoemde *Vierde Spoorwegpakket*.<sup>21</sup> Toekomstige overheidsopdrachten voor binnenlands personenvervoer per spoor in de EU-landen moeten daardoor in principe worden aanbesteed; onderhands gunnen kan alleen bij uitzondering. Tevens wordt openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor geregeld en worden nadere voorwaarden aan het beheer van de spoorweginfrastructuur gesteld.

De invoering van openbare aanbestedingen is bedoeld om de prestaties van de spoorwegondernemingen te verbeteren. De maatregelen beogen het concurrentievermogen van de sector te bevorderen, doordat spoorwegondernemingen klantgericht gaan werken, en de kwaliteit van hun diensten te verbeteren. Ook moeten deze maatregelen investeringen en de ontwikkeling van nieuwe commerciële diensten stimuleren. De mogelijkheid tot onderhandse gunning van binnenlands openbaar spoorvervoer blijft behouden voor situaties waarin de structuur en de geografische kenmerken van de markt en het spoornet dat rechtvaardigen. Ook moet sprake zijn van een verwachte verbetering van de kwaliteit en/of kostenefficiëntie.

Tegelijkertijd moet de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor spoorwegondernemingen de gelegenheid bieden om concurrerende commerciële diensten aan te bieden op de gehele Europese markt voor personenvervoer. Om ervoor te zorgen dat de dienstverlening van onderhands gegunde contracten niet in gevaar komt, kunnen lidstaten de toegang tot betreffende lijnen beperken voor nieuwe exploitanten. Een onafhankelijke economische analyse van de nationale toezichthouder is dan vereist om vast te stellen of die openbare toegang kan worden beperkt.

IRG-Rail, de samenwerking van onafhankelijke regulators waar de ACM lid van is, beschouwt de nieuwe regelgeving uit het Vierde Spoorwegpakket als een stap voorwaarts in het creëren van een daadwerkelijke Europese spoormarkt. Zij heeft opgemerkt dat het compromis dat nu is aangenomen wel een concessie is op de oorspronkelijke uitgangspunten van concurrentie, transparantie en non-discriminatie.<sup>22</sup> Zij wijst er op dat die uitgangspunten essentieel zijn voor het creëren van een daadwerkelijke Europese spoormarkt met verbeterde efficiency en prestaties, die in staat is om te concurreren met andere transportmodaliteiten.

#### *Eindrapport commissie Fyra*

In oktober 2015 verscheen het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Fyra.<sup>23</sup> Dit parlementaire onderzoek was gestart naar aanleiding van het besluit van de NS van januari 2013 om al kort na de start te stoppen met de Fyra-treindienst over de HSL-Zuid. Het onderzoek had als doel te achterhalen waarom de plannen met deze treindienst niet zijn gerealiseerd. Daarbij is ook onderzocht hoe de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid is verlopen.

Het kabinet heeft in zijn reactie op dit rapport en de daarin gedane aanbevelingen onder meer besloten dat herhaaldelijk ondermaats presteren van de NS op de HSL-Zuid kan leiden tot intrekken van (delen van) de

<sup>21</sup> Richtlijn (EU) 2016/2370 van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU; Verordening (EU) 2016/2338 van 14 december 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007.

<sup>22</sup> IRG-Rail (16) 3 - Position Paper on the conclusions of the trilogue negotiations on the Fourth Railway Package, 5 May 2016.

<sup>23</sup> "De Reiziger in de Kou", Eindrapport van parlementair onderzoek van 28 oktober 2015, Kamerstukken II, 2015/2016, 33678, nr. 11.





concessie. Ook wordt de mogelijkheid verkend of andere vervoerders betere prestaties op de HSL-Zuid kunnen realiseren dan de NS.<sup>24</sup> Deze marktverkenning zal in 2017 worden uitgevoerd.

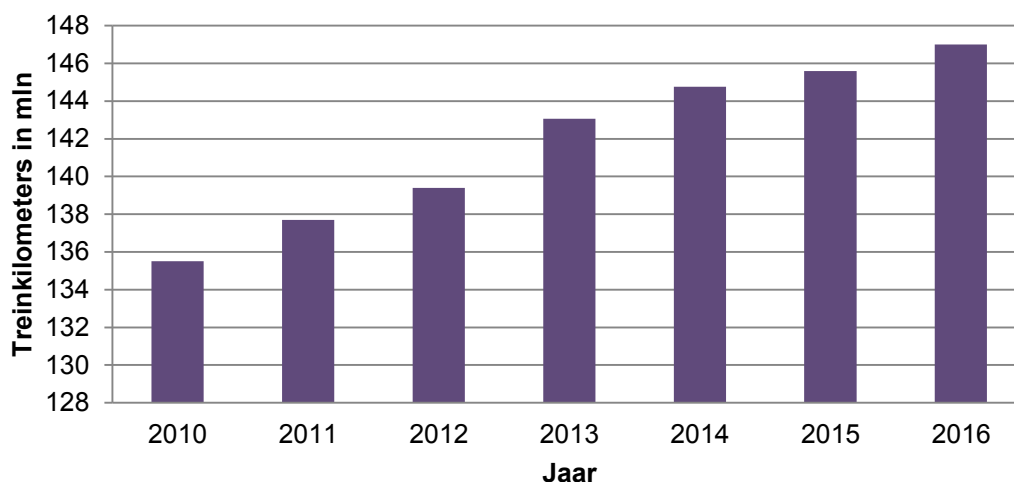
Daarnaast heeft het kabinet de aanbeveling van de enquêtecommissie overgenomen voor een onderzoek naar een aantal scenario's voor de ordening op het spoor na het aflopen van de huidige vervoersconcessie in 2024.<sup>25</sup> Het onderzoek moet inzicht geven in de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is. Inmiddels is dit onderzoek in volle gang en de afronding hiervan wordt verwacht in maart 2017.

### Kwantitatieve gegevens personenvervoer per spoor

#### *Lichte toename personenvervoer*

Het aantal treinkilometers in verband met personenvervoer is vanaf 2014 verder toegenomen ten opzichte van de voorgaande jaren. Voor het personenvervoer zijn in 2014 in totaal 144,8 miljoen treinkilometers verreden, in 2015 145,6 miljoen treinkilometers en in 2016 147 miljoen treinkilometers (zie figuur 2.4).

**FIGUUR 2.4** **Personenvervoer**



Bron: ProRail

#### *Marktaandeel personenvervoerders*

In de onderstaande figuur 2.5 zijn de marktaandelen van de personenvervoerders op basis van het aantal verreden treinkilometers grafisch weergegeven. Daaruit valt af te leiden dat de NS (inclusief NS Internationaal) op basis van verreden treinkilometers en vergeleken met de gegevens uit de vorige Spoormonitor, in 2015 nog steeds over een marktaandeel van ongeveer 85% beschikte op de markt voor openbaar personenvervoer per spoor.<sup>26</sup> Uit het eerdergenoemde externe onderzoek naar het bestaan van economische machtsposities op het spoor kwam naar voren dat de NS beschikt over een dergelijke positie op de markt voor het personenvervoer per spoor.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Kabinetsreactie van 29 april 2016 op het eindrapport parlementaire enquêtecommissie Fyra, Kamerstukken II, 2015/2016, 33678, nr. 16.

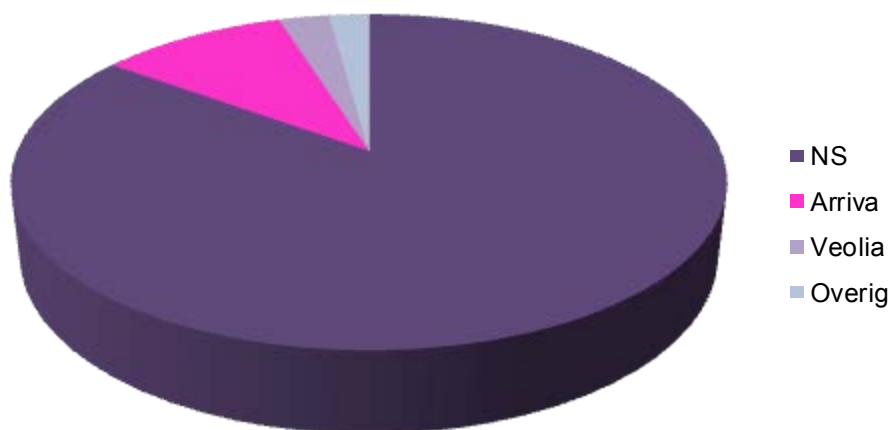
<sup>25</sup> Zie Kamerstukken II, 2016/2017, 29984, nr. 688.

<sup>26</sup> De ACM beschikt niet over de in 2016 verreden treinkilometers per individuele personenvervoerder.

<sup>27</sup> Zie het onderzoeksrapport, genoemd in voetnoot 14.



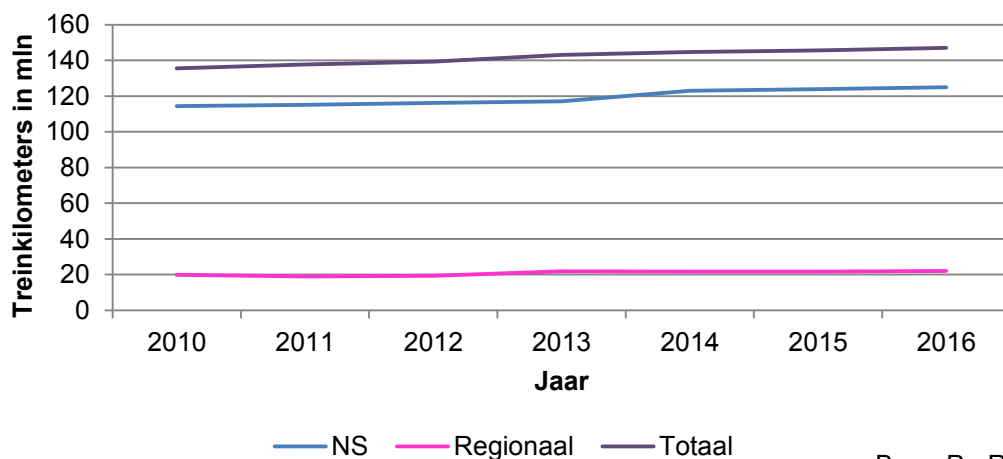
**FIGUUR 2.5 Marktaandeel personenvervoerder o.b.v. treinkilometers (2015)**



Bron: ProRail

Figuur 2.6 bevat een overzicht van het aantal verreden treinkilometers voor het personenvervoer op het HRN en op de regionale spoorlijnen. Op het HRN is in 2016 sprake van een lichte toename ten opzichte van 2014 (125 miljoen versus 123,9 miljoen). Ook het aantal verreden treinkilometers van de regionale vervoerders gezamenlijk is licht gestegen (van 21,7 miljoen in 2015 naar 22 miljoen in 2016).<sup>28</sup>

**FIGUUR 2.6 Treinkilometers personen Regionaal en NS**



Bron: ProRail

<sup>28</sup> Ook deze cijfers over 2016 zijn op basis van een (voorlopige) opgave van ProRail. De definitieve cijfers over 2016 publiceert ProRail in haar jaarverslag 2016.



## Internationaal

De ACM heeft in 2016 de Beleidsregel internationale passagiersvervoerdienst gepubliceerd.<sup>29</sup> Deze nieuwe beleidsregel vervangt de Beleidsregel internationaal personenvervoer per spoor. De beleidsregel vloeit voort uit nieuwe Europese regelgeving, die openstelling van de markt voor het internationaal personenvervoer per spoor beoogt. De ACM is daarbij bevoegd op aanvraag de gevolgen van toegang van de nieuwe vervoerdienst te onderzoeken en te reguleren, mocht dat noodzakelijk zijn.

Spoorwegondernemingen kunnen, na melding bij de ACM, zonder concessie een internationale passagiersdienst uitvoeren. Een concessieverlener, een concessiehouder, een andere spoorwegonderneming of ProRail kan de ACM echter vragen om een melding van een voorgenomen nieuwe internationale passagiersdienst nader te onderzoeken. Daarbij wordt gekeken in hoeverre er inderdaad sprake is van een internationale passagiersdienst en of die dienst mogelijk het economisch bestaansrecht van een bestaande spoorvervoerconcessie in gevaar brengt.

Het doel van de beleidsregel is om duidelijkheid te bieden over de regels die de ACM hanteert als een spoorvervoerder een nieuwe internationale passagiersvervoerdienst wil uitvoeren. Daarin worden regels gesteld over praktische zaken rond het melden van spoorvervoer en het aanvragen van een onderzoek naar de gevolgen daarvan. Ook staat in de beleidsregel hoe de ACM een dergelijk nieuw initiatief toetst en welke criteria zij daarbij hanteert. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van de ACM om te bepalen of en welke beperkingen aan de internationale passagiersvervoerdienst worden opgelegd.

Sinds het verschijnen van de Beleidsregel internationale passagiersvervoerdienst in april 2016 zijn er twee kennisgevingen geweest van een nieuwe internationale passagiersdienst. De ene kennisgeving betrof de verbinding Osnabrück-Hengelo onder de naam "Eurobahn" door Keolis/Syntus. Deze verbinding bleek onderdeel te zijn van de spoorvervoerconcessie van de provincie Overijssel, en daarmee niet onder de nieuwe regelgeving voor internationaal spoorvervoer te vallen. Een formele melding is niet gedaan. De andere kennisgeving ging over de verbinding Düsseldorf - Arnhem. In maart is door Abellio Rail NRW GmbH een melding gedaan van hun voornemen op deze verbinding een passagiersdienst te starten. Op de daaropvolgende officiële mededeling van de ACM in de Staatscourant is vanuit de markt geen aanvraag tot nader onderzoek gevolgd.

## 2.4 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. Sinds 2009 wordt de uitvoering van het onderhoud aanbesteed, zodat gecertificeerde aanemers naar deze opdrachten kunnen meedingen. Projectaanemers voeren voor ProRail de (nieuw)bouwprojecten uit, bijvoorbeeld voor vernieuwing van het spoor of van stations.

De benodigde capaciteit voor het onderhoudsrooster en voor geplande werkzaamheden aan of nabij de hoofdspoorwegen wordt jaarlijks meestal aan het begin van het tweede kwartaal vastgesteld en als aanvraag ingebracht in het jaardienstverdelingsproces.

De werkzaamheden voor onderhoud worden veelal aanbesteed door middel van prestatiegerichte onderhoudscontracten (PGO's). De wijze waarop deze aanbestedingen verlopen is geen onderdeel van deze Spoormonitor.

---

<sup>29</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15653/Beleidsregel-internationale-passagiersvervoerdienst/>



## 2.5 Railexpediteurs, verhuur/leasebedrijven en wagenhouders

Nederland telt diverse railexpediteurs en goederenverladers.<sup>30</sup> Zij regelen voor hun opdrachtgevers het logistieke transport van goederen per spoor en schakelen voor het feitelijke transport de goederenvervoerders in. De verladers of de goederenvervoerders doen daarbij, afhankelijk van de aard van het transport, een beroep op verhuur/leasebedrijven en andere exploitanten van rijdend materieel (wagenhouders). Het gaat dan bijvoorbeeld om speciale goederenwagons, zoals tankwagens. Evenals de railexpediteurs zijn deze partijen geen spoorwegonderneming. Zij nemen op de markt voor het goederenvervoer per spoor een enigszins bijzondere positie in.

Ook van enkele railexpediteurs, verhuur/leasebedrijven en wagenhouders heeft de ACM informatie ontvangen, in het bijzonder over het functioneren van de markt voor materieel.

## 2.6 Overige partijen

Behalve de hierboven genoemde stakeholders zijn ook andere partijen bij de spoorsector betrokken, zoals belangenorganisaties van vervoerders en van reizigers. Ook deze partijen zijn, gegeven de aard van hun betrokkenheid bij de spoormarkt, uitgenodigd om vragen te beantwoorden over het functioneren van de markt in het algemeen. Het gaat hierbij om: KNV en RailGood (spoorgoederenvervoerders), de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (personenvervoerders), Rover en de Maatschappij voor beter OV (reizigersorganisaties).

---

<sup>30</sup> Zie ook: [www.railcargo.nl](http://www.railcargo.nl)



## Bevindingen van het stakeholdersonderzoek

### 3 Netverklaring

#### 3.1 Inleiding

De beheerder van de spoorweginfrastructuur moet elk jaar een netverklaring opstellen. Hierin staat alle informatie die een spoorwegonderneming nodig heeft om van het spoor gebruik te maken. De netverklaring wordt opgesteld na overleg met de spoorwegondernemingen. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de ontwikkeling van de netverklaring. Voor de Netverklaring 2017 zijn er aangescherpte verplichtingen voor informatie over het aanbod van de exploitanten van dienstvoorzieningen en leveranciers van diensten. De ACM hanteert in haar toezicht steeds als uitgangspunt dat de netverklaring zowel in overeenstemming met de wet als juist, volledig en eenduidig moet zijn.

Tot juli 2015 was ProRail belast met het beheer van het "gemengde" spoornet, waarop zowel personen- als goederenvervoer plaatsvindt, en Keyrail met het beheer van de goederenspooren van de Betuweroute. Daarbij fungeerde Keyrail onder de concessie die aan ProRail was verleend voor het beheer van alle hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland. Beide organisaties publiceerden echter hun eigen deel van de netverklaring voor het beheergebied waar zij verantwoordelijk voor waren.

Ook voor het dienstregelingsjaar 2016 verscheen de netverklaring in twee afzonderlijke delen: een deel door Keyrail opgesteld, de "Netverklaring 2016 Betuweroute" met de gegevens omtrent de Betuweroute, en een deel "Netverklaring 2016 Gemengde net", met de informatie over de overige door ProRail beheerde spoorwegen. Na de overname van de activiteiten van Keyrail heeft ProRail in december 2015 één geïntegreerde netverklaring gepubliceerd voor het dienstregelingsjaar 2017, waarin de informatie over zowel het gemengde net als over de Betuweroute is opgenomen.

#### 3.2 Toegangsovereenkomsten

De netverklaring is de invulling door ProRail van het algemeen regelend wettelijk kader, waarbinnen de toegangsovereenkomst wordt afgesloten. Daarin wordt onder meer de beschikbare infrastructuur beschreven, maar ook de procedures en criteria voor de capaciteitsverdeling en de beginselen en tarieven van de gebruiksvergoeding.<sup>31</sup> De netverklaring is het vertrekpunt voor de onderhandelingen over de toegangsovereenkomst.<sup>32</sup> Voor gerechtigden die zelf geen spoorvervoerder zijn hanteert ProRail een zogenoemde capaciteitsovereenkomst. Dit is een toegangsovereenkomst die alleen recht geeft op capaciteit, maar niet op toegang tot of gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur, en die ook binnen het kader van de netverklaring wordt afgesloten. Respondenten gebruiken capaciteitsovereenkomsten nagenoeg niet. Slechts één respondent heeft aangegeven dat hij een capaciteitsovereenkomst met ProRail heeft gesloten over opstelcapaciteit.

#### 3.3 Netverklaring 2016

##### 3.3.1. Gemengde net – ProRail

###### *Consultatie*

Een ruime meerderheid van alle respondenten beoordeelt het consultatieproces rond de netverklaring van

<sup>31</sup> Artikel 58 Spoorwegwet jo. artikel 27 en Bijlage IV Richtlijn 2012/34/EG (Recast-richtlijn).

<sup>32</sup> Zie de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, 27 april 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BI 4282.



ProRail voor 2016 als (meer dan) voldoende, net als de uitkomst van dat proces. Ook is een groot aantal respondenten te spreken over de consultatietermijn.

Met name de personenvervoerders zijn unaniem positief over de werkwijze van ProRail rond de totstandkoming van de netverklaring. Wel zijn er in die sector kritische geluiden te horen dat het proces te technisch is, dat er weinig ruimte is voor discussie en dat er nog veel aanvullingen volgen na de vaststelling.

De goederensector is - evenals in voorgaande jaren - negatiever, omdat daar veel ergernis bestaat over de manier waarop ProRail omgaat met de inbreng van vervoerders tijdens de consultatieperiode van de netverklaring. De consultatietermijn vindt men voldoende, maar meer dan vijftig procent van de respondenten uit die sector is niet tevreden met de uitkomst en geeft aan dat ProRail te weinig doet met hun inbreng. Men vindt ProRail onvoldoende geïnteresseerd in consultatiereacties die afwijken van de ontwerp teksten. Veel van deze partijen zijn ook ontevreden over de onderbouwing van ProRail waarom zij reacties van partijen niet overneemt. Daarbij vinden goederenvervoerders het consultatieproces (te) tijdrovend. Verschillende goederenvervoerders spreken van een eenzijdig zendproces, waarbij de werkwijze van ProRail niet klantgericht en technocratisch is en (administratieve) lasten verhogend. Een enkel positief geluid is te horen van een goederenvervoerder die aangeeft voldoende mogelijkheden te hebben om te reageren op voorstellen. Hij wijst op de eigen verantwoordelijkheid van vervoerders in het consultatieproces en de rol van ProRail daarin en op de mogelijkheid uiteindelijk de ACM in te schakelen voor eventuele geschilbeslechting.

#### *Inhoud*

Van alle respondenten vindt ook een ruime meerderheid de inhoud van de Netverklaring 2016 Gemengde Net voldoende tot goed. Waar in de eerste Spoormonitor (2005) spoorwegondernemingen de netverklaring nog onvoldoende helder en volledig vonden, vinden spoorwegondernemingen de netverklaring steeds completer en duidelijker worden, met een tevredenheidsscore van 75 procent in 2010 en 88 procent in 2016.

Bij de personenvervoerders scoort de inhoud van de Netverklaring 2016 Gemengde Net voldoende tot ruim voldoende. Daarin zijn ze unaniem. Bij de respondenten uit de goederensector scoort de inhoud echter gemiddeld geen voldoende. In deze groep is er meer spreiding in de beoordeling, variërend van slecht tot ruim voldoende, van overcompleet tot niet volledig en van heldere taal tot complex opgeschreven.

Hoewel de beoordeling gemiddeld genomen positief is, uiten de respondenten zich in hun toelichtingen wel kritisch. Het gaat dan met name om de omvang en de complexiteit van de Netverklaring 2016 Gemengde Net in relatie tot de beoogde functie. Ook wordt erop gewezen dat de informatie te fragmentarisch wordt gegeven en dat relevante informatie soms ontbreekt. Meer specifiek gaat het dan om tariefinformatie, prestatieregelingen en lokale bedrijfsregels. Ook is er kritiek op de daadwerkelijk praktische toepassing van de relevante onderdelen van de netverklaring. ProRail medewerkers zouden zelf te vaak de werkwijzen op hun eigen vakgebied uit de netverklaring niet kennen, of zouden deze niet zo toepassen. Daarbij zou het gaan om de capaciteitsverdelingsprocessen, de verkeersleiding, operationele voorwaarden en de klachtenregeling.

### **3.3.2 Betuweroute – Keyrail**

#### *Consultatie*

Ook het consultatieproces van de Netverklaring Betuweroute 2016 van Keyrail krijgt van de meerderheid van de respondenten een voldoende. Anders is dat met de tijdigheid van de consultatie van die netverklaring. Dit komt met name door de overwegend onvoldoende score op dit punt door de spooraanneemers, die hier niet tevreden over zijn.



Ten opzichte van de Netverklaring 2016 Gemengde Net van ProRail scoort Keyrail op het consultatieproces gemiddeld beter voor 2016. Een belangrijk deel van de respondenten uit de spoorgoederenbranche beoordeelt de manier waarop Keyrail met hen gedurende het proces van de totstandkoming van de Netverklaring is omgegaan positiever dan de werkwijze van ProRail op dit punt. Zo wordt erop gewezen dat Keyrail de belanghebbenden zowel in het voorbereidende proces als het consultatieverwerkingsproces veel beter meenam, met een vanzelfsprekende focus op de goederenmarkt. Eén respondent verwoordt het algemeen gevoel over de totstandkoming met de opmerking: *“Niet goed genoeg maar wel een stuk efficiënter dan die van ProRail.”*

#### *Inhoud*

De inhoud van de Netverklaring Betuweroute 2016 scoort bij de meeste respondenten voldoende tot ruim voldoende. Dit is een groeiend aandeel en aanzienlijk beter dan bij de vorige Spoormonitor. Men geeft aan dat veel informatie makkelijk en overzichtelijk te vinden is, zoals informatie over sporen voor ad hoc reparaties rollend materieel, lokale bedrijfsregels en prestatieregelingen. De tariefstructuur in de netverklaring wordt wel als ingewikkeld ervaren.

### **3.4 Netverklaring 2017**

#### *Consultatie*

Omdat respondenten met name ontevreden zijn over de uitkomst van de consultatie van de Netverklaring 2017 scoort de totstandkoming van de Netverklaring 2017 geen voldoende.

Net als bij de Netverklaring 2016 is vooral de goederensector negatief. Dat geldt voor zowel voor het proces als voor de uitkomst daarvan. Het positieve oordeel over de inspanningen van Keyrail rond de consultatie en verwerking daarvan is in het oordeel over de geïntegreerde Netverklaring 2017 niet terug te vinden. Uit hun toelichtingen blijkt daarnaast dat zij ook kritisch zijn ten aanzien van de integratie van de activiteiten van Keyrail en ProRail in één netverklaring. Ze geven aan dat ProRail zich nauwelijks heeft ingespannen om te komen tot één eenduidig en helder beleid op gemengde net en Betuweroute: *“ProRail heeft zich niet echt verdiept in Betuweroute beleid en blijft solitair doorgaan op het gemengde net met een eigen lijn”*. Naar hun idee leidt die houding tot onnodige administratieve lasten en onnodige onduidelijkheden.

#### *Inhoud*

Waar de inhoud van de Netverklaring 2016 - van zowel het gemengde net als van de Betuweroute - gemiddeld nog meer dan voldoende scoorde, krijgt de inhoud van de Netverklaring 2017 van de respondenten geen voldoende meer.

De twee grootste vervoerders beoordelen de inhoud wel als ruim voldoende, maar met name vertegenwoordigers uit de goederenbranche zijn niet tevreden. Ze wijzen er op dat een focus op de goederenmarkt, zoals Keyrail die had, er niet meer is en een integraal goederenbeleid op zowel de Betuweroute als op het gemengde net ontbreekt. Ook zou de Netverklaring 2017 technocratisch zijn en internationaal niet geharmoniseerd. Net als bij de Netverklaring 2016 Gemengde net zien ze (te) weinig terug van hun consultatiereactie. Daarnaast constateren de goederenvervoerders dat bepaalde afspraken, zoals hun convenant 2016-2017 met ProRail inzake prestatieregelingen, parkeerbeleid en tariefdifferentiatie, bij ProRail niet actief worden opgepakt en ingevuld. Hierbij ontstaat het beeld dat de Netverklaring 2017 in de praktische toepassing niet meer voldoende aansluit bij de behoefte van de spoorgoederenvervoerders.

Respondenten buiten de goederenbranche laten zich wisselend uit over de inhoud van de Netverklaring 2017. Zo wordt het consultatieproces zorgvuldig genoemd, waarbij er voldoende en duidelijke informatie wordt gegeven. Maar ook wordt opgemerkt dat het veel werk is om de Netverklaring door te nemen, dat de inhoud op verschillende manieren te interpreteren is en dat ProRail daarbij steeds wisselde antwoorden



geeft. Ook zouden de teksten korter en duidelijker kunnen zijn; zowel de contractpartners als de medewerkers van ProRail zelf zouden moeite hebben de kern van de teksten te doorgronden.

### **3.5 Resultaat: Netverklaring gemiddeld niet langer voldoende**

De respondenten beoordeelden de manier waarop de Netverklaring 2016 Gemengde Net tot stand is gekomen als voldoende.<sup>33</sup> Ook inhoudelijk beoordeelt een overgrote meerderheid van de respondenten (88 procent) de Netverklaring 2016 Gemengde net als voldoende tot goed, net als de Netverklaring 2016 Betuweroute. Voor de manier van tot stand komen van de Netverklaring 2017 krijgt ProRail echter geen voldoende meer en een meerderheid van de respondenten vindt ook de inhoud van de Netverklaring 2017 niet langer voldoende.

De personenvervoerders vinden weliswaar het verloop van de consultatie en de inhoud van de Netverklaringen 2016 en 2017 van ProRail voldoende, maar van de respondenten zijn met name de goederenvervoerders ontevreden. Zij zijn negatief over de samenvoeging van de Netverklaring voor de Betuweroute en die voor het Gemengde net. Die negatieve reactie vertaalt zich in een onvoldoende voor de uitkomst van het consultatieproces van de Netverklaring 2017. Vervolgens scoort de Netverklaring 2017 ook op inhoud een onvoldoende. Het positieve oordeel van een meerderheid van de respondenten uit de spoorgoederenbranche over de werkwijze van Keyrail rond de consultatie Netverklaring 2016 Betuweroute en de verwerking daarvan is in het oordeel over de geïntegreerde Netverklaring 2017 niet meer terug te vinden.

Daarnaast vinden deze vervoerders al langer dat ProRail te weinig doet met hun inbreng tijdens het consultatieproces van de netverklaring en zijn ze ontevreden over de onderbouwing van de keuzes door ProRail.

In de praktische toepassing lijkt de Netverklaring 2017 niet voldoende aan te sluiten bij de behoefte van de spoorgoederenvervoerders. Maar ook bij de andere respondenten scoort de inhoud iets lager dan bij de Netverklaring 2016 Gemengde net. Opvallend is dat de twee grootste vervoerders over de consultatie en de inhoud van de netverklaring aanzienlijk positiever oordelen dan de andere vervoerders.

---

<sup>33</sup> Het gemiddelde van de scores voor het consultatieproces, de uitkomst daarvan en de consultatietermijn.





## Bevindingen van het stakeholdersonderzoek

### 4 Capaciteitsverdeling

#### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over een belangrijk mechanisme voor het spoorvervoer: de capaciteitsverdeling van de spoorweginfrastructuur, zowel op nationaal niveau als in internationaal verband.

ProRail verdeelt als beheerder de capaciteit op de nationale hoofdspoorweginfrastructuur op basis van de aanvragen van de vervoerders. ProRail zorgt voor de afwikkeling van de procedures voor capaciteitsverdeling en dient er voor zorg te dragen dat de door de vervoerders aangevraagde infrastructuurcapaciteit op een transparante en niet-discriminerende wijze wordt verdeeld. Daarnaast heeft ProRail de taak om het verkeer te leiden over de hoofdspoorweginfrastructuur.

Een efficiënte capaciteitsverdeling draagt bij aan een zo hoog mogelijke benutting van het spoor. Een efficiënte capaciteitsverdeling betekent ook dat zich geen situaties voordoen waarbij capaciteit niet benut wordt, terwijl deze capaciteit wel is aangevraagd. Dat is bijvoorbeeld het geval als vervoerders een treinpad<sup>34</sup> aanvragen, maar uiteindelijk niet gebruiken. Dit ontnemt een concurrent, die wel van het spoor gebruik wil maken, de mogelijkheid daartoe.

Binnen de capaciteitsverdeling zijn in het verdeelproces meerdere aspecten van belang. Een belangrijk procedureel punt is het binnen de wettelijk gestelde termijn naar tevredenheid afhandelen van de aanvragen, zowel voor de jaardienst als voor de ad-hoc fase. Daarnaast is de daadwerkelijke tijdige levering van het treinpad door de verkeersleiding belangrijk. Tijdige levering van het treinpad en, indien nodig, een adequate bijsturing leiden ook tot een efficiënte capaciteitsverdeling.

#### 4.2 Wettelijk kader

De ACM heeft de wettelijke taak om toe te zien op een transparante en non-discriminatoire capaciteitsverdeling op basis van de Spoorwegwet, het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur en de netverklaring van ProRail. Een eerste belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de beheerder de aanvragen van vervoerders en andere gerechtigden, zoals aannemers, zoveel mogelijk dient te honoreren. Verder geldt dat capaciteit zo wordt verdeeld dat de uitkomst niet nadelig is voor aanvragers. Zo wensen de vervoerders bijvoorbeeld dat er geen non-commerciële stops in het treinpad zitten aangezien dit tot extra reistijd en kosten leidt. Ook zal ProRail mogelijke conflicten tussen aanvragen zoveel mogelijk moeten voorkomen en zo mogelijk moeten oplossen. Indien het conflict niet kan worden opgelost en er onvoldoende capaciteit blijkt te zijn, zullen er overbelastverklaringen moeten worden afgegeven en moeten verbetermaatregelen worden onderzocht.

In het Besluit capaciteitsverdeling is, naast een minimum bedieningsniveau voor marktsegmenten, een prioriteitsvolgorde opgenomen als er sprake is van schaarste aan capaciteit na een overbelastverklaring. Personenvervoer heeft in dat geval doorgaans voorrang wanneer meer treinpaden worden aangevraagd dan er beschikbaar zijn. In Europa is momenteel een zogenoemde gedelegeerde handeling in voorbereiding die nadere regels gaat geven over de capaciteitsverdeling. Een belangrijk doel is om de goederenvervoerders die na de sluiting van de jaardienst capaciteit aanvragen, een betere positie te geven. Deze gedelegeerde handeling is nog in voorbereiding en zal naar verwachting aan het begin van 2017

<sup>34</sup> Een treinpad is de capaciteit die een trein tussen twee plaatsen en tussen twee vastgestelde tijdstippen mag gebruiken.



worden vastgesteld. Daarnaast zijn de inframanagers, verenigd in RailNetEurope (RNE), bezig met een gezamenlijk project om de internationale afstemming van de capaciteitsverdelingsprocessen te verbeteren, het zogenaamde Time Tabling Redesign (TTR)- project. De resultaten hiervan zijn niet meegenomen in de vraagstelling.

Door de verschillen in de procedures van de dienstregelingsplanning tussen de Europese landen, is het lastig om internationale paden goed af te stemmen. Om deze situatie te verhelpen, worden wijzigingen van deze procedures voorgesteld binnen het TTR-project. Zowel RNE (inframanagers) als FTE (Forum Train Europe/vervoerders) voelde de noodzaak voor verandering. Er is een gemeenschappelijk belang om de planning voor de dienstregeling te verbeteren. Daarom is een joint FTE-RNE project gelanceerd met de steun van ERFA (European Rail Freight Association). Het uiteindelijke doel van dit project is een geharmoniseerd internationaal planningsproces. Dit moet worden ondersteund door gemeenschappelijke IT-systemen en moet functioneren in heel Europa.

### 4.3 Bevindingen capaciteitsverdeling nationaal

In de enquête is gevraagd om een beoordeling van de capaciteitsverdeling. Specifiek is gevraagd naar de beoordeling van het proces, de uitkomsten, de geplande buitendienststellingen voor onderhoud en nieuwbouw, en de verkeersleiding.

Respondenten beoordelen de capaciteitsverdeling in het algemeen als licht onvoldoende. Uitzonderingen in positieve zin op dit oordeel vormen de toepassing van de geschillenregeling voor conflicterende capaciteitsaanvragen en de orderacceptatie door de verkeersleiding (ad-hoc fase).

#### *Capaciteitsverdelingsproces*

Het capaciteitsverdelingsproces begint met het aanvragen en het afstemmen van de basisuurpatronen (BUP).<sup>35</sup> Aanvragers van capaciteit, waaronder de vervoerders, kunnen aan dit zogenoemde BUP-proces meedoen maar dat is niet verplicht. In deze fase komen de deelnemende vervoerders de basis voor de in te dienen capaciteitsaanvragen voor het jaardienstproces overeen. Ook formuleert ProRail dan het capaciteitsbeslag dat nodig is voor geplande werkzaamheden en het onderhoudsrooster. Tijdens het jaardienstverdelingsproces worden de aanvragen van gerechtigden en het onderhoudsrooster verwerkt tot een dienstregeling voor 7 verkeersdagen van elk 24 uur in een standaardweek. Aan het einde van het jaardienstproces vindt dan de feitelijke en formele verdeling plaats inclusief de verdeling van capaciteit voor onderhoud.<sup>36</sup> Nadat de capaciteitsverdeling voor de jaardienstregeling is vastgesteld, kunnen aanvragen voor capaciteit in de zogenaamde ad-hoc fase worden verwerkt. Tot 5 dagen voor vertrek kunnen vervoerders capaciteit aanvragen via de One-Stop-Shop (OSS). In de fase na de zogenoemde planlevering vindt de orderinname plaats via het proces orderacceptatie bij de verkeersleiding.

Uit de antwoorden blijkt dat respondenten gemiddeld gezien het capaciteitsverdelingsproces als onvoldoende kwalificeren. Daarbij moet worden aangetekend dat personenvervoerders hier positiever over oordelen. Met name goederenvervoerders, expediteurs en aannemers zijn negatief. Positiever zijn de partijen over de toepassing van geschillenregeling en de orderacceptatie door de verkeersleiding.

Respondenten zijn ook kritisch over (het gebrek aan) samenwerking op een aantal vlakken. In dat verband wordt de samenwerking om tot efficiënte en marktgerichte processen te komen genoemd en wijzen ze ook op gebrekkige harmonisering van werkwijzen en regelingen met buitenlandse infrastructuurmanagers, zoals DB Netze. Positief is dat het verdeelproces, zoals het nu is ingericht, leidt tot een betere uitkomst in de zin

<sup>35</sup> BUP: het aantal en de soort treinen die per basisuur in volgorde een bepaald traject berijden.

<sup>36</sup> Zie bijv. Netverklaring Gemengde net 2016, blz. 49 en 50.



van de benutting van het beschikbare spoor en bovendien leidt tot een hogere acceptatie (van de capaciteitsverdeling).

#### *Uitkomsten capaciteitsverdelingsproces*

Op basis van de antwoorden blijkt dat het proces volgens de personenvervoerders goed werkt. Zij waarderen het proces gemiddeld beter dan de goederenvervoerders. Gemiddeld gezien ligt de waardering van alle vervoerders echter erg laag. Goederenvervoerders en spooraannemers vinden het proces niet passen op hun bedrijfsproces omdat er in een te vroeg stadium capaciteit aangevraagd moet worden. Het proces duurt volgens de goederenvervoerders te lang. Een aantal van hen vindt dat de regelgeving (waarin de prioriteit voor het personenvervoer is geregeld) hen benadeelt. In de jaardienst is er volgens de goederenvervoerders van onderhandelingen over de verdeling van capaciteit geen sprake door de lage prioriteit voor het goederenvervoer op basis van de regelgeving. Daarnaast worden de contracten met verladers meestal niet eerder dan drie maanden tevoren afgesloten terwijl de capaciteitsaanvragen voor de jaardienst er al in april moeten liggen. Dat betekent dat de zogenoemde “first come, first served” regel van toepassing is.

Over de communicatie met ProRail binnen het proces van capaciteitsverdeling valt op dat een aantal respondenten vindt dat samenwerking binnen ProRail zelf versnipperd is en daarmee niet efficiënt: er zijn teveel schakels hetgeen als complex en daardoor als tijdrovend wordt ervaren. Aangegeven wordt dat de opstelling van ProRail meer klantgericht zou kunnen zijn, in die zin dat meer kan worden meegedacht met de klant.

#### *Uitkomst jaardienstverdeling*

De uitkomsten worden gemiddeld gezien als onvoldoende gewaardeerd. De zwakke positie van het goederenvervoer in de uiteindelijke verdeling komt volgens de goederenvervoerders mede door lage prioritering voor het goederenvervoer in de regelgeving. Voor personenvervoerders is het resultaat wel voldoende. Zij hebben volgens de regelgeving bij de jaardienstverdeling dan ook voorrang.

Opvallend is dat de goederenvervoerders veel kritiek uiten op de regel van het buiten dienst stellen van beide sporen ten behoeve van onderhoud. Het is dan niet mogelijk om één spoor nog te gebruiken. Daardoor worden routes geblokkeerd en moeten treinen omrijden. Dat kost extra tijd, extra materieel, extra personeel en leidt tot een hogere gebruiksvergoeding. Vervoerders melden dat deze werkwijze verder nergens in Europa worden toegepast. Het betreft hier dan ook geen verplichting maar een zelfopgelegde norm. Men vraagt zich af of alternatieven wel zijn onderzocht.

#### *Onderhoud*

Een aantal vervoerders meent bovendien dat de verdeling tussen beheer en verkeer beter kan. De capaciteit voor beheeractiviteiten kan volgens hen veel beter worden benut. Het blijft verder een punt dat onderhoud 's nachts plaatsvindt. Dan rijden er over het algemeen geen personentreinen. Goederentreinen rijden wel 's nachts en hebben hier relatief veel hinder van.

Voor de spooraannemers ten slotte is het lastig de juiste treinpaden op de juiste tijdstippen te bemachtigen, omdat er op het moment van aanvragen weinig capaciteit meer is. Het onderhoudsrooster dat door ProRail wordt aangevraagd en de buitendienststellingen voor onderhoud leiden tot beperkingen voor het treinverkeer. Daarbij gaat het over de kaders waarbinnen deze buitendienststellingen worden gepland en ook over de efficiëntie ervan.

Partijen doen ook aanbevelingen om het proces te verbeteren. Deze worden gezocht in de verdere flexibilisering van treinvrije periodes die nodig zijn. Hierdoor kan het spoor indien de werkzaamheden klaar zijn zo snel mogelijk weer in dienst gesteld worden. Dit leidt tot meer ruimte op het spoor en een betere benutting van de beschikbare capaciteit. Kort gezegd betekent dit dat na de werkzaamheden het spoor zo



snel mogelijk in dienst moet worden gesteld in plaats van te wachten op de tevoren gemaakte vaststaande planning. Bovendien kan de efficiency bij het plannen en gebruiken van capaciteit voor onderhoud verbeterd en geoptimaliseerd worden. De werkzaamheden en buitendienststellingen kunnen beter geclusterd worden zodat het totaal tot minder hinder leidt voor het treinverkeer.

Achtergrond is dat bij een aantal respondenten de indruk bestaat dat de gereserveerde capaciteit te ruim wordt gepland en daardoor niet optimaal wordt benut. Ook komt het voor dat de voor nachtelijk onderhoud geplande capaciteit niet wordt gebruikt. Het is daardoor onduidelijk waarom op zo'n moment het spoor buiten dienst wordt gesteld. Daarbij geven een aantal vervoerders aan dat het wenselijk zou zijn om capaciteit die niet wordt gebruikt meteen terug te geven.

Dat veiligheid groot belang is vinden alle vervoerders, maar soms leiden maatregelen tot meer hinder dan wellicht nodig is.

#### *Buitendienststellingen*

Ook geven vervoerders aan dat een nationale coördinatie van buitendienststellingen voor onderhoud niet altijd centraal is belegd waardoor het zowel voor spooraanemers als voor vervoerders lastig is om te communiceren met één "loket" binnen ProRail om over de laatste informatie te beschikken in geval van wijzigingen van het onderhoud en buiten dienststellingen. Voorgesteld wordt om de belangen van zowel reizigers als verladers reeds in te brengen in het voortraject van de aanbesteding van een werk. Hierbij zouden de belangen van aanbestedende overheden ook eerder kunnen worden meegenomen bij het plannen van buitendienststellingen voor onderhoud. Volgens een concessieverlener is dat momenteel vooral een activiteit tussen ProRail en personenvervoerders, terwijl deze overheid zelf ook belang heeft bij het inplannen van buitendienststellingen.

In het algemeen geldt dus dat afstemming van de buitendienststellingen voor onderhoud beter kan worden geregeld.

#### *Ad-hoc fase*

In de ad-hoc fase, dat wil zeggen de fase na de sluitingsdatum voor aanvragen, is het volgens de goederenvervoerders minder zeker dat capaciteit beschikbaar is dan in de jaardienst vanwege de "first come, first served" regel. Met andere woorden, ProRail hanteert in die fase geen prioriteitsregels. Goederenvervoerders en spooraanemers zijn veelal afhankelijk van de beschikbare capaciteit in de ad hoc fase. Goederenvervoerders waarderen de mate waarin bij de uitkomsten rekening wordt gehouden met hun belangen als onvoldoende. Met name de communicatie met ProRail over het aanvragen van ad hoc capaciteit wordt als stroperig en tijdrovend ervaren. Personenvervoerders daarentegen waarderen dit aspect juist als voldoende tot goed.

#### *Verkeersleiding*

Een belangrijke taak van ProRail is de verkeersleiding. De verkeersleiding zorgt ervoor om passende treinpaden en andere gebruiksmogelijkheden beschikbaar te stellen aan de vervoerders. Ook verdeelt de verkeersleiding de zogenoemde treinpaden in de orderacceptatie.

Een aantal vervoerders vindt dat de communicatie over het weer beschikbaar komen van de sporen na verstoringen niet goed is geregeld. Goederenvervoerders verwijzen in dit verband naar de werkwijze die Keyrail hiervoor had opgesteld. Inmiddels past ook ProRail deze werkwijze toe. Die komt erop neer dat bij omvangrijke verwachte en feitelijke verstoringen een "sitrep" wordt opgesteld. Dit is een verslag over een verstoring in een bepaald gebied waardoor het proces van het begin tot einde voor iedereen transparant is. Ervaringen van goederenvervoerders bij een aantal recente omleidingen bij herstelwerkzaamheden en met name bij het derde spoor zijn daarbij als positief benoemd.



Vervoerders vinden dat de transparantie van de besluitvorming over beslissingen over aanvragen (orderacceptatie) van de verkeersleiding iets kan worden verbeterd. Over het algemeen is die voldoende, maar in geval van omleidingen duurt het vaak (te) lang voordat duidelijk is wat precies mogelijk is. Voor personenvervoer geldt dat mutaties in de dienstregeling vaak laat worden doorgegeven waardoor het niet goed in de reisinformatie voor de klanten kan worden verwerkt. Overigens is de beoordeling van ProRail voor het doorgeven van reisinformatie goed.

Aandachtspunt van een aantal vervoerders zijn de procedures die staan beschreven in de netverklaring. De verkeersleiding is volgens hen niet goed op de hoogte van de operationele voorwaarden die in de netverklaring worden genoemd. Procedures en werkwijzen van de verkeersleiding zijn onvoldoende gedocumenteerd. Dat leidt tot operationele onduidelijkheden. Er zit evenwel progressie in. Het project “Be- en bijsturing in de toekomst” zal naar verwachting tot verbeteringen leiden.

De landelijke verkeersleiding in het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) komt in actie wanneer vertragingen en/of verstoringen kunnen leiden tot landelijke problemen. Het OCCR is een samenwerkingsverband waarbinnen ProRail, vervoerders en aannemers samen in één ruimte werken om via bijsturing verstoringen en vertragingen efficiënt en snel op te lossen.

De bijsturing door de landelijke verkeersleiding die binnen het OCCR is gevestigd, beoordelen de meeste vervoerders als voldoende. Ook over de werkzaamheden van OCCR is men over het algemeen tevreden.

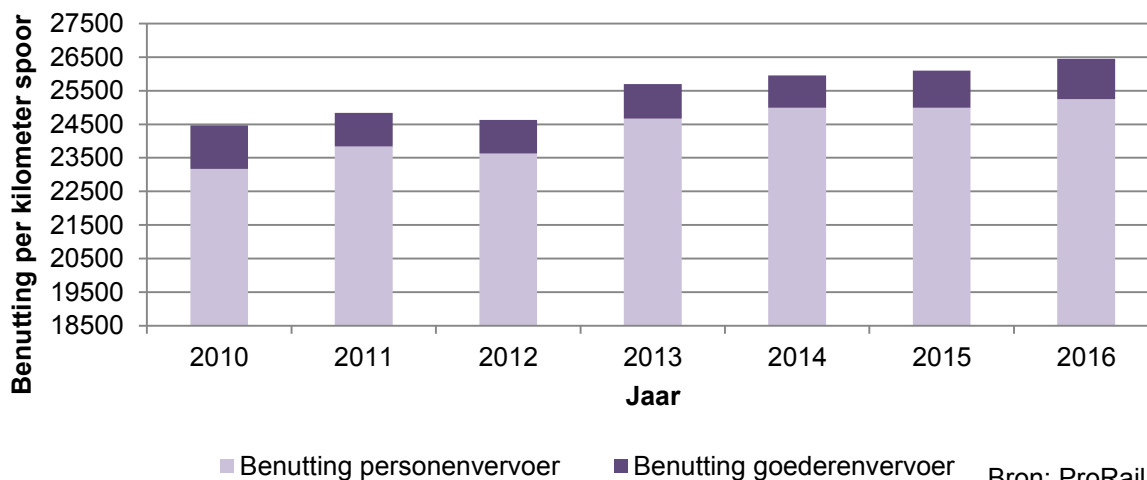
#### *Toegang tot spooraansluitingen*

Een aantal goederenvervoerders heeft aangegeven dat het onderhoud van spooraansluitingen vanwege de toepassing van veiligheidsnormen van de hoofdspoorweginfrastructuur erg kostbaar is. Dit leidt volgens een aantal respondenten tot hoge kosten. Deze “last mile”-problematiek zou door de ACM onderzocht moeten worden.

#### *De benutting van het spoor*

In onderstaande grafieken is de benutting opgenomen van het gemengde net en van de Betuweroute. De benuttingsgraad is uitgedrukt in het gemiddelde aantal gerealiseerde treinkilometers per kilometer spoorlengte.

**FIGUUR 4.1** Benutting op het gemengde net

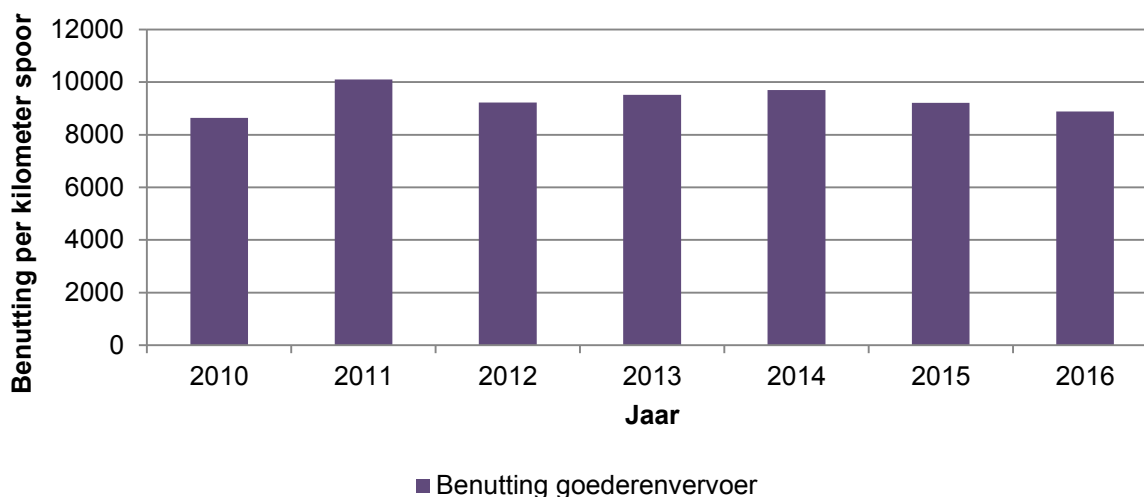




Uit figuur 4.1 blijkt een toename van het totaal aantal treinkilometers ten opzichte van de vorige Spoormonitor. De gemiddelde benutting van het gemengde net groeit na 2012 gestaag. Hierdoor neemt de druk op de beschikbare spoorwegcapaciteit toe.<sup>37</sup>

FIGUUR 4.2

### Benutting Betuweroute



Bronnen: Keyrail en ProRail

Uit figuur 4.2 blijkt dat de benutting van de Betuweroute na 2014 is afgenomen. Zoals eerder is vermeld, hangt dit samen met de (voorbereidende) werkzaamheden aan het derde spoor.

## 4.4 Resultaat: ontevredenheid over procedure rond jaardienst

### Verdeling jaardienst

Over alle marktsegmenten heen geven de respondenten aan niet tevreden te zijn met de procedure en de resultaten van de jaardienst. Goederenvervoerders en spooraanneemers geven slechtere cijfers dan de personenvervoerders, omdat ze vinden dat met hun belangen te weinig rekening wordt gehouden. Datzelfde beeld geldt ook voor de verdeling bij de verkeersleiding. Kritische punten zijn de procedures en besluiten voor buitendienststellingen voor onderhoud.<sup>38</sup> Naar verwachting kunnen de eerder genoemde gedelegeerde handeling en het TTR-project het geschetste probleem verminderen.

### Ad-hoc fase

Aanvragen in de ad-hoc fase worden met name gedaan door goederenvervoerders omdat de deadline voor aanvragen in de jaardienst voor hen te vroeg is. Zij geven aan dat het proces van communicatie met ProRail kan worden verbeterd. Ad-hoc aanvragen die bij de verkeersleiding worden gedaan worden als voldoende beoordeeld.

<sup>37</sup> Een vergelijking met de grafieken uit de vorige Spoormonitor laat over de periode tot en met 2013 lichte verschillen zien. De huidige grafieken zijn gebaseerd op de meest actuele overzichten van ProRail.

<sup>38</sup> Zie in dit verband de brief van de Staatssecretaris van IenM aan de Tweede Kamer d.d. 16 juni 2016, waarin zij met name om budgettaire redenen voorstelt om het onderhoud aan het spoor vaker overdag te laten plaatsvinden (Kamerstuk 29984, nr 669).



#### 4.5 Capaciteitsverdeling internationaal

##### *Aanvragen van capaciteit*

Het aanvragen van internationale paden kan op verschillende manieren. Een vervoerder kan in ieder land afzonderlijk binnenlandse capaciteit aanvragen tot de grens en vervolgens de paden qua tijdligging zelf op elkaar afstemmen. Dat is gebruikelijk voor het personenvervoer en ook voor het meeste goederenvervoer. Goederenvervoerders kunnen zich ook wenden tot de OSS van ProRail of de Corridor-One Stop Shop (C-OSS) van één van de drie corridors waarmee Nederland verbonden is. Hierbij kan de capaciteit in één keer kan worden aangevraagd voor de gehele gewenste internationale route.

#### 4.6 Bevindingen capaciteitsverdeling internationaal

##### *Algemene waardering*

Vervoerders, zo blijkt uit de antwoorden, beoordelen de aangeboden informatie voor internationale aanvragen in meerderheid als voldoende. Dit geldt zowel voor de verwerking van de aanvragen als voor de verdeling van de capaciteit voor de jaardienst en de ad-hoc paden.

Aangegeven wordt wel dat het regelen van internationale aanvragen een bewerkelijk proces is. Daarbij wordt de boekingsstool PCS genoemd als erg ingewikkeld.<sup>39</sup> Sommigen kiezen voor het apart aanvragen per land en anderen voor een aanvraag bij de OSS van de nationale infrastructuurmanager. Treinpaden waarvan de capaciteit wordt verdeeld door de Rail Freight Corridors die zijn geïntroduceerd in 2013 moeten worden aangevraagd via de C-OSS. Het vertrouwen in een aanvraag bij de C-OSS zal de komende jaren moeten groeien door goede resultaten. Dit concept met de bijbehorende PCS-boekingsstool moet zich volgens de vervoerders duidelijk nog bewijzen.

Door vervoerders wordt aangegeven dat ProRail zeer actief is op het gebied van corridors en dat de bereikbaarheid van de C-OSS van 1 en 2 goed is. Met name bij corridor 1 zijn er volgens vervoerders flinke stappen gezet in de afgelopen jaren. De zogenaamde pre-arranged-paden (PAP's) worden per corridor door de C-OSS aangeboden en kunnen in één keer worden aangevraagd. De vervoerders die gebruik maken van de PAP's beoordelen de diensten die worden geleverd voor wat betreft de bereikbaarheid en de één-loket service als voldoende.

##### *Samenwerking*

In tegenstelling tot de informatievoorziening en mogelijkheden om capaciteit aan te vragen, geven de respondenten een onvoldoende voor de samenwerking tussen de beheerders. Het gaat hierbij zowel over de afstemming van paden in de jaardienst en ad hoc fase als over de afstemming van buiten dienststellingen voor onderhoud. De coördinatie wordt als onvoldoende beschouwd in het verdelingsproces maar met name zorgelijk is de slechte beoordeling van de afstemming in de verkeersleidingsfase. Door het gebrek aan afstemming ontstaan er acute logistieke problemen in de aansluiting op paden over de grens. Als voorbeeld wordt genoemd de situatie waarin een trein al zou moeten zijn vertrokken voordat deze bij de grens was aangekomen.

#### 4.7 Resultaat: verbeteringen mogelijk, tevredenheid over inzet ProRail

Vervoerders zijn op de hoogte van de spelregels en waarderen de afhandeling van de internationale aanvragen met een voldoende. De goederenvervoerders vinden de coördinatie door de beheerders bij de aanvragen wel vatbaar voor verbetering. Minder tevreden zijn ze over de uitvoering van de internationale capaciteitsverdeling. Met name de gebrekkige samenwerking en communicatie tussen de verkeersleiding

---

<sup>39</sup> PCS staat voor het *Path Coordination System* dat door RailNetEurope wordt gebruikt voor het aanvragen van internationale treinpaden.



van de beheerders bij grensoverschrijdende paden op het moment dat de treinen rijden is een groot punt van zorg bij veel vervoerders. Vervoerders geven aan wel positief te zijn over de inzet van ProRail om verbeteringen door te voeren.





## Bevindingen van het stakeholdersonderzoek

### 5 Gebruiksvergoeding en prestatieregelingen

#### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de mening van spoorvervoerders en andere sporgebruikers over de ontwikkeling van alle relevante componenten van de gebruiksvergoeding in de periode 2015-2016 weer.

##### *Vergoeding voor diensten uit minimumtoegangspakket*

Vervoerders betalen de beheerder een vergoeding om op het spoor te mogen rijden: de gebruiksvergoeding. Deze kan bestaan uit meerdere onderdelen. Dit betreft de vergoeding voor diensten uit het minimumtoegangspakket die de beheerder aanbiedt. Vervoerders komen de gebruiksvergoeding overeen met de beheerder, op basis van het aanbod van de beheerder in de netverklaring.<sup>40</sup> Daarbij geldt vanaf dienstregelingsjaar 2017 dat de gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket niet meer onderhandelbaar is. De gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket omvat alleen de kosten die variëren met de intensiteit van het gebruik van het spoor (de 'gebruiksafhankelijke' kosten), zoals de kosten van slijtage van de infrastructuur. Het is ook mogelijk om extra heffingen in rekening te brengen om meer of zelfs de volledige kosten van de infrastructuur te dekken. In de periode waarop deze Spoormonitor betrekking heeft, gold een dergelijke toeslag alleen voor het gebruik van de hogesnelheidslijn.<sup>41</sup>

##### *Financiële sturing; instrumenten*

Naast de gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket kan de beheerder diverse financiële sturingsinstrumenten inzetten, zoals toeslagen in verband met capaciteitsgebrek, kortingen bij onderbenutting en reserveringsheffingen. Ook zijn prestatieregelingen mogelijk, ter stimulering van de prestaties op het spoor van zowel de vervoerders als van de beheerder. De inzet van sturingsinstrumenten was tot 2016 alleen mogelijk als de wetgever dat had bepaald. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met betrekking tot de schaarsteheffing.<sup>42</sup> In de periode 2016 tot en met 2018 kan de beheerder overigens zelfstandig sturingsinstrumenten hanteren. Daarbij moet overigens wel aan een aantal criteria worden voldaan.

#### 5.2 Wettelijk kader

##### *Gewijzigde wet- en regelgeving nog niet in werking in 2015 en 2016*

De inwerkingtreding van de Recast-richtlijn en de Nederlandse wet- en regelgeving ter implementatie daarvan, heeft nog geen gevolgen voor de gebruiksvergoeding voor diensten uit het minimumtoegangspakket. Twee belangrijke gevolgen van die wet- en regelgeving zijn de volgende. Ten eerste zal, de gebruiksvergoeding voor dienstregelingsjaar 2017 niet langer onderhandelbaar zijn.<sup>43</sup> Een tweede gevolg is dat de beheerder, al vanaf dienstregelingsjaar 2019,<sup>44</sup> de tarieven voor diensten het minimumtoegangspakket dient te baseren op een toerekeningsmethodiek, een document waarin de beheerder vastlegt welke kosten wel en welke kosten niet worden toegerekend aan de tarieven. Aan de

<sup>40</sup> Met uitzondering van de HSL-heffing.

<sup>41</sup> Besluit van 22 augustus 2008, houdende aanwijzing hogesnelheidsnet en vaststelling van regels voor HSL-heffing, vervangen door: Besluit HSL-heffing, Stb. 2009, Stb. 2009, 208. Per 1 januari 2015 vervangen door: Besluit van 3 maart 2015, houdende aanwijzing hogesnelheidsnet en vaststelling van regels voor HSL-heffing 2015, Stb. 2015, 104.

<sup>42</sup> Zie het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (Stb. 2015, 461), artikel 7.

<sup>43</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 965, nr. 3, paragraaf 2.4.

<sup>44</sup> Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte, Nota van Toelichting, paragraaf 3.3.



totstandkoming van die tarieven heeft de Europese Commissie bovendien eisen gesteld in de Uitvoeringsverordening 2015/909.<sup>45</sup>

Die methodiek moet worden goedgekeurd door de ACM voordat de tarieven daarop worden gebaseerd. Voor de tussengelegen dienstregelingsjaren, 2017 en 2018 geldt, dat de methodiek die de beheerder hanteerde – sinds dienstregelingsjaar 2015 – moet worden gebruikt voor de bepaling van de gebruiksvergoeding.<sup>46</sup> Daarbij komt dat de methodiek voor langere periode kan gelden dan één dienstregelingsjaar.

#### *Kostenoriëntatie gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket*

Voor de exploitatie en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland is sprake van een wettelijk monopolie. Om deze reden reguleert de Spoorwegwet de gebruiksvergoeding. Die hanteert als uitgangspunt dat de beheerder, voor diensten uit het minimumtoegangspakket, niet méér in rekening mag brengen dan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Bij het bepalen van de gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket, houdt de beheerder rekening met verschillende variabelen, zoals het treingewicht, het aantal haltingen bij stations en stationsklassen. In de netverklaring voor dienstregelingsjaar 2015 differentieerde ProRail de gebruiksvergoeding voor treinpaden op basis van de kosten-gerelateerde parameter 'treinkilometers,' nader verdeeld naar gewichtsklassen. De dienst 'transfer' (het gebruik van stations) was gedifferentieerd naar het aantal haltingen van drie treintypen, in combinatie met vijf stationstypes. De dienst 'opstellen' kende twee tarieven, de vergoeding voor gebruik van de bovenleiding was uniform voor het hele net.<sup>47</sup> De totale opbrengst die de gebruiksvergoeding voor deze vier categorieën diensten realiseert, bedraagt ongeveer 30 procent van de totale kosten voor het op peil houden van de kwaliteit van de infrastructuur.

#### *Differentiatie, prestatieregelingen en toeslag*

Hiernaast kan tariefdifferentiatie worden toegepast op basis van de geleverde prestaties, waarbij zowel de prestaties van de beheerder zelf, als prestaties van spoorwegondernemingen de grondslag kunnen vormen voor differentiatie. Ter verhoging van de effectiviteit van prestatieregelingen kunnen daar financiële gevolgen aan worden verbonden, die afhankelijk zijn van de geleverde prestatie, zoals kwaliteit. Naast deze mogelijkheden voor de introductie van prijsprikkels en tariefdifferentiatie, bestaat de mogelijkheid voor de Staatssecretaris van IenM om, door middel van toeslagen, verhogingen van de tarieven door te voeren om zo de totale kosten van beheer en onderhoud in rekening te (laten) brengen. In 2016 was van een dergelijke toeslag enkel sprake ten aanzien van de tarieven voor gebruik van de Hogesnelheidslijn.

### **5.3 Bevindingen**

#### *Gebruiksvergoeding gemengde net*

In 2015 zijn de tarieven die deel uitmaken van de gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket structureel verhoogd. In 2015 lagen de inkomsten van de beheerder uit de gebruiksvergoeding ongeveer 18% hoger dan in 2014. De individuele tarieven voor de dienst 'treinpad' ontwikkelden zich als volgt:

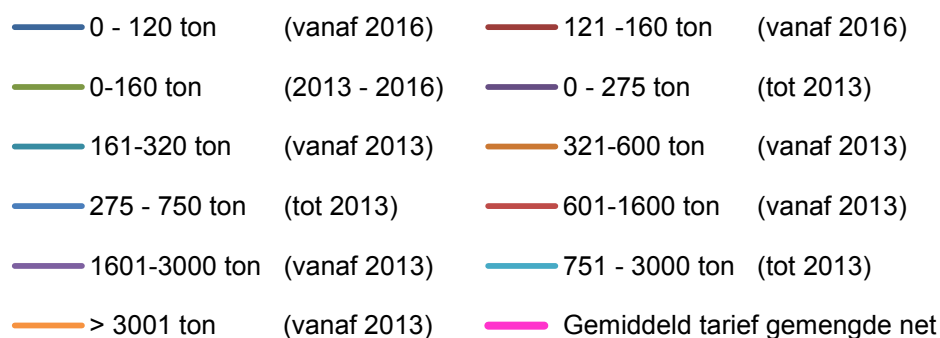
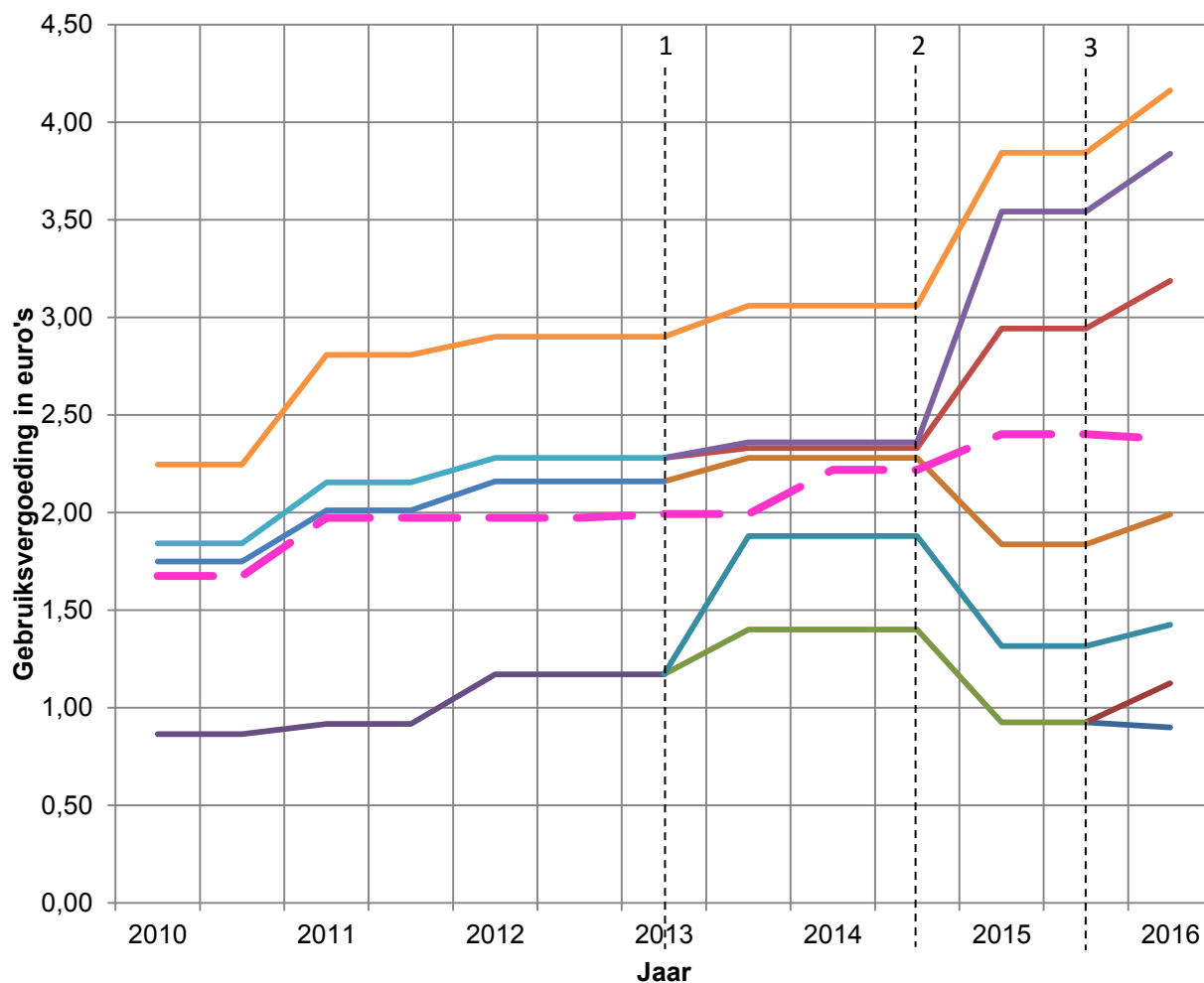
<sup>45</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 van de Commissie van 12 juni 2015 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien, *PbEG* 2015, L148/17.

<sup>46</sup> Zie artikel 23 van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU.

<sup>47</sup> Het opstellen van treinen in centraal bediend gebied en niet-centraal bediend gebied.



FIGUUR 5.1 Gebruiksvergoeding per treinkilometer op het gemengde net\*



\* Tarieven dienstcategorie 'treinpad' (incl. Betuweroute, vanaf 2015) Bronnen: Keyrail en ProRail  
 1: wijziging differentiatie (staffel) per 2013  
 2: wijziging differentiatie (staffel) per 2014  
 3: wijziging laagste staffel naar aanleiding van het besluit van de ACM van 2 juli 2015



### Onderzoek van ACM naar de gebruiksvergoeding in 2015 en 2016

Eind 2014 verzocht de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) namens haar leden Veolia, Arriva Connexxion en Syntus, aan ACM om de gebruiksvergoeding voor dienstregelingjaren 2015 en 2016 te onderzoeken. De aanleiding daarvoor was een stijging van de tarieven in 2015 en 2016. Die steeg van ongeveer 280 miljoen euro in 2014 naar 330 miljoen euro in de daarop volgende jaren. De ACM heeft, naar aanleiding van het verzoek van FMN en het onderzoek dat daarop volgde, drie besluiten genomen: twee in 2015 en één in 2016.

In het eerste besluit gaf de ACM aan ProRail de opdracht om de berekening van de gebruiksvergoeding op drie onderdelen aan te passen; met name de tarieven voor lichtere treinen waren te hoog ten opzichte van de tarieven voor zwaardere treinen. Daarnaast gaf de ACM ProRail de opdracht om de wijze waarop ProRail de gebruiksvergoeding berekent, op een aantal onderdelen beter te motiveren en opnieuw ter beoordeling aan de ACM voor te leggen.

In het tweede besluit kwam de ACM tot de conclusie dat de manier waarop ProRail kosten van een aantal onderdelen van de spoorinfrastructuur toerekent aan haar tarieven, nog altijd onvoldoende was onderbouwd. Het ging om een bedrag van ongeveer 20 miljoen euro per jaar. De ACM legde daarbij aan ProRail een bindende aanwijzing op: de opdracht om opnieuw een nadere, meer gedetailleerde onderbouwing van de berekeningsmethode op te stellen en voor te leggen aan de ACM.

Medio 2016 heeft ProRail die gedetailleerde berekening van de kosten van de laatste deelsystemen toegezonden aan de ACM. Uit de uitleg die ProRail daarbij gaf, kwam naar voren dat ProRail rekent met een factor, die als gevolg heeft dat meer kosten in rekening worden gebracht bij vervoerders dan is toegestaan. Die factor kan als volgt worden toegelicht. Volgens wet- en regelgeving mag ProRail enkel kosten doorberekenen die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Dat zijn, simpel gezegd, de kosten die treinen veroorzaken door het gebruik van de bestaande infrastructuur. Uit het onderzoek van de ACM bleek echter, dat ProRail niet overal was uitgegaan van de infrastructuur die zij in werkelijkheid beheert. ProRail ging uit van de infrastructuur die minimaal benodigd zou zijn, bij een beperkte mate van gebruik.

In het derde en laatste besluit over deze zaak legde de ACM daarom opnieuw een bindende aanwijzing op aan ProRail. De opdracht luidde, ten eerste, dat de gebruiksvergoeding niet meer mag worden berekend op basis van de minimale nodige infrastructuur, maar de infrastructuur zoals die daadwerkelijk is vormgegeven. Ten tweede gaf de ACM de opdracht om enkele tarieven met terugwerkende kracht aan te passen. De totale tariefverlaging bedraagt ongeveer € 4,0 à € 4,5 miljoen euro per jaar.

Het algemene beeld dat respondenten schetsen over de hoogte van de gebruiksvergoeding op het gemengde net is gematigd negatief. Een nadere analyse van de reacties laat echter grote verschillen zien. Personenvervoerders oordelen gemiddeld gematigd positief over de gebruiksvergoeding. Een gematigd negatief beeld wordt geschetst door verladers van goederen via het spoor evenals door spooronderhoudsbedrijven. Negatiever over de gebruiksvergoeding zijn goederenvervoerders, evenals regionale concessieverleners en enkele regionale passagiersvervoerders. Het meest negatief oordelen de brancheorganisaties voor het goederenvervoer en enkele individuele goederenvervoerders.

Een nadere analyse per vraag met betrekking tot de gebruiksvergoeding levert het beeld op dat de meeste respondenten met name negatief oordelen over:

- de hoogte van de gebruiksvergoeding;
- de hoogte van de gebruiksvergoeding in vergelijking met het buitenland, en;
- de onderbouwing van de tarieven door ProRail.



Over het algemeen zijn de reacties positief wat betreft de informatie over de gebruiksvergoeding die is opgenomen in de netverklaring. Op basis van de interviews is het beeld dat respondenten, wat de hoogte van de tarieven betreft, met name ontevreden zijn over de mate waarin de gebruiksvergoeding is gestegen. Een meer gematigde ontwikkeling zou beter zijn. Daarbij geven enkele respondenten ook aan dat de ontwikkeling uit de pas loopt met de buurlanden. Enkele respondenten uit de goederensector geven aan dat de hoogte van de tarieven meer moet worden afgestemd op de concurrentiepositie van spoorgoederenvervoer in relatie tot het vervoer over het water en over de weg.

Wanneer de hoogte wordt gezien in samenhang met de differentiatie van tarieven, zijn de respondenten met name negatief over de differentiatie van tarieven naar gewicht. Die factor zou teveel doorwegen in de tariefstelling, waardoor regionale personenvervoerders en goederenvervoerders onevenredig zouden worden geraakt. Een tweede geluid dat in dit verband meer werd gehoord, is een gebrek aan differentiatie van tarieven naar kwaliteit van de prestatie die de beheerder levert. Ook is opgemerkt dat het gebruik van stiller materieel meer zou moeten doorwerken in de tariefstelling. Een tweetal respondenten brengt naar voren dat de tariefhoogte het vervoer van kleinere ladingen onrendabel maakt.

Over de onderbouwing van de tarieven merken meerdere partijen op dat deze ondoorzichtig is, te technisch van aard en dat het te veel belasting oplevert voor hen om deze te doorgronden, zeker op jaarlijkse basis. Daarnaast is de onderbouwing vatbaar voor teveel discussie en zou dit objectiever moeten gebeuren. Enkele respondenten vragen in dit verband om meer vat op de gebruiksvergoeding door de ACM. Een enkele respondent merkt op dat de onderbouwing aan een revisie toe is.

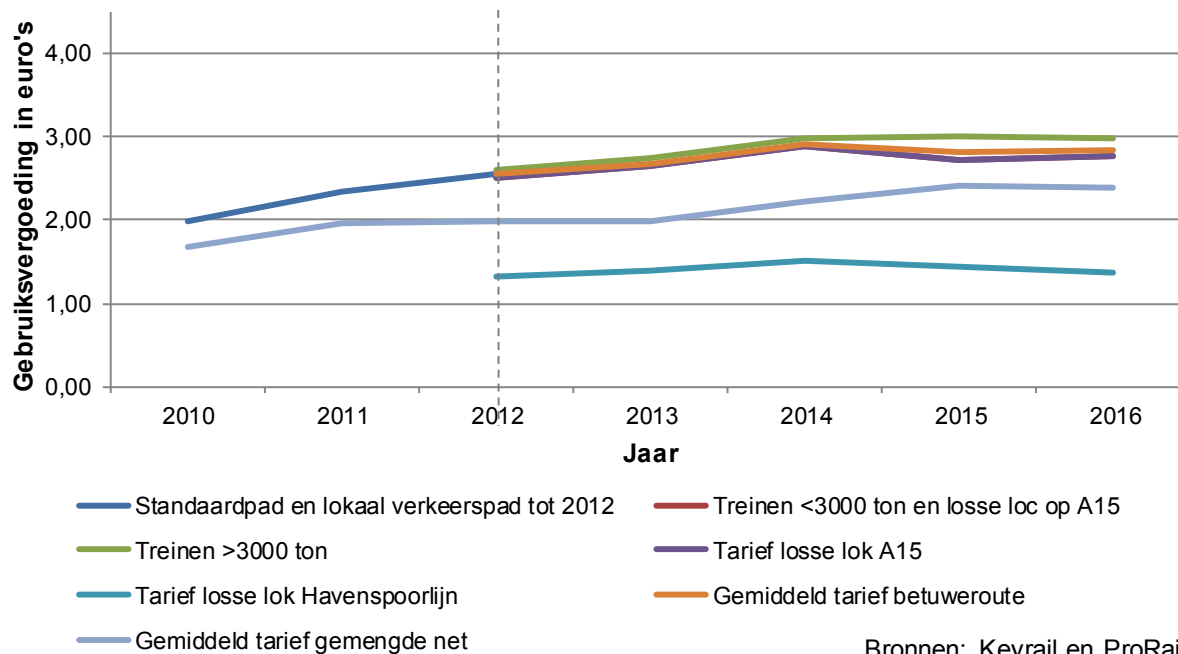
Over de individuele tarieven komt, tot slot, naar voren dat met name de tarieven voor de diensten 'opstellen en rangeren' te hoog zijn en een andere wijze van differentiatie zouden moeten hebben. Daarbij zou vooral schaarste moeten worden geprijsd, mits er uitwijkmogelijkheden zijn naar plekken waar geen schaarste is. Wat betreft het tarief voor het gebruik van de bovenleiding wordt opgemerkt dat dit te sterk stijgt en die stijging niet verklaarbaar is.

#### *Gebruiksvergoeding Betuweroute*

De gebruiksvergoeding voor de Betuweroute laat een gematigder ontwikkeling zien dan die voor het gemengde net. Hierbij moet worden opgemerkt, dat de tarieven voor de Betuweroute in 2015 nog werden vastgesteld door KeyRail; per 2016 worden de tarieven voor de Betuweroute vastgesteld door ProRail.



**FIGUUR 5.2 Gebruiksvergoeding per kilometer goederenvervoer op de Betuweroute**



Over de tarieven voor de Betuweroute, met name voor het dienstregelingsjaar 2015, geldt dat alle respondenten gemiddeld een positief oordeel gaven. Tevreden zijn zij met name over de geringere hoogte en de meer gematigde tariefontwikkeling dan op het gemengde net. Wel werd over de tariefhoogte enkele malen opgemerkt, dat deze het gebruik van de Betuweroute meer en effectiever zouden moeten stimuleren dan het gebruik van het gemengde net. Een kritische noot betrof de tarifieringssystematiek van Keyrail, die complex werd gevonden. Positief aspect van die systematiek was, dat die slechts onderscheid maakte tussen drie soorten vervoer,<sup>48</sup> in plaats van de meer gedetailleerde gewichtsklassen die ProRail hanteerde.

## 5.4 Prestatieregelingen

### *Prestatieregelingen gemengde net*

Van alle bevroegde partijen zijn er achttien partijen die hebben aangegeven na 2014 een toegangsovereenkomst met ProRail te hebben afgesloten. Daarvan zijn er twaalf met een prestatieregeling. Slechts twee spoorwegondernemingen die met ProRail een toegangsovereenkomst met een prestatieregeling zijn aangegaan, zijn positief over de bijdrage van die regeling aan verbetering van de prestaties van ProRail. Twee andere partijen zijn positief over het effect van de prestatieregeling op de vermindering van storing. Ook hier betreft het een gering aandeel van de twaalf respondenten met een prestatieregeling.

Enkele respondenten vinden de regelingen te complex. Uit de goederensector komen positieve geluiden over het starten van overleg met ProRail om gezamenlijk tot een effectievere en meer doordachte prestatieregeling te komen.

<sup>48</sup> Treinen tot 3000 ton, treinen boven 3000 ton en lokaal verkeer op de Havenspoorlijn.



#### *Prestatieregelingen Betuweroute*

Met Keyrail hebben twaalf respondenten in 2014 of 2015 een toegangsovereenkomst afgesloten voor de Betuweroute. De helft van deze overeenkomsten bevatte een prestatieregeling. In het geval van Keyrail zijn alle contractpartners met een prestatieregeling negatief over de bijdrage van die regeling aan verbetering van de prestaties van de beheerder.

#### *Effectiviteit van de prestatieregelingen*

Veel gehoord commentaar van vervoerders is dat de prestatieregelingen onvoldoende tot verbetering van de prestaties van vervoerders en ProRail leiden. Deze geluiden komen zowel uit de hoek van de personenvervoerders als uit de hoek van goederenvervoerders en aannemers. Een verklarende factor die hierbij meermaals wordt genoemd, is dat financiële prikkels in de vorm van bonussen of malussen de beheerder volgens de respondenten niet tot daadwerkelijke verbetering aanzetten. Die wordt volgens hen niet of nauwelijks 'geraakt' bij onderpresteren. Respondenten geven aan dat de regeling feitelijk niet meer is dan een inspanning; de financiële consequenties van de prestatie of onderprestatie worden daarbij volgens hen vooraf ingecalculeerd door de beheerder. Daarnaast wordt aangegeven dat de financiële prikkels zo gering van omvang zijn, dat zij in feite geen enkel effect zullen sorteren. Meer specifiek geeft een enkele respondent aan, dat het aangaan van een politiek-maatschappelijk debat in werkelijkheid vaker verbetering oplevert dan prestatieregelingen.

Ook geven enkele respondenten aan dat prestatieregelingen ook in kwalitatieve zin niet effectief zijn. Verbeteringen worden volgens hen niet of te langzaam doorgevoerd. Enkele partijen wijzen als voorbeeld op het aantal verstoringen op het gemengde net dat niet substantieel vermindert. Aan de andere kant zijn twee respondenten positief over de bijdrage van de prestatieregeling aan de vermindering van verstoringen. Eén vervoerder ziet een verbetering ten opzichte van een aantal jaren terug, omdat klachten tegenwoordig door ProRail beter worden onderzocht en dergelijke signalen worden beantwoord.

Alle respondenten die in 2014 en/of 2015 een prestatieregeling met Keyrail hadden, beoordelen deze als slecht of onvoldoende, zowel qua gevolgen voor de verbetering van de prestaties van de beheerder als ten aanzien van de verminderingen van de verstoringen. Daarbij voeren zij dezelfde punten aan als bij de prestatieregelingen met ProRail. Een vervoerder wijst aanvullend ook nog op tekortkomingen in de wijze waarop ProRail de prestatieregelingen voor de Betuweroute toepast.

## **5.5 Resultaat: graag meer financiële prikkels**

Met name de goederenvervoerders vinden de gebruiksvergoeding te hoog, ook in vergelijking met de buurlanden. Ze willen dat de mogelijkheden voor tariefdifferentiatie anders benut worden. Met name de wijze waarop het treingewicht nu meeweegt in de tariefstelling.

Over het algemeen zijn respondenten voorstander van financiële prikkels. Daarbij stellen zij voor om de prestaties van zowel de beheerder als de vervoerders tot uitdrukking te brengen in de tariefstelling. Zo zouden er betere prikkels moeten komen om de beheerder te bewegen treinsporen van goede kwaliteit aan te bieden. Ook denkt men aan prikkels om het opstellen van treinen op druk bezette sporen te reguleren. Met voldoende mogelijkheden om uit te wijken naar minder bezette sporen. Waar het om capaciteit voor het rijden gaat, kunnen kortingen een betere benutting van de Betuweroute stimuleren. De hoogte van bijvoorbeeld milieuheffingen en -kortingen zouden voldoende ontmoedigend of lonend moeten zijn voor vervoerders. Bijvoorbeeld prikkels om de inzet van stiller treinmaterieel te bevorderen.



## Bevindingen van het stakeholdersonderzoek

### 6 Dienstvoorzieningen en diensten

#### 6.1 Inleiding

Naast toegang tot de hoofdinfrastructuur hebben spoorwegondernemingen eveneens toegang nodig tot dienstvoorzieningen en diensten om het vervoer per spoor te kunnen realiseren.<sup>49</sup>

Voorbeelden zijn de levering van tractie-energie (de elektriciteit via de bovenleiding), het gebruik van reizigersstations en treinonderhoudsvoorzieningen. Spoorwegondernemingen dienen onder non-discriminatoire voorwaarden toegang te krijgen tot deze diensten. Daarnaast geldt dat in veel gevallen deze diensten tegen kostengeoriënteerde tarieven aangeboden moeten worden. De ACM houdt hierop toezicht.

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving en analyse van de waardering van de dienstvoorzieningen en diensten.

#### 6.2 Wettelijk kader

In de spoorwegregelgeving is geregeld in welke gevallen, onder welke voorwaarden en volgens welke procedures een exploitant van dienstvoorzieningen en diensten toegang verleent tot deze dienstvoorzieningen en diensten. Zo dienen, afhankelijk van de aard van de dienstvoorziening of de dienst, voor de toegang en het gebruik kostengeoriënteerde tarieven in rekening te worden gebracht en mogen de voorwaarden, waaronder de dienstvoorziening of dienst ter beschikking wordt gesteld, de mededinging niet beperken.<sup>50</sup>

Op grond van de per 15 december 2015 gewijzigde Spoorwegwet heeft de ACM de bevoegdheid om bij aanbestedingen van regionale spoorconcessies de tarieven en voorwaarden van bepaalde diensten vooraf goed te keuren. Deze nieuwe rol van de ACM wordt in hoofdstuk 8 besproken.

#### 6.3 Bevindingen

In de voorgelegde enquêtevragen over de dienstvoorzieningen en diensten is evenals in de Netverklaring een onderscheid gemaakt tussen vier categorieën, ontleend aan bijlage II van de Recast-richtlijn:

- I. Dienstvoorzieningen en diensten in het minimumtoegangspakket;
- II. Dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten;
- III. Aanvullende diensten;
- IV. Ondersteunende diensten.

##### **I. Dienstvoorzieningen en diensten in het minimumtoegangspakket**

Het minimumtoegangspakket betreft volgens de Netverklaring 2016 alle diensten om capaciteit ten behoeve van treinverkeer op de hoofdspoorweginfrastructuur en overige spoorweginfrastructuur in beheer bij ProRail te reserveren en te benutten. In hoofdstuk 5 is al uitvoerig ingegaan op de ervaringen van spoorwegondernemingen met de capaciteitsverdeling door ProRail. In dit hoofdstuk is de waardering opgenomen van de volgende drie diensten zoals die ook in de Netverklaring 2017 staan beschreven. Dit zijn:

<sup>49</sup> In de vorige Spoormonitor was sprake van bijkomende diensten en voorzieningen. Als gevolg van de implementatie van de Recast-richtlijn (in de Spoorwegwet is de benaming hiervan gewijzigd in dienstvoorzieningen en diensten).

<sup>50</sup> Zie artikel 67 van de Spoorwegwet en het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU.





- de dienst gebruik van het treinpad, inclusief de daarvoor beschikbare informatieapplicaties (zoals Donna, AdRem, RADAR);
- de dienst opstellen en
- de dienst gebruik van het tractie-energievoorzieningssysteem. De in de Netverklaring 2017 genoemde dienst transfer is in de enquête ondergebracht bij de vraag over het gebruik van reizigersstations (als onderdeel van punt 2 van bijlage II).

#### *Treinpaden*

De gemiddelde waardering van de dienst treinpad<sup>51</sup> is net niet voldoende. De personenvervoerders, onderhoudsbedrijven en spooraanneemers beoordelen deze dienst als voldoende. Maar met name goederenvervoerders zijn kritisch. Het merendeel van deze groep vervoerders waardeert deze dienst met een onvoldoende. Daarbij is onder meer opgemerkt dat de kwaliteit van de planning van het goederentreinpad niet voldoende is. Dit is deels het gevolg van de bestaande regelgeving, maar volgens vervoerders deels ook van de houding van ProRail om te weinig te denken in mogelijkheden.

#### *Opstelsporen*

Ook de gemiddelde waardering voor de dienst “opstellen” scoort net niet voldoende. Het gaat bij deze dienst om het stilstaand gebruik van sporen, anders dan perronsporen, gedurende ten hoogste 3 uur voorafgaand en/of na een trein- of rangeerbeweging. Ook de score hiervan komt over het algemeen neer op een onvoldoende, waarbij de waardering wel per marktsegment verschilt. De personenvervoerders, spooraanneemers en onderhoudsbedrijven beoordelen deze dienst als voldoende, maar de goederenvervoerders en de expediteurs/verladers waarderen deze dienst met een onvoldoende. Veel respondenten hebben gewezen op de beperkte beschikbaarheid en bereikbaarheid van opstel terreinen, onder meer door het verminderen van het aantal spoorwissels, zoals bij Utrecht Centraal. Met name goederenvervoerders klagen over het capaciteitsgebrek, maar ook personenvervoerders signaleren een afname in de beschikbare opstel mogelijkheden. Al met al lijkt de waardering van deze dienst niet sterk af te wijken van de waardering tijdens de vorige Spoormonitor.

#### *Tractie-energievoorziening*

De elektrische tractie wordt geleverd via de bovenleiding op de geëlektrificeerde sporen. Op het gemengde net betreft het een energievoorziening met een vermogen van 1500 V. Op de Betuweroute heeft de energievoorziening een vermogen van 25 kV. Zowel de goederenvervoerders als de personenvervoerders en ook de spooraanneemers waarderen deze dienst als voldoende. Twee expediteurs/verladers hebben deze dienst als onvoldoende tot slecht gewaardeerd. Evenals bij de vorige Spoormonitor zijn de scores bij de goederenvervoerders wat lager ten opzichte van die van de personenvervoerders.

## **II. Dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten**

De diensten in de tweede categorie bestaan uit:

- gebruik van de transferruimte in reizigersstations, de gebouwen en andere voorzieningen, met inbegrip van het aanbieden van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop;
- goederen- of vrachtterminals;
- rangeeremplacementen;
- dienstvoorzieningen op opstel terreinen;
- materieelonderhoudsvoorzieningen;

---

<sup>51</sup> Zie ook noot 34: een treinpad is de capaciteit die een trein tussen twee plaatsen en tussen twee vastgestelde tijdstippen mag gebruiken.



- andere technische voorzieningen;
- zeehaven- en binnenhavenvoorzieningen;
- gebruik van tankinstallaties en levering van brandstof voor deze tankinstallaties.

Een deel van deze dienstvoorzieningen en daarin verleende diensten wordt door andere exploitanten dan ProRail aangeboden. Zo biedt de NS op de reizigersstations reisinformatie aan alsmede locaties voor de kaartverkoop of voor check-in/check-out-voorzieningen. Daarnaast hebben vervoerders contracten met derden voor het onderhoud van het treinmaterieel en voor de levering van tractie-energie en brandstof. In de enquête is met dit onderscheid rekening gehouden.

#### *Reizigersstations (inclusief door derden aangeboden reisinformatie en locaties kaartverkoop)*

Alle personenvervoerders waarderen het gebruik, beschikbaarheid en voorwaarden van de door ProRail beheerde reizigersperrons en de transferruimte met een voldoende. Ten opzichte van de vorige Spoormonitor is sprake van een vergelijkbaar beeld.

De door de NS aangeboden reisinformatie beoordelen de overige personenvervoerders als voldoende tot goed evenals de aangeboden voorzieningen voor de kaartverkoop. De door de NS aan andere spoorwegondernemingen te bieden toegang tot stationsdiensten in het kader van aanbestedingen van regionale spoorconcessies wordt besproken in hoofdstuk 8.

#### *Goederen- of vrachtterminals (laad- en losplaatsen)*

Op enkele locaties beschikt ProRail over openbare laad- en losplaatsen waar goederenvervoerders hun goederenwagons kunnen laden of lossen. Daarnaast zijn er commerciële goederenterminals met gespecialiseerde overslagvoorzieningen voor goederenvervoer. De goederenvervoerders en expediteurs/verladere die van deze voorzieningen gebruik maken hebben deze als voldoende beoordeeld.

#### *Rangeeremplacementen*

Over de beschikbaarheid, kwaliteit en voorwaarden van het gebruik van rangeeremplacementen zijn goederenvervoerders het meest kritisch en zij waarderen deze dienst met een onvoldoende. Zo wordt geklaagd over niet efficiënt beheer, omdat gereserveerde, maar feitelijk niet benutte rangeersporen niet ad hoc beschikbaar worden gesteld. De meeste personenvervoerders en ook spooraanneemers daarentegen beoordelen de beschikbaarheid, kwaliteit en voorwaarden als voldoende.

#### *Gebruik dienstvoorzieningen op opstelreinen*

Een hiermee vergelijkbaar verdeeld beeld laat de enquête ook zien voor de waardering van de beschikbaarheid, de kwaliteit en de voorwaarden van de dienstvoorzieningen op opstelreinen (zoals depotvoeding, verlichting en looppaden). Enkele vervoerders noemen als minpunt het ontbreken van bijvoorbeeld cameratoezicht of voldoende tappunten (watervoorziening) bij opstelreinen of gebrek aan speciale voorzieningen voor onderhoud van materieel op dergelijke terreinen.

#### *Materieelonderhoudsvoorzieningen*

Deze voorzieningen worden niet door ProRail aangeboden. Vervoerders maken voor het onderhoud van hun materieel gebruik van eigen onderhoudsdiensten of sluiten onderhoudscontracten met onderhoudsbedrijven, zoals NedTrain, Shunter, Stadler of Combo. Deze dienstverlening scoort bij vrijwel alle vervoerders een voldoende.

#### *Tankproces (dienstvoorziening 'tankinstallaties' en 'levering brandstof door derden')*

ProRail biedt voor het tanken van brandstof voor niet-elektrisch aangedreven materieel in verband met milieu-eisen op een aantal locaties in het land tankplaten (voorzieningen voor tankinstallaties) aan. De



exploitatie of het beheer van de tankinstallaties is of in handen van Vivens, de collectieve inkooporganisatie van de spoorvervoerders<sup>52</sup> of van een bij Vivens aangesloten partij. Vivens sluit voor de levering van brandstof contracten met een brandstofleverancier. De waardering voor de beschikbaarheid en kwaliteit van tankinstallaties is verdeeld. Goederenvervoerders zijn hierover minder positief dan personenvervoerders en onderhoudsbedrijven. Zo is opgemerkt dat in het noorden van het land onvoldoende tankmogelijkheden bestaan en dat een tankinstallatie als gevolg van een defect lange tijd niet beschikbaar is geweest. Over het functioneren van Vivens en de levering van brandstof zijn de meeste partijen over het algemeen tevreden. Alles bijeengenomen is het beeld vergelijkbaar met dat uit de vorige Spoormonitor.

### III. Aanvullende diensten

Het gaat in dit pakket om de volgende diensten:

- levering van elektrische tractie-energie;
- faciliteiten voor fecaliënafvoer;
- buitengewoon vervoer.

#### *Levering elektrische tractie-energie*

Evenals de (inkoop en) levering van brandstof op het gemengde net is de (inkoop en) levering van elektrische tractie-energie op het gemengde net in handen van Vivens. De (inkoop en) levering van elektrische tractie-energie op de Betuweroute wordt uitgevoerd door CIEBR.<sup>53</sup> De levering van tractie-energie op zowel het gemengde net als op de Betuweroute wordt beoordeeld met een voldoende tot ruim voldoende.

#### *Fecaliënafvoer*

Deze dienst, waarvan drie personenvervoerders gebruikmaken, wordt als voldoende beoordeeld.

#### *Buitengewoon vervoer*

Het betreft hier transporten met een bijzondere omvang of afmeting in het kader van het goederenvervoer of spooronderhoud. De waardering voor deze dienst is sterk wisselend. De onderhoudsbedrijven oordelen hier positief over, maar bij de goederenvervoerders scoort deze dienst een onvoldoende. Opgemerkt is bijvoorbeeld dat de infrastructuur bij ProRail onvoldoende in kaart is gebracht om tijdig aan de vervoerder de juiste informatie te verstrekken die noodzakelijk is voor het uitvoeren van een buitengewoon transport.

### IV. Ondersteunende diensten

Het gaat hierbij om de volgende diensten:

- toegang tot het telecommunicatienetwerk;
- levering van aanvullende informatie;
- technische keuring van spoorvoertuigen;
- diensten in verband met kaartverkoop in reizigersstations (reeds besproken bij de categorie II diensten).

#### *Toegang tot het telecommunicatienetwerk/levering aanvullende informatie*

De toegang tot het communicatienetwerk (en het gebruik van het radiocommunicatiesysteem GSM-R) wordt door de meerderheid van de respondenten als voldoende beoordeeld, maar de levering van aanvullende informatie via diverse ICT-toepassingen scoort een onvoldoende. Uit de reacties komt naar voren dat ICT-systemen van afnemers niet altijd geschikt zijn voor de ICT-toepassingen van ProRail en andersom

<sup>52</sup> Vivens staat voor Verenigd Inkoop en Verbruik Energie op het Nederlands Spoorwegnet.

<sup>53</sup> Coöperatieve Inkoopvereniging Elektriciteit BetuweRoute.



aanpassingen bij ProRail direct leiden tot noodzakelijke aanpassingen in ICT van de afnemers. De afnemers van de dienst facilitair plannen via de applicatie Donna, waarmee spoorcapaciteit kan worden ingepland, waarden deze dienst met een voldoende.

#### *Technische keuring van spoorvoertuigen*

Spoorvoertuigen dienen te voldoen aan onder meer specifieke technische eisen voor toelating op het Nederlandse spoorwag. De technische keuring van spoorvoertuigen wordt verricht door keuringsinstanties, die daarvoor een vergunning dienen te hebben van de Inspectie Leefomgeving en Transport.<sup>54</sup> De keuring van spoorvoertuigen maakt deel uit van de certificering van materieel waarover in de enquête ook vragen zijn gesteld, waarop meer respondenten hebben gereageerd. De beoordeling en waardering van de technische keuring van spoorvoertuigen worden bij dat onderdeel besproken. De ACM verwijst hiervoor naar paragraaf 9.1.

## **6.4 Resultaat: waardering over dienstvoorzieningen en diensten loopt uiteen**

De waardering van de beschikbaarheid, kwaliteit en voorwaarden van dienstvoorzieningen en diensten verschilt soms sterk. Personenvervoerders zijn in het algemeen positiever dan goederenvervoerders en expediteurs/verladers over de beschikbaarheid, kwaliteit en de voorwaarden van de dienstverlening door ProRail.

Het meest kritisch zijn vervoerders over beschikbaarheid, kwaliteit en voorwaarden van de dienst opstellen en van de dienst rangeeremplacements. De waardering hiervoor is evenals in de vorige Spoormonitor laag.

Tegelijkertijd zijn er positieve beoordelingen over de kwaliteit van de dienstverlening van zowel ProRail als van derde partijen geconstateerd. Zo hebben de respondenten zich over de beschikbaarheid en de voorwaarden van de dienst reizigersstations (inclusief transferruimte) positief uitgesproken. Ook het gebruik van de goederenterminals heeft een positieve waardering gekregen. Daarnaast is de levering van tractie-energie, uitgevoerd door Vivens voor het gemengde net en door CIEBR op de Betuweroute positief beoordeeld.

De waardering van het tankproces zowel wat betreft beschikbaarheid van tankinstallaties als de exploitatie daarvan, is ten opzichte van de vorige Spoormonitor iets toegenomen.

---

<sup>54</sup> Zie voor meer informatie de website: [www.ilent.nl](http://www.ilent.nl).



## Bevindingen van het stakeholdersonderzoek

### 7 De OV-chipkaart en Trans Link Systems

#### 7.1 Inleiding

Het onderwerp OV-chipkaart en het functioneren van Trans Link Systems (hierna: Translink) is nieuw in deze Spoormonitor. De OV-chipkaart wordt uiteraard niet alleen voor openbaar vervoer per spoor gebruikt, maar in het hele openbaar vervoer. Er is echter een grote overlap tussen partijen die in Nederland het openbaar (personen)vervoer verzorgen en partijen die het openbaar (personen)vervoer per spoor aanbieden.

Aanleiding om ook dit onderwerp in deze Spoormonitor op te nemen vormden ten eerste signalen uit de openbaar vervoersector die de ACM in het verleden ontving. Die waren onder meer reden voor de ACM om dit onderwerp te adresseren in de *Marktscan personenvervoer per spoor* (2011) en de daarop volgende *Quickscan* (2013). Mede naar aanleiding van de signalen die de ACM daarin opnam, hebben er wijzigingen plaatsgevonden in de zeggenschap van Translink. Een tweede aanleiding voor een bespreking van dit onderwerp is een verandering in de manier van besluitvorming over de OV-chipkaart. Translink, de organisatie die de OV-chipkaart uitgeeft en het systeem voor afhandeling van transacties met de OV-chipkaart exploiteert, wordt vanaf december 2015 op een andere manier aangestuurd.<sup>55</sup> Per eind 2015 hebben alle bedrijven die in Nederland openbaar personenvervoer verzorgen invloed op besluitvorming van Translink, door de oprichting van de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven.

#### 7.2 Wettelijk kader

In 2015 is de Wet personenvervoer 2000 aangepast. Daarbij is voorzien in een mogelijke nieuwe toezichtstaak voor de ACM. Dit onderdeel van de wet is echter nog niet van kracht.<sup>56</sup> De ACM heeft, in het kader van deze Spoormonitor, al een eerste peiling willen doen wat de ervaringen en meningen van diverse organisaties zijn over de OV-chipkaart en Translink. De organisaties die de ACM heeft benaderd zijn: spoorvervoerders, OV-reizigersorganisaties, concessie-verlenende regionale overheden en aanbieders van mobiliteitskaarten en -producten die (mede) toegang tot het openbaar vervoer geven.

#### 7.3 Bevindingen

##### *Algemeen*

Het oordeel van respondenten over de OV-chipkaart en Translink laat een zeer divers beeld zien. Over het algemeen zijn respondenten positief over de OV-chipkaart en de afhandeling van transacties daarmee. Men is over het algemeen positief over de voorwaarden voor toegang tot de dienstverlening van Translink. Daarnaast wordt positief geoordeeld over initiatieven voor de ontwikkeling van nieuwe wijzen van betalen in

<sup>55</sup> Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, 23 645, nr. 622. Zie ook OVPRO magazine, 15 december 2015 op [www.OVPRO.nl](http://www.OVPRO.nl)

<sup>56</sup> De artikelen 30a tot en met 30d van die wet werden in september 2015 toegevoegd, maar treden pas in werking op een nader te bepalen tijdstip. Op grond van die bepalingen zou de ACM toezicht houden op de toegang van vervoerders en andere partijen tot elektronische systemen voor transactie-afwikkeling in het openbaar vervoer. Op dit moment zou het alleen gaan over het systeem dat wordt beheerd door Translink en dat functioneert op basis van de OV-chipkaart. De Staatssecretaris van IenM heeft daarbij aangegeven dat zij, te zijner tijd, de ACM zal vragen om te onderzoeken of het vormgeven van toezicht nodig is en hoe dat vormgegeven zou moeten worden.



het openbaar vervoer en de medewerking die Translink daarbij verleent. Ook zijn meerdere partijen positief over de toegankelijkheid van het productaanbod van Translink, terwijl een enkele partij daarover juist zeer negatief is. Een enkele respondent geeft aan dat reizigers over het algemeen tevreden zijn over het functioneren van de OV-chipkaart.<sup>57</sup> De meest gehoorde punten van kritiek zijn technisch dan wel organisatorisch van aard. Daarnaast worden er kritische opmerkingen geplaatst over de gebruiksvriendelijkheid.

#### *Technische aspecten*

De technische punten zijn de volgende. Diverse vervoerders hebben vraagtekens geplaatst bij de toekomstbestendigheid van het huidige systeem. Een aantal partijen vraagt zich af of andere, nieuwe betalingsvormen (mobiele telefoon, credit card) wel via het huidige systeem zouden kunnen worden afgewikkeld. Een enkele partij vraagt zich af of de OV-chipkaart niet alleen als elektronisch identificatiebewijs zou moeten gelden en de overige transactie-afwikkeling via internet zou moeten verlopen. Bij de ontwikkeling en invoering van de OV-chipkaart is teveel uitgegaan van het principe dat de kaart zelf 'statisch' is en het systeem voor transactie-afwikkeling (incheckpaaltjes, clearance bij Translink, online nazorg door vervoerders en reizigers) dynamisch zou worden. Dit uitgangspunt beperkt de flexibiliteit van het hele systeem; veranderingen moeten "om de kaart heen worden ontwikkeld." Voorbeeld daarvan is dat reizigers nog steeds per vervoerder moeten in- en uitchecken.<sup>58</sup>

#### *Organisatorische aspecten*

Op organisatorisch vlak stellen enkele respondenten, dat het systeem teveel vanuit het perspectief van vervoerders is ontwikkeld en daardoor, bijvoorbeeld, te weinig rekening houdt met het perspectief van reizigers en mobiliteitskaartaanbieders. In deze context merkt een enkele mobiliteitskaartaanbieder op dat ook de vervoerproducten (zoals abonnementen) van alle openbaar vervoerbedrijven beschikbaar zouden moeten zijn bij Translink, niet alleen de OV-chipkaart en de dienstverlening die daarmee samenhangt. Tot slot merken enkele respondenten op dat de data die het gebruik van de OV-chipkaart oplevert, breder beschikbaar zouden moeten worden gesteld, bijvoorbeeld aan concessieverlenende overheden. Die zouden daarmee patronen in het openbaar vervoer kunnen waarnemen en op basis daarvan het openbaar vervoer (de voorschriften in OV-concessies) beter vorm kunnen geven.

#### *Gebruiksvriendelijkheid*

In verband met gebruiksvriendelijkheid, merken enkele respondenten op dat er geen eenduidig loket is waar reizigers en mobiliteitskaartaanbieders terecht kunnen, bijvoorbeeld met verzoeken om mutaties op de kaart daar te voeren en transacties te kunnen aanpassen. Weliswaar kan dat deels via de website uitcheckgemist.nl, maar voor een aantal mutaties is tussenkomst van een vervoerder nodig, terwijl niet alle vervoerders die service bieden. Blokkering van OV-chipkaarten na het beëindigen van bijvoorbeeld abonnementen, is enkel mogelijk door een handeling van de reiziger. Dat is volgens een enkele respondent onwenselijk, omdat bepaalde vormen van misbruik van OV-chipkaarten op die manier niet kunnen worden tegengegaan. Daarnaast is er, volgens enkele respondenten, te weinig oog voor de internationale dimensie van het gebruik van de OV-chipkaart op verbindingen van en naar Nederland.

---

<sup>57</sup> Hierbij past de kanttekening dat het onderzoek is uitgevoerd ruim voordat in de pers is bericht over de mogelijk te hoge rendementen van Translink.

<sup>58</sup> In juli 2016 heeft de ACM aan de NS en Connexxion toestemming verleend voor een proef van één jaar op de zogenoemde Valleilijn om op de stations Amersfoort en Ede-Wageningen eenmaal in- en uit te checken bij het overstappen op een andere vervoerder. Deze proef gaat in maart 2017 van start.



#### **7.4 Resultaat: het huidige systeem van de OV-chipkaart kan klantvriendelijker**

Over het algemeen lijken respondenten bovengemiddeld tevreden over het functioneren van de OV-chipkaart. Het meeste commentaar heeft betrekking op de klantvriendelijkheid en toekomstbestendigheid van het huidige systeem en technische aspecten ervan. Uit de antwoorden op de vragen die in het kader van deze Spoormonitor zijn gesteld, is nog niet de conclusie te trekken dat de ACM toezicht zou moeten houden op toegang voor vervoerders tot de betaalsystemen in het openbaar vervoer. Daarvoor is verder onderzoek nodig naar het functioneren van Translink in de huidige eigendomsstructuur, met de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven als aandeelhouder.



## Bevindingen van het stakeholdersonderzoek

### 8 Regionale spooraanbestedingen

#### 8.1 Inleiding

In deze Spoormonitor wordt voor het eerst het onderwerp regionale spooraanbestedingen behandeld. Het aanbesteden van regionale spoorlijnen zorgt voor concurrentie op de regionale spoormarkt. Deze concurrentie zorgt voor prikkels die leiden tot lagere prijzen en het leveren van een betere kwaliteit. Daarnaast worden spoorwegondernemingen zo gestimuleerd om te innoveren. Het is echter van belang dat er bij deze regionale spooraanbestedingen een gelijk speelveld is. Doordat sommige spoorwegondernemingen naast hun vervoersactiviteiten beschikken over essentiële spoordiensten, is er een risico dat het speelveld bij de aanbestedingen niet gelijk is. De ACM heeft sinds de gewijzigde Spoorwegwet, naast haar toezicht achteraf, de bevoegdheid gekregen om bij aanbestedingen van regionale spoorconcessies de vergoedingen en voorwaarden van bepaalde spoorweggerelateerde diensten<sup>59</sup> vooraf (ex ante) goed te keuren. Het gaat hierbij om essentiële diensten die nodig zijn voor de exploitatie van een spoorconcessie, zoals de toegang tot passagiersstations.

#### 8.2 Regionale spoorlijnen

Het passagiersvervoer per trein dat niet onder het hoofdrailnet valt, wordt aanbesteed als regionaal spoor. Deze spoorlijnen, die regionale gebieden met steden verbinden, kunnen in beginsel voor maximaal 15 jaar openbaar aanbesteed worden door lagere overheden, zoals de gedeputeerde staten van provincies. In Nederland zijn op dit moment vijf spoorwegondernemingen<sup>60</sup> houder van één of meer van deze regionale concessies. In totaal zijn er 18 regionale spoorconcessiegebieden (zie Tabel 1 voor een overzicht).

---

<sup>59</sup> De diensten in dienstvoorzieningen als bedoeld in Bijlage II, punt 2, onderdelen a, f en i, van richtlijn 2012/34/EU.

<sup>60</sup> Dit zijn Syntus, Arriva en Connexion, NS Reizigers en Abellio. Veolia is hierbij niet meegenomen omdat zij geen houder meer is van een regionale concessie voor openbaar vervoer per trein.





Tabel 1: overzicht alle spoorconcessies Nederland

Overzicht Concessies per Vervoerder				
No	Vervoerder	Concessie	Concessieverlener	Looptijd
1	Arriva	Friesland	Provincie Friesland	dec 2010 - dec 2020
2	Arriva	Groningen	Provincie Groningen	dec 2010 - dec 2020
3	Arriva	Groningen - Leeuwarden	Provincie Groningen / Provincie Friesland	dec 2010 - dec 2020
4	Arriva	Vechtdallijnen	Provincie Drenthe / Provincie Overijssel	dec 2012 - dec 2027
5	Arriva	Vechtdallijnen Almelo - Marienberg	Provincie Overijssel / Regio Twente	dec 2013 - dec 2027
6	Arriva	Merwedelingelijn	Provincie Zuid-Holland / Provincie Gelderland	dec 2006 - dec 2018
7	Arriva	Achterhoek / Rivierenland	Provincie Gelderland	dec 2012 - dec 2020
8	Connexxion	Arnhem - Doetinchem	Stadsregio Arnhem-Nijmegen	dec 2012 - dec 2020
9	Connexxion	Valleilijn	Provincie Gelderland / Provincie Utrecht	dec 2006 - dec 2021
10	NSR	HRN	Min I&M	jan 2015 - jan 2025
11	NSR	Enschede - Zwolle	Provincie Overijssel	dec 2015 - dec 2017
12	NSR	IJsselmond	Provincie Overijssel	dec 2006 - dec 2017
13	NSR	Rijn Gouwe Lijn	Provincie Zuid-Holland	dec 2006 - dec 2016
14	NSR	Hoekse Lijn	Stadsregio Rotterdam	dec 2007 - ntb
15	Syntus	Oldenzaal - Zutphen	Regio Twente / Provincie Gelderland	dec 2003 - dec 2023
16	Veolia	Maaslijn	Stadsregio Arnhem-Nijmegen / Provincie Limburg	dec 2006 - dec 2016
17	Veolia	Heuvellandlijn	Provincie Limburg	dec 2006 - dec 2016
18	Keolis	Venlo - Venlo grens	Verkehrverbund (Duitsland)	dec 2009 - dec 2021
19	DB Regio NRW	Enschede - Glanerbrug grens	Verkehrverbund (Duitsland) i.s.m. Regio Twente	dec 2011 - dec 2026
20	ZLSM	geen	(stoomtreinmaatschappij)	nvt
21	VSM	geen	(stoomtreinmaatschappij)	nvt

Bron: V&D Accountmanagement Reizigersvervoer ProRail 2015

Een aantal van deze spoorconcessiegebieden wordt gezamenlijk als één spoorconcessie aanbesteed.<sup>61</sup> Daarnaast worden regelmatig bus- en treindiensten gecombineerd als multimodale concessie aanbesteed, zoals de aanbesteding van het gehele openbaar vervoer in de provincie Limburg recentelijk liet zien.

### 8.3 Wettelijk kader

De regels omtrent de aanbesteding van regionale spoorconcessies zijn sinds 2004 opgenomen in de Wet personenvervoer 2000. De ACM heeft op basis van deze wet geen sectorspecifieke toezichtsbevoegdheden bij aanbestedingen. Wel is het algemene mededingingsrecht van toepassing. Door een recente wetwijziging van de Spoorwegwet heeft de ACM vanaf 15 december 2015 enkele nieuwe toezichtsbevoegdheden wat betreft de dienstvoorzieningen en diensten.

Exploitanten van reizigersstations, andere technische voorzieningen, zoals schoonmaak- en wasvoorzieningen, en tankinstallaties<sup>62</sup> dienen voor de aanvang van een aanbesteding de tarieven en voorwaarden van de diensten in deze dienstvoorzieningen te laten goedkeuren door de ACM. Deze verplichting geldt alleen voor exploitanten die voor uitvoering van de desbetreffende concessie op één locatie de enige exploitant zijn van een bepaalde dienstvoorziening of dienst.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Zo worden bijvoorbeeld de concessiegebieden Groningen, Friesland en Groningen-Leeuwarden gezamenlijk aanbesteed.

<sup>62</sup> Dit betreffen dienstvoorzieningen en diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f en i, van richtlijn 2012/34/EU. Dit zijn a) de passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van de weergave van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop, f) andere technische voorzieningen met inbegrip van schoonmaak- en wasinstallaties en i) tankinstallaties en levering van brandstof in deze voorzieningen, waarbij de heffingen voor het gebruik van de tankinstallaties op de factuur afzonderlijk van de heffingen voor de levering van brandstof tot uitdrukking komen.

<sup>63</sup> Artikel 68b, eerste en tweede lid jo. artikel 68c, eerste lid, van de Spoorwegwet.



Op grond van de huidige wetgeving gaat de ACM voor de start van de aanbesteding na of de desbetreffende exploitanten een op kosten gebaseerde vergoeding inclusief een toegestane redelijke winst in rekening brengt. Daarnaast toetst zij of de exploitanten tegen non-discriminatoire voorwaarden toegang bieden tot hun diensten.

## 8.4 Ontwikkelingen markt voor regionale spoorconcessies Nederland

In deze paragraaf wordt een viertal actuele ontwikkelingen beschreven die in meer of mindere mate van invloed kunnen zijn op de toekomstige vormgeving van spoorconcessies in Nederland.

### *Veolia van de Nederlandse markt*

In Nederland is een beperkt aantal spelers actief op de aanbestedingsmarkt voor spoorconcessies.<sup>64</sup> Na de fusie tussen Connexxion en Veolia Transport Nederland in maart 2011 is er één speler minder op de markt. Wel bleven beide merknamen behouden. Recentelijk heeft Veolia zich, onder meer vanwege de fusie met Transdev (Connexxion), teruggetrokken van de Nederlandse markt.<sup>65</sup> Hiermee vermindert het aantal spelers op de markt.

### *Marktordening spoor*

Zoals al in hoofdstuk 2 is opgemerkt heeft de parlementaire enquêtecommissie Fyra aan het kabinet onder meer de aanbeveling gedaan een expliciete keuze te maken voor de mate van marktwerking die is gewenst bij het invullen van het spoorvervoer. Het kabinet laat thans onderzoek doen naar de mogelijke scenario's voor de toekomstige ordening van het spoor na 2024.

### *Nieuwe strategie NS*

Op 1 maart 2016 kondigde de NS aan dat zij gedurende de uitvoer van de HRN-vervoersconcessie niet meer zal meedingen naar regionale concessies. Na afloop van de HRN-vervoersconcessie zal de NS heroverwegen of zij weer mee gaat bieden op deze regionale spoorconcessies. Concreet betekent dit dat bij de aanbestedingen die tot en met 2025 van start gaan er naast Veolia nog een potentiële inschrijver minder is.

### *Mogelijk machtsmisbruik NS*

Als vervolg op een klacht van Veolia is de ACM in 2015 een onderzoek gestart naar mogelijk machtsmisbruik van de NS bij de aanbesteding van de concessie voor het openbaar vervoer in Limburg.<sup>66</sup> Het onderzoek is nog niet afgerond.<sup>67</sup>

## 8.5 Bevindingen

In de enquête heeft de ACM gevraagd hoe de personenvervoerders de regionale aanbestedingen ervaren en welke problemen zij daarbij signaleren. De enquête is ingevuld door alle personenvervoerders die in 2016 houder waren van een concessie voor openbaar vervoer per trein. Dit zijn Arriva, Connexxion, Syntus, Veolia en NS. Daarnaast hebben ook de provincies Limburg en Overijssel als aanbestedende dienst de enquête ingevuld.

### *Geen gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen*

Naar de mening van de meerderheid van zowel de aanbestedende diensten als de personenvervoerders is er in Nederland geen gelijk speelveld bij aanbestedingen van concessies voor regionaal treinvervoer indien

<sup>64</sup> Zie paragraaf 8.2.

<sup>65</sup> Zie paragraaf 2.3.

<sup>66</sup> Besluit van de ACM van 6 maart 2016 met kenmerk de ACM/DTVP/2015/201308.

<sup>67</sup> Zie berichtgeving hierover op [www.acm.nl](http://www.acm.nl) d.d. 3 juni 2016.



de NS meebiedt. Het grootste bezwaar van deze respondenten is dat de NS als houder van het onderhandse hoofdrailnet tevens mee kan doen aan de aanbestedingen van regionaal treinvervoer. Zij wijzen daarbij op de risico's van kruissubsidiëring tussen de inkomsten uit de hoofdrailnetactiviteiten en de biedingen van de NS op de regionale concessies. Ten slotte zien zij graag meer waarborgen om deze kruissubsidiëring te voorkomen.

#### *Verschillen aanbestedingsdocumenten concessieverleners*

Het merendeel van de personenvervoerders is ontevreden over de verschillen in de wijze van aanbesteden door aanbestedende diensten. In sommige gevallen wordt in de aanbestedingsdocumenten in een hoge mate van detail beschreven aan welke eisen potentiële inschrijvers moeten voldoen. Andere aanbestedende diensten laten juist veel vrijheid aan potentiële inschrijvers. Uit de met hen gevoerde gesprekken blijkt dat vervoerders aan vrijheid juist veel waarde hechten. Bij een gedetailleerde beschrijving van het 'product' wordt de mogelijkheid tot innovatie en onderscheiding beperkt. Bij een aanbesteding waarin alle eisen op detailniveau zijn gesteld, is alleen maar concurrentie op de component prijs mogelijk. Naar de mening van deze personenvervoerders zou het bij de aanbesteding niet alleen om de prijs moeten draaien, maar ook om de kwaliteit.

#### *Proactieve rol ACM bij aanbestedingen*

Op dit moment heeft de ACM, behoudens de ex ante goedkeuring voor tarieven en voorwaarden van diensten, geen formele rol bij aanbestedingen. Een aantal respondenten pleit voor een actieve, onafhankelijke toezichthouder die onderlinge relaties en afspraken in de OV-sector reguleert. Zij vinden het vooral van belang dat er toezicht komt op het aanbestedingsproces en op de biedingen, die volgens hen marktconform zouden moeten zijn.

#### *Aanschaf materieel*

Een ander probleem dat door respondenten wordt genoemd is dat het lastig is om aan kapitaal voor treinmaterieel te komen. In Nederland zijn de concessies relatief klein waardoor het voor veel (Europese) fabrikanten niet aantrekkelijk is om treinen in Nederland te leveren. Naast het verkrijgen van nieuw materieel zou het ook mogelijk moeten zijn om tweedehands treinmaterieel over te nemen van een andere vervoerders. Verschillende respondenten geven aan dat er in Nederland voor tweedehands treinmaterieel nog geen markt is. De problemen met treinmaterieel zouden gedeeltelijk opgelost kunnen worden wanneer aanbestedende diensten een verplicht overnamebeding met betrekking tot het materieel op zouden nemen in hun concessie. Dit is nu vaak niet het geval.

## **8.6 Resultaat: partijen ervaren een ongelijk speelveld bij aanbestedingen**

#### *Gelijk speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer*

Uit de resultaten van de enquête wordt duidelijk dat de respondenten over het algemeen een ongelijk speelveld ervaren bij de aanbesteding van spoorlijnen. Dit is in de praktijk ook gebleken uit de problemen met de aanbestedingen van de Fyra en het openbaar (spoor)vervoer in Limburg. Voor een effectieve concurrentie bij aanbestedingen van regionale spoorconcessies is het belangrijk dat het speelveld gelijk is. Om dit te bereiken heeft de ACM inmiddels de bevoegdheid om vooraf te toetsen of de toegangsvoorwaarden van bepaalde essentiële spoorweggerelateerde diensten in overeenstemming zijn met de Spoorwegwet.

#### *Beperkte concurrentie en toetredingsdrempels*

Een gevolg van problemen met aanbestedingen in de afgelopen jaren is de aankondiging van de NS dat zij in ieder geval gedurende de uitvoer van de HRN-vervoersconcessie niet meedoet aan de aanbestedingen van regionale spoorconcessies. Dit betekent in combinatie met het vertrek van Veolia dat het aantal potentiële inschrijvers voor spooraanbestedingen verder is beperkt. Daarnaast bestaan er



toetredingsdrempels tot de markt voor regionaal spoorvervoer, zoals de omvang van het benodigde kapitaal en de complexiteit van de OV-chipkaart.

*Juridisering spooraanbestedingen*

De ACM signaleert ten slotte een toenemende juridisering bij aanbestedingen van alle vormen van openbaar vervoer, waaronder ook spoorconcessies. Ook tegen de gunning van spoorconcessies staat rechtsbescherming open.<sup>68</sup> Rechtsbescherming op zichzelf is goed, maar heeft als keerzijde dat zij marktversturend kan zijn als dit instrument door zittende concessiehouders wordt benut om uitsluitend voor de duur van de juridische procedure de concessie te behouden en juist in die periode een gunstig rendement te behalen op de concessie.

---

<sup>68</sup> Juridische procedures horen bij marktwerking, zie inbreng van de ACM bij rondetafelgesprek Tweede Kamercommissie voor IenM over aanbestedingen in het openbaar vervoer d.d. 30 april 2015 ([www.acm.nl](http://www.acm.nl)).



## Bevindingen van het stakeholdersonderzoek

### 9 Overige marktthema's

#### 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de ACM ingaan op enkele andere onderwerpen die van belang zijn voor een goed functionerende spoorvervoermarkt en waarover sommige respondenten zich ook hebben uitgesproken.

Het gaat hier om de procedure tot toelating van spoorwegondernemingen op het Nederlandse spoor, de aanschaf van materieel, de invoering van het veiligheidssysteem ERTMS en de mate waarin gebruikers vinden dat sprake is van een gelijk speelveld tussen de modaliteiten spoor, weg en binnenvaart. Daarnaast hebben verschillende respondenten suggesties gedaan voor thema's waar de ACM haar aandacht op zou kunnen richten.

##### *Toelating spoorwegondernemingen*

ILT verleent in Nederland de vergunningen die vereist zijn om als spoorwegonderneming spoorvervoersdiensten te verlenen. Elke spoorwegonderneming op het hoofdspoorwegnet dient te beschikken over drie documenten: een bedrijfsvergunning, een veiligheidscertificaat A en een veiligheidscertificaat B.

Uit de antwoorden op de vragen blijkt dat de goederenvervoersbranche niet uitgesproken positief of negatief is over de procedure tot toelating van spoorwegondernemingen. Ditzelfde geldt voor onderhoudsbedrijven en aannemers. Personenvervoerders zijn gematigd positief over de toelatingsprocedure.

##### *Beschikbaarheid materieel*

De beschikbaarheid van materieel is zowel voor vervoerders essentieel voor het uitvoeren van het goederen- of personenvervoer als voor spooraannekers en onderhoudsbedrijven voor het verrichten van hun bouw- en onderhoudswerkzaamheden. Uit de enquête komt naar voren dat de waardering voor de beschikbaarheid van nieuw materieel per marktsegment nogal wisselt. Met name vanuit de goederenvervoerbranche is aangegeven dat beschikbaarheid van materieel een probleem vormt door bijvoorbeeld de specifieke technische eisen die met name aan locomotieven worden gesteld. Ook de gemiddelde leaseprijs voor het laten rijden van een locomotief ligt in Nederland aanzienlijk hoger dan de leaseprijs in bijvoorbeeld Duitsland als gevolg van extra heffingen voor de toelating op het Nederlandse spoorwegnet. Gemiddeld genomen is voor de personenvervoerders de beschikbaarheid van materieel een minder nijpend probleem, zij het dat wel wordt gewezen op de soms lange levertijden als gevolg van de beperkte capaciteit bij producenten of leveranciers, wat met name bij aanbestedingen tot problemen kan leiden.<sup>69</sup> Dit vergt een goede planning bij het plaatsen van orders en een goed beheer van het bestaande materieel.

Uit de ontvangen reacties blijkt verder dat een groot verschil in waardering bestaat bij de respondenten als het gaat om de prijzen en voorwaarden voor nieuw of gebruikt materieel. De goederenvervoerbranche is daar duidelijk minder positief over dan de personenvervoerders.

##### *Certificering materieel*

De certificering van materieel wordt uitgevoerd door keuringsinstanties die daarvoor een vergunning hebben van ILT. De meeste personenvervoerders en de leasebedrijven/wagenhouders waarderen deze

---

<sup>69</sup> Zie ook paragraaf 8.5 onder aanschaf materieel.



dienstverlening met een voldoende. De goederenvervoerders, onderhoudsbedrijven en spooraanneemers zijn hierover nogal negatief. Men ervaart de certificering nog steeds als een te tijdrovend en met name te kostbaar proces. Dit beeld is vergelijkbaar met dat uit de vorige Spoormonitor.

#### *Treinpersoneel*

Bij de beantwoording van de vraag over het functioneren van de markt voor treinpersoneel (machinisten en conducteurs) komt naar voren dat de (openbaar) personenvervoerders redelijk positief zijn.

Goederenvervoerders zijn beduidend minder positief hierover en beoordelen het functioneren van deze markt gemiddeld als onvoldoende. Zo is opgemerkt dat er een tekort is aan goede en betaalbare machinisten voor het internationale treinverkeer.

#### *ERTMS*

In de komende tientallen jaren zal het huidige beveiligingssysteem voor het spoor (ATB, automatische treinbeïnvloeding) geleidelijk worden vervangen voor ERTMS (European Rail Traffic Management System). Dit systeem is ontwikkeld door de Europese Unie en is bedoeld om internationaal treinverkeer te vergemakkelijken.

De nationale invoering van dit veiligheidssysteem is over de hele lijn als onvoldoende tot slecht beoordeeld. Personenvervoerders voelen zich buiten spel gezet bij de implementatie van het systeem, stellen dat er geen aandacht is voor regionale lijnen en dat er geen plan is voor de uitfasering van het ATB. Er is veel onduidelijkheid over de verschillende versies van ERTMS en over de uitrolstrategie van de overheid.

Ook de goederenvervoerders beklagen zich over de onduidelijkheden rond de invoering van ERTMS, bijvoorbeeld omwille van de financiering van de boordapparatuur. Het Ministerie van IenM kijkt volgens verscheidene goederenvervoerders teveel met een nationale bril, terwijl invoering dient te worden afgestemd met de omringende landen.

#### *Speelveld*

Verder beoordelen de meeste respondenten het gelijke speelveld tussen de modaliteiten spoor, weg en binnenvaart als onvoldoende tot slecht. Een veelgehoord kritiekpunt is dat spoorvervoer wordt benadeeld door zeer grote regeldruk, waarvan bij wegvervoer en binnenvaart geen sprake is. Daarnaast achten veel goederenvervoerders het oneerlijk dat voor de binnenvaart geen infrastructuurheffing hoeft te worden betaald, terwijl dit op het spoor wel verplicht is. Dit maakt het vervoer per spoor relatief duur en daarmee onaantrekkelijk voor verladers.

#### *Mogelijke belemmeringen voor het spoorvervoer*

Door personenvervoerders wordt als ontwikkeling de opkomst van concurrentie van langeafstand bussen genoemd. Er wordt gesignaleerd dat een verhoging van de gebruiksvergoeding ten opzichte van de wegenbelasting een negatieve weerslag kan hebben op de spoorvervoermarkt.

Goederenvervoerders constateren dat de aanleg van het derde spoor (Emmerich-Oberhausen) is gestagneerd. Bovendien stellen enkele goederenvervoerders dat zij bezorgd zijn over de betrouwbaarheid van de infrastructuur, gezien de diverse onregelmatigheden.

## **9.2 Rol ACM**

In algemene zin zijn de respondenten het erover eens dat de ACM zich primair moet richten op het creëren van een gelijk speelveld op het spoor. Uit de beantwoording blijkt dat er zorgen zijn over de verdeling van de gebruiksvergoeding tussen goederenvervoerders en personenvervoerders. Zorgen zijn er over het verdelen van spoorcapaciteit tussen goederenvervoerders onderling en tussen goederenvervoerders en



personenvervoerders als gevolg van de prioriteitsregels.

Naast deze signalen geven veel respondenten aan dat de ACM zich moet inspannen voor de ontwikkeling van de Europese spoorwegruimte en voor het verbeteren van de interoperabiliteit tussen verschillende landen.

Een aantal respondenten gaf aan dat toezicht van de ACM bij aanbestedingen gewenst is. Regionale personenvervoerders willen transparante aanbestedingen en verlangen dat de ACM daadkrachtig ingrijpt wanneer dat nodig is.



## 10 Resultaten Spoormonitor

In deze Spoormonitor heeft de ACM de stand van zaken van de spoorvervoermarkt onderzocht aan de hand van vragen over de netverklaring, de capaciteitsverdeling op het spoor, de gebruiksvergoeding, de dienstvoorzieningen en diensten, het gebruik van de OV-chipkaart in het personenvervoer per spoor, het functioneren van Translink en de regionale spooraanbestedingen. Op basis van de ontvangen antwoorden en reacties zijn in het algemeen en per thema de belangrijkste resultaten als volgt:

- In het algemeen zijn de goederenvervoerders minder positief over deze onderwerpen dan de personenvervoerders;
- Over de consultatie van de netverklaring en de uitkomsten zijn goederenvervoerders zeer kritisch;
- Goederenvervoerders vinden het proces van de capaciteitsverdeling niet aansluiten bij hun bedrijfsprocessen;
- Er blijft voor het goederenvervoer behoefte aan een betere afstemming tussen de spoorbeheerders aan beide zijden van de grens over aansluiting van internationale grensoverschrijdende paden;
- Over de gebruiksvergoedingssystematiek en de prestatieregeling bestaat bij alle vervoerders grote onvrede;
- De bereikbaarheid van opstelreinen en rangeeremplacementen laat volgens alle vervoerders te wensen over;
- Over het gebruik van de OV-chipkaart en het functioneren van Translink bestaat in het algemeen tevredenheid; wel wordt ervoor gepleit om meer uit het gebruik van de OV-chipkaart te halen;
- Regionale personenvervoerders juichen een pro-actieve rol van de ACM bij regionale spooraanbestedingen toe.

Onderstaande tabel 10.1 bevat de belangrijkste resultaten met aanbevelingen en aandachtspunten.



<b>Tabel 10.1</b>			
<b>Onderwerp</b>	<b>Resultaten</b>	<b>Aanbevelingen van de ACM</b>	<b>Aandachtspunten</b>
<b>Capaciteitsverdeling</b>	Met name personenvervoerders oordelen positiever over het verdelingsproces en de uitkomsten daarvan dan goederenvervoerders. Goederenvervoerders en aannemers vinden het proces niet aansluiten op hun bedrijfsprocessen omdat er in een te vroeg stadium capaciteit aangevraagd moet worden.	Bij het verdelingsproces meer rekening houden met de latere aanvragen van goederenvervoerders en spooraanneemers.	Het knelpunt geldt met name voor het grensoverschrijdende verkeer. De coördinatie tussen ProRail en buitenlandse beheerders over aansluiting van paden en buiten dienststellingen wordt momenteel herzien om deze processen beter af te stemmen.
<b>Gebruiksvergoeding en prestatieregelingen</b>	<p>Personenvervoerders oordelen licht negatief over de hoogte van de gebruiksvergoeding en de ontwikkeling daarvan. Goederenvervoerders zijn wat betreft het gemengde net zeer negatief over de hoogte van de gebruiksvergoeding voor het minimumpakket. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van die vergoeding daarvan. Over de tarieven voor de Betuweroute zijn zij gematigd ontevreden tot tevreden.</p> <p>Vervoerders zijn niet tevreden over de effectiviteit van prestatieregelingen.</p>	<p>Bij herziening van de kostentoerekeningsmethodiek dient rekening te worden gehouden met het gepercipieerd gebrek aan transparantie van het model en de totstandkoming ervan en met de gewenste en mogelijke differentiatie.</p> <p>Gewenste prestaties kunnen beter in kaart worden gebracht door alle betrokken partijen. De effectiviteit van de prestatieregelingen kan worden vergroot door scherpere prikkels.</p>	<p>De kostentoerekeningsmethodiek wordt herzien; partijen uit de spoorsector worden daarbij door ProRail nauw betrokken. Ook de ACM zal partijen consulteren bij de beoordeling van de methodiek, naar verwachting medio 2017.</p> <p>Overleg met vervoerders over gewenste prestaties en effectiviteit.</p>
<b>Netverklaring</b>	<p>Een kritiekpunt van goederenvervoerders blijft dat ProRail belangrijke suggesties uit de consultatie niet overneemt.</p> <p>De integratie van de Betuweroute en het</p>	<p>Het is belangrijk dat de consultatie effectief is, zodat deze bijdraagt aan een netverklaring die alle belangrijke informatie bevat</p> <p>Het in kaart brengen en door ProRail</p>	<p>Voor zover de beheerder de opmerkingen en suggesties uit de consultatie niet overneemt, dient hij dat te onderbouwen.</p> <p>Goederenvervoerders zoveel</p>



	Gemengde net heeft tot een onvoldoende beoordeling geleid voor de uitkomst van het consultatieproces van de Netverklaring 2017 en voor de inhoud daarvan.	daadwerkelijk overnemen van de best practices van het beheer door Keyrail van de Betuweroute.	mogelijk bij dit proces betrekken
<b>Dienstvoorzieningen en diensten</b>	Een groot aantal vervoerders vindt dat opstelreinen en/of rangeeremplacementen in toenemende mate slecht bereikbaar zijn of worden.	Bij spoorvernieuwing of -aanpassing zal de verslechterende bereikbaarheid van opstelreinen/ rangeeremplacementen mogelijk meer aandacht moeten krijgen	Waar mogelijk meer rekening houden met wensen en behoeftes van vervoerders
<b>OV-chipkaart en Trans Link Systems</b>	Op zich is de sector tevreden over het gebruik van de OV-chipkaart en het functioneren van TLS. Wel lijkt behoefte aan een bredere toepassing van de OV-chipkaart.	Nagaan of nader onderzoek moet worden gedaan naar het functioneren van het huidige systeem van transactie-afhandeling in de OV-sector	Inventariseer onder een bredere groep 'stakeholders' in de OV-keten of behoefte aan zo'n nader onderzoek bestaat.
<b>Regionale sporaanbestedingen</b>	Het ex ante toezicht van de ACM op voorwaarden en tarieven van essentiële diensten bevordert het gelijke speelveld bij aanbestedingen.	Bij de discussie over de toekomstige marktordening spoor zou de voorkeur vanuit de markt voor ex ante toezicht betrokken kunnen worden	Betekenis van het Vierde Spoorwegpakket voor onderhandse gunningen

## Bijlage 1 – Deelnemers ACM Spoormonitor 2016

In onderstaande tabel staan alle (43) deelnemers vermeld die de elektronische enquête geheel of gedeeltelijk hebben ingevuld.

Categorie			Bedrijf	
Vervoerders, brancheverenigingen, spooraanneemers en spooronderhoudsbedrijven	Goederenvervoer	Goederenvervoerders	Captrain Netherlands DB Cargo Locon Benelux LTE Netherlands Rurtalbahnhof Benelux	
		Brancheverenigingen	Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) RailGood	
	Onderhoud & aanneemers	Spooraanneemers	BAM Infra Rail Eurailscoot Inspection & Analysis Spitzke Spoorbouw Strukton Rail Equipment Voestalpine Railpro VolkerRail	
		Onderhoud	Combo Wagonservice Nedtrain (*) Shunter Tractie	
	Personenvervoer	Landelijk	NS Reizigers (*)	
		Internationaal	NS Internationaal (*) (* met Nedtrain en NS Reizigers)	
		Regionaal	Arriva Personenvervoer Nederland Connexion Syntus Veolia Transport Rail	
		Besloten	Herik Rail Railexperts	
	Overige partijen	Beheerder		ProRail
		Concessieverleners		Provincie Limburg Provincie Overijssel
Expeditieus/ verladers		ALCOTRANS Container Line CWT Commodities EVO Hupac Intermodal Optimodal Nederland Railco Europe Raillogix		
Leasebedrijven/ wagenhouder		Mitsui Rail Capital Europe VTG Rail Europe		
Railterminals		Cabooter UnitCargo Kramer Group/ RCT Rail Service Center Rotterdam		
Mobiliteitskaartaanbieders		Mobility Mixx Radiuz Total Mobility XXImo		
Havenbedrijven		Havenbedrijf Rotterdam Zeeland Seaports		
Reizigersorganisaties		Rover		

## Bijlage 2 - Uitkomsten enquête ACM Spoormonitor 2016

### De ACM Spoormonitor 2016

De scores kunnen een waarde hebben van 1 t/m 5, met de betekenis 1: Slecht 2. Onvoldoende 3. Voldoende 4. Ruim voldoende en 5: goed. Bij enkele open vragen is alleen de vraagstelling weergegeven.

### Gemiddelde

Percentage respondenten met een voldoende tot goed antwoord (score 3-5)

### Branches

Infrastructuurbeheerder	1
Branchevereniging goederenvervoerders	2
Concessieverleners	2
Goederenvervoerders	5
Havenbedrijven	2
Leasebedrijven / wagenhouders	2
Mobiliteitskaartaanbieders	3
Onderhoudsbedrijven	2
Personenvervoerders	7
Railexpediteurs/verladers	7
Railterminals	3
Reizigersorganisaties	1
Spooraannemers	6
Totaal aantal partijen	43

### Algemeen

	<u>Ja</u>	<u>Nee</u>
<b>Voert uw onderneming grensoverschrijdende treindiensten uit?</b>	22	21

### 1 - Netverklaring

**Geef uw mening over de wijze waarop de Netverklaring 2016 Gemengde net van ProRail tot stand is gekomen.**

1.1 a) Hoe beoordeelt u het consultatieproces?	2,9	72%
1.1 b) Hoe beoordeelt u de consultatietermijn?	3,2	88%
1.1 c) Hoe beoordeelt u de uitkomst?	3,0	80%
1.2 Hoe beoordeelt u de inhoud van de Netverklaring 2016 Gemengde net van ProRail?	3,2	88%

**Geef uw mening over de wijze waarop de Netverklaring 2016 Betuweroute van Keyrail tot stand is gekomen.**

1.3 a) Hoe beoordeelt u het consultatieproces?	2,9	69%
1.3 b) Hoe beoordeelt u de consultatietermijn?	2,9	63%
1.3 c) Hoe beoordeelt u de uitkomst?	3,0	76%
1.4 Hoe beoordeelt u de inhoud van de Netverklaring 2016 Betuweroute van Keyrail?	3,2	88%

*De Netverklaring 2017 van ProRail betreft, anders dan de Netverklaring 2016, zowel het Gemengde net als de Betuweroute.*

**Geef uw mening over de wijze waarop de Netverklaring 2017 van ProRail tot stand is gekomen.**

1.5 a) Hoe beoordeelt u het consultatieproces?	3,0	76%
1.5 b) Hoe beoordeelt u de consultatietermijn?	3,1	88%
1.5 c) Hoe beoordeelt u de uitkomst?	2,8	71%
1.6 Hoe beoordeelt u de inhoud van de Netverklaring 2017 van ProRail?	3,0	80%

## 2 - Gebruiksvergoeding

*De gebruiksvergoeding voor het Gemengde net bestaat uit een heffing die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (voor de HSL-Zuid, ook een onderdeel van het Gemengde net, wordt de HSL-heffing toegepast).*

2.1 a) Hoe beoordeelt u de in de netverklaring opgenomen beschrijving van de gebruiksvergoeding?	2,5	52%
2.1 b) Hoe beoordeelt u de gehanteerde systematiek?	2,1	23%
2.1 c) Hoe beoordeelt u de onderbouwing van de tarieven?	2,0	32%
2.1 d) Hoe beoordeelt u de hoogte van de tarieven?	1,9	17%
2.1 e) Hoe beoordeelt u de tarieven in vergelijking tot het buitenland?	2,3	45%

*De gebruiksvergoeding voor de Betuweroute bestaat uit een heffing die gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.*

2.2 a) Hoe beoordeelt u de in de netverklaring opgenomen beschrijving van de gebruiksvergoeding?	2,9	64%
2.2 b) Hoe beoordeelt u de gehanteerde systematiek?	2,4	50%
2.2 c) Hoe beoordeelt u de onderbouwing van de tarieven?	2,1	31%
2.2 d) Hoe beoordeelt u de hoogte van de tarieven?	2,1	33%
2.2 e) Hoe beoordeelt u de tarieven in vergelijking tot het buitenland?	2,2	43%

## 3 - Capaciteitsovereenkomst

	<u>Ja</u>	<u>Nee</u>
3.1 Heeft u na 2014 een capaciteitsovereenkomst met ProRail afgesloten?	2	10

3.2 Hoe beoordeelt u de overeengekomen capaciteitsovereenkomst?	3,0	50%
-----------------------------------------------------------------	-----	-----

#### 4 - Toegangsovereenkomst

	<u>Ja</u>	<u>Nee</u>
4.1 Heeft u na 2014 een toegangsovereenkomst met ProRail afgesloten?	18	8
4.2 Bent u een prestatieregeling overeengekomen?	12	6
4.3 a) In welke mate leidt de prestatieregeling tot verbetering van de prestaties van ProRail?	1,8	17%
4.3 b) In welke mate leidt de prestatieregeling tot vermindering van storingen?	1,9	17%
	<u>Ja</u>	<u>Nee</u>
4.4 Had u een toegangsovereenkomst voor 2014 en/of 2015 met Keyrail afgesloten?	12	9
4.5 Bent u een prestatieregeling overeengekomen?	6	6
4.6 a) In welke mate heeft de overeengekomen prestatieregeling geleid tot verbetering van de prestaties van ProRail?	1,5	0%
4.6 b) In welke mate heeft de overeengekomen prestatieregeling tot een vermindering van verstoringen geleid?	1,5	0%

#### 5 - Diensten en/of voorzieningen

*In hoofdstuk 5 van de Netverklaring 2016 worden vier dienstenpakketten aangeboden: (1) Minimumtoegangspakket, (2) Toegang tot voorzieningen, (3) Aanvullende diensten en (4) Ondersteunende diensten.*

*Het minimumtoegangspakket betreft alle diensten om capaciteit ten behoeve van treinverkeer op het hoofdspoorweginfrastructuur en overige spoorweginfrastructuur in beheer bij ProRail te reserveren en te benutten.*

5.1 a) Hoe beoordeelt u de dienst treinpad, inclusief de applicaties Donna, Ad REem, RADAR, ISVL, PCS en TNR?	2,8	62%
5.1 b) Hoe beoordeelt u de dienst opstellen?	2,9	63%
5.1 c) Hoe beoordeelt u de dienst 'gebruik van het tractie-energievoorzieningssysteem'?	2,9	80%
5.2 Heeft u ProRail verzocht om toegang tot diensten en/of dienstvoorzieningen, anders dan het Dienstenpakket 1/ minimumtoegangspakket?	<u>Ja</u>	<u>Nee</u>
	13	17

**Van welke van de volgende diensten en/of dienstvoorzieningen heeft u in 2015 gebruik gemaakt of maakt u in 2016 gebruik?**

*Dienstvoorzieningen van ProRail uit Dienstenpakket 2 (gebruik van voorzieningen en verlening van diensten):*

5.3 a) Reizigersstations (Gebruik van reizigersperrons en transferruimte met bijbehorende voorzieningen)	<u>Ja</u>	<u>Nee</u>
	6	5
5.3 b) Rangeeremplacementen	13	1

5.3 c) Voorzieningen op opstelterreinen	10	3
5.3 d) Tankinstallaties	10	2
5.4 a) Hoe beoordeelt u de beschikbaarheid van reizigersstations?	3,4	100%
5.4 b) Hoe beoordeelt u de voorwaarden voor het gebruik van reizigersstations?	3,2	100%
5.4 c) Hoe beoordeelt u de kwaliteit van reizigersstations?	3,3	83%
5.4 d) Hoe beoordeelt u de tarieven voor de dienst reizigersstations?	2,6	60%
5.5 a) Hoe beoordeelt u de beschikbaarheid van rangeeremplacementen?	2,7	62%
5.5 b) Hoe beoordeelt u de voorwaarden voor het gebruik van rangeeremplacementen?	3,3	85%
5.5 c) Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de dienst rangeeremplacementen?	3,1	85%
5.5 d) Hoe beoordeelt u de tarieven voor de dienstvoorziening opstelreinen? (Geldt alleen voor de Betuweroute en bij langer dan 120 minuten (Nv 2016) en 240 minuten (Nv 2017) parkeren)	2,7	67%
5.6 a) Hoe beoordeelt u de beschikbaarheid van de voorziening op opstelreinen?	2,5	40%
5.6 b) Hoe beoordeelt u de voorwaarden voor het gebruik van de voorziening op opstelreinen?	2,8	60%
5.6 d) Hoe beoordeelt u de tarieven voor de voorziening op opstelreinen? (Geldt alleen voor de Betuweroute en bij langer parkeren dan 120 minuten (Nv 2016) en 240 minuten (Nv 2017))	2,6	60%
5.7 a) Hoe beoordeelt de beschikbaarheid van de dienstvoorziening tankinstallaties?	3,4	82%
5.7 b) Hoe beoordeelt u de voorwaarden voor het gebruik van de dienstvoorziening tankinstallaties?	3,6	100%
5.7 c) Hoe beoordeelt de kwaliteit van de dienstvoorziening tankinstallaties?	3,5	91%
5.7 d) Hoe beoordeelt u de tarieven voor de dienstvoorziening tankinstallaties?	3,4	100%
5.8 Indien u dienstvoorzieningen van een andere exploitant dan ProRail heeft afgenomen, geef dan aan welke dat zijn:		
Materieelonderhoud	7	
Inwendige reiniging	4	
Treinwasinstallaties	5	
Zeehaven- en binnenhavenvoorzieningen		
Gebruik tankinstallaties	6	
Goederenterminals	6	
Stationsvoorzieningen (locatie voor kaartautomaten, chico paaltjes enz.)	3	
5.9 a) Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening materieelonderhoud?	3,9	71%

5.9 b) Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening inwendige reiniging?	3,8	75%
5.9 c) Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening treinwasinstallaties?	2,8	40%
5.9 d) Hoe beoordeelt u de zeehaven- en binnenhavenvoorzieningen?	-	-
5.9 e) Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening tankinstallaties?	3,5	83%
5.9 f) Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening goederenterminals?	3,0	80%
5.9 g) Hoe beoordeelt u de stationsvoorzieningen (locatie voor kaartautomaten, chico-paaltjes enz.)	4,3	100%

5.10 Welke van de volgende diensten (uit Dienstenpakket 2) heeft u afgenomen?

Reisinformatie	5
Rangeerdiensten	1
Brandstoflevering	6

5.11 a) Hoe beoordeelt u de dienst reisinformatie?	3,4	100%
5.11 b) Hoe beoordeelt u de rangeerdiensten?	2,0	0%
5.11 c) Hoe beoordeelt u de dienst brandstoflevering?	3,7	100%

5.12 Welke van de volgende diensten (uit Dienstenpakket 3 aanvullende diensten) heeft u afgenomen?

Fecaliënafvoer	3
Buitengewoon vervoer	5
Exploitatie tankinstallaties	3
Tractie-energie	7

5.13 a) Hoe beoordeelt u de dienst fecaliënafvoer?	3,50	50%
5.13 b) Hoe beoordeelt u de dienst buitengewoon vervoer?	2,57	71%
5.13 c) Hoe beoordeelt u de dienst exploitatie tankinstallaties?	4,00	100%
5.13 d) Hoe beoordeelt u de dienst tractie-energie?	3,29	86%

5.14 Welke van de volgende diensten (uit Dienstenpakket 4 ondersteunende diensten) heeft u afgenomen?

Toegang tot het telecommunicatienetwerk	6
Levering van aanvullende informatie (ICT ondersteuning ten aanzien van plannen dienstregeling, uitvoeren dienstregeling en performance analyse)	7
Technische keuring van spoorvoertuigen	2
Speciale materiaalonderhoudsvoorzieningen	2
Facilitair plannen via Donna	4
Extra presentatiemiddelen (voor actuele reisinformatie)	2
Extra mobiele presentatiemiddelen (voor actuele reisinformatie)	2



Diensten in verband met kaartverkoop in reizigersstations	2	
5.15 a) Hoe beoordeelt u de toegang tot het communicatienetwerk?	3,4	100%
5.15 b) Hoe beoordeelt u de levering van aanvullende informatie (ICT-ondersteuning t.a.v. plannen dienstregeling, uitvoeren dienstregeling en performance analyse)?	2,6	50%
5.15 c) Hoe beoordeelt u de technische keuring van spoorvoertuigen?	2,0	0%
5.15 d) Hoe beoordeelt u de diensten in verband met kaartverkoop in reizigersstations?	4,0	100%
5.15 e) Hoe beoordeelt u speciale materieelonderhoudsvoorzieningen?	2,0	0%
5.15 f) Hoe beoordeelt u facilitair plannen via Donna?	3,5	75%
5.15 g) Hoe beoordeelt u extra presentatiemiddelen (voor actuele reisinformatie)?	5,0	100%
5.15 h) Hoe beoordeelt u extra mobiele presentatiemiddelen (voor actuele reisinformatie)?	3,0	100%

## 6 - Capaciteitsverdeling

*ProRail is verantwoordelijk voor de capaciteitsverdeling van het gemengde net en van de Betuweroute. Dit proces kent een aantal fases (BUP, jaardienst, programmatie en coördinatie (Tafels van Verdeling) en ad hoc).*

6.1 a) Hoe beoordeelt u de verschillende fases van het verdelingsproces?	2,8	64%
6.1 b) Hoe beoordeelt u de mate waarin rekening wordt gehouden met de verschillende belangen van aanvragers (beheer, goederen- en personenvervoer)?	2,6	44%
6.1 c) Hoe beoordeelt u de efficiëntie van het proces?	2,4	52%
6.2 a) Hoe beoordeelt u de uitkomst van de jaardienstverlening?	3,0	76%
6.2 b) Hoe beoordeelt u de uitkomst van uw aanvragen voor ad hoc capaciteit?	2,9	55%
6.2 c) Hoe beoordeelt u de uitkomst van de capaciteitsverdeling van aanvragen tussen verschillende personenvervoerders?	2,6	63%
6.2 d) Hoe beoordeelt u de uitkomst van de capaciteitsverdeling van aanvragen tussen verschillende goederenvervoerders?	2,8	67%
6.2 e) Hoe beoordeelt u de uitkomst van de capaciteitsverdeling van aanvragen tussen onderhoud en vervoer?	2,1	29%
6.2 f) Hoe beoordeelt u de uitkomst van de capaciteitsverdeling van aanvragen tussen goederen- en personenvervoer?	2,5	39%
6.3 Heeft u in de periode vanaf 2014 een geschil over de voorgenomen verdeling van de capaciteit aan de geschillencommissie van ProRail voorgelegd?	<u>Ja</u> 4	<u>Nee</u> 27
6.4 a) Hoe beoordeelt u de zorgvuldigheid van de geschilprocedure?	3,3	100%
6.4 b) Hoe beoordeelt u de termijn waarbinnen het geschil is afgehandeld?	3,0	75%

*Onderhoudsrooster en geplande werkzaamheden:  
ProRail moet de onttrekkingen voor buitendienststelling inplannen aan de hand van het onderhoudsrooster en geplande werkzaamheden aanvragen in de jaardienstverdeling.*

6.5 a) Hoe beoordeelt u de mate waarin tijdens de coördinatie met uw belangen rekening wordt gehouden?	2,5	39%
6.5 b) Hoe beoordeelt u de mate van invloed van de geplande werkzaamheden op uw treindienst?	2,3	35%
6.5 c) Hoe beoordeelt u de duur van de buitendienststellingen in relatie tot de werkelijke duur van de werkzaamheden?	2,3	35%

*Verkeersleiding inclusief OCCR:*

**Geef uw mening over de wijze waarop de beheerder de verkeersleiding en treindienstleiding uitvoert.**

6.6 a) Hoe beoordeelt u de mate waarin ProRail in de bijsturing de regels uit de netverklaring volgt?	3,1	74%
6.6 b) Hoe beoordeelt u de mate waarin de verkeersleiding (Orderacceptatie) de capaciteit op eerlijke wijze verdeelt?	3,2	82%
6.6 c) Hoe beoordeelt u de mate waarin ProRail vertragingen en omleidingen in de treindienst beperkt?	2,7	60%
6.6 d) Hoe beoordeelt u de informatievoorziening van ProRail tijdens de uitvoering van de treindienst	3,0	67%

*Bij een incident, afwijking of verstoring worden bijsturingsmaatregelen genomen die staan beschreven in de netverklaring. ProRail streeft ernaar om de bijsturingsmaatregelen zoveel mogelijk van tevoren vast te leggen in afhandelingsafspraken met de spoorwegondernemingen.*

6.7 a) Hoe beoordeelt u de wijze waarop de afspraken tot stand komen?	2,9	71%
6.7 b) Hoe beoordeelt u de mate waarin ProRail in deze afspraken rekening houdt met de volgorde van de oorspronkelijke dienstregeling?	2,9	67%
6.7 c) Hoe beoordeelt u de uitvoering en nakoming van deze afspraken?	2,7	67%

*Spoorwegaansluitingen*

6.8 Hoe beoordeelt u de toegang tot spoorwegaansluitingen (buiten het beheer van ProRail)?	2,8	69%
--------------------------------------------------------------------------------------------	-----	-----

**7 - Internationale aanvragen en corridors**

	<u>Ja</u>	<u>Nee</u>
7.1 a) Bent u voldoende op de hoogte van de regels die gelden voor het aanbieden van een internationale treinverbinding?	13	9
7.1 b) Hoe beoordeelt u de aangeboden informatie?	2,7	63%
7.2 Heeft u na 2014 bij ProRail capaciteit aangevraagd voor een internationaal treinpad (in de jaardienst of ad hoc) niet zijnde een zogenoemd 'Pre-arranged pad' (PAP)?	4	9
7.3 a) Hoe beoordeelt u de aanvraag voor capaciteit in de jaardienst?	3,3	75%
7.3 b) Hoe beoordeelt u de afhandeling van de ad hoc aanvraag?	3,0	67%
7.3 c) De internationale afstemming van de infrastructuurbeheerders bij grensoverschrijdende treinpaden?	2,0	25%
<i>Met ingang van november 2015 worden op 9 goederencorridors 'Pre-arranged paden' (PAP's) aangeboden door de betreffende Corridor-OSS.</i>	<u>Ja</u>	<u>Nee</u>
7.4 Heeft u capaciteit aangevraagd via de Corridor-OSS?	2	11

7.5 a) Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de PAP's?	3,0	100%
7.5 b) Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de flex-PAP's (indien van toepassing)?	-	-
7.5 c) Hoe beoordeelt u de inzichtelijkheid van het aanbod op de 'Railnet Europe' website?	2,0	0%
7.5 d) Hoe beoordeelt u het aantal aangeboden PAP's op de corridors?	2,5	50%
7.5 e) Hoe beoordeelt u de flexibiliteit om PAP's aan te passen?	2,0	0%
7.5 f) Hoe beoordeelt u de aanvraag van PAP's in het boekingsysteem PCS (Path Coordination System)?	2,5	50%
7.5 g) Hoe beoordeelt u de afhandeling van de aanvraag voor PAP's?	3,0	100%
7.5 h) Hoe beoordeelt u de mogelijkheid om in de ad-hoc fase (reserve) PAP's aan te vragen?	2,5	50%

*De regels die gelden voor het aanvragen en toekennen van een PAP staan beschreven in het Corridor Information Document.*

7.6 Hoe beoordeelt u de aangeboden informatie?	3,0	100%
7.7 Hoe beoordeelt u de internationale afstemming tussen infrastructuurbeheerders bij verstoringen van de geplande treindienst?	1,8	17%

## 8 - Materieel

8.1 Hoe beoordeelt u de beschikbaarheid van materieel ten behoeve van uw activiteiten?	2,9	75%
8.2 a) Hoe beoordeelt u de prijzen ten aanzien van de aanschaf van nieuw materieel?	2,4	53%
8.2 b) Hoe beoordeelt u de voorwaarden ten aanzien van de aanschaf van nieuw materieel?	2,2	47%
8.3 a) Hoe beoordeelt u de prijzen ten aanzien van de aanschaf van gebruikt materieel?	2,2	42%
8.3 b) Hoe beoordeelt u de voorwaarden ten aanzien van de aanschaf van gebruikt materieel?	2,1	36%
8.4 Hoe beoordeelt u de certificering van materieel?	2,0	35%

## 9 - Overig

**Hoe beoordeelt u de volgende aspecten in de spoorvervoermarkt?**

9.1 a) Er is een gelijk speelveld tussen de modaliteiten spoorweg, weg en binnenvaart	1,8	13%
9.1 b) Het functioneren van de markt voor treinpersoneel (machinisten en conducteurs)	2,8	62%
9.1 c) De procedure tot toelating van spoorwegondernemingen op het Nederlandse spoor	2,9	74%
9.1 d) De invoering van het veiligheidssysteem ERTMS	1,8	21%

## 10 - Vragen over TLS/ OV-chipkaart

10.1 Hoe beoordeelt u de tarieven van TLS voor de dienstverlening aan treinreizigers? (Bijvoorbeeld tarieven in verband met het over- of terugboeken van saldo / aanbrengen van wijzigingen / verlies OV-chipkaart)	5,0	100%
10.2 Zijn er vanuit het perspectief van de treinreiziger knelpunten rond de dienstverlening van TLS en/of van vervoerders met betrekking tot de OV-chipkaart?	<u>Ja</u> 3	<u>Nee</u> 1
10.3 Wat zijn die knelpunten en hoe zouden ze kunnen worden opgelost? Geef, indien mogelijk, aan of het om een dienst van TLS of van vervoerders gaat.	Open vraag	
10.4 Zijn er vanuit het perspectief van de vervoerder knelpunten rond het functioneren van de OV-chipkaart	4	3
10.5 Wat zijn die knelpunten en hoe zouden ze kunnen worden opgelost?	Open vraag	
10.6 Zijn er vanuit het perspectief van de vervoerder per spoor knelpunten rond het functioneren van TLS?	0	7
10.8 Hoe beoordeelt u de toegang tot het dienstenaanbod van TLS wat betreft het vervoer per spoor?	3,8	75%
10.9 Zijn er vanuit het perspectief van de mobiliteitskaartaanbieders knelpunten rond het functioneren van TLS wat betreft het vervoer per spoor?	<u>Ja</u> 3	<u>Nee</u> 2
10.11 Hoe beoordeelt u de dienstverlening van TLS wat betreft het vervoer per spoor (bijv. de mate van innovatie en efficiëntie van de betaalsystemen)?	3,0	33%
10.12 Zijn er vanuit het perspectief van de concessieverlener knelpunten rond het functioneren van TLS wat betreft het vervoer per spoor?	<u>Ja</u> 2	<u>Nee</u> 2
<b>11 - Regionale spooraanbestedingen</b>		
<i>De Wet Personenvervoer 2000 schrijft voor dat in Nederland een concessie vereist is om openbaar personenvervoer per spoor aan te bieden. De concessies voor openbaar personenvervoer op regionale spoorlijnen worden verleend door de regionale overheden via aanbestedingsprocedures. Recentelijk zijn in de provincie Zuid-Holland de RijnGouwelijn, in de provincie Overijssel de lijnen Zwolle-Enschede en Zwolle-Kampen en in de provincie Limburg de Maaslijn en de Heuvellandlijn aanbesteed.</i>		
11.1 Heeft u deelgenomen of overwogen deel te nemen aan één van de bovengenoemde aanbestedingen voor regionaal personenvervoer per spoor?	<u>Ja</u> 5	<u>Nee</u> 2
11.2 Is naar uw mening sprake van een gelijk speelveld bij aanbestedingen voor regionaal personenvervoer?	1	5
11.3 a) Hoe beoordeelt u de eisen die aan de exploitant worden gesteld in het Programma van Eisen van de aanbestedende dienst?	3,0	80%
11.3 b) Hoe beoordeelt u de transparantie van het aanbestedingsproces?	3,0	80%
11.3 c) Hoe beoordeelt u de aanbestedingsprocedure?	3,0	50%
11.3 d) Hoe beoordeelt u de toegang tot (aanvullende) spoordiensten?	2,5	50%

11.4 a) De tijdige beschikbaarheid van informatie over te leveren diensten en dienstvoorzieningen?	2,5	50%
11.4 b) De beschikbaarheid van (tweedehands) treinmaterieel?	2,0	17%
11.4 c) De certificering van treinmaterieel?	3,5	100%
11.4 d) De beschikbaarheid van gekwalificeerd treinpersoneel?	3,2	80%
11.4 e) De toegang tot de kapitaalmarkt voor het verkrijgen van de benodigde financiering?	2,0	33%
11.5 a) Hoe beoordeelt u het aantal inschrijvingen voor een regionale concessie?	3,0	100%
11.5 b) De kwaliteit van de inschrijvingen (mate waarin aan de specifieke wensen en eisen kan worden voldaan door regionale vervoerders)?	4,0	100%
11.5 c) De mate waarin de inschrijvingen van vervoerders bij regionale concessies onderscheidend zijn (prijs/kwaliteit)?	3,7	100%
11.6 Ervaart u als aanbestedende dienst knelpunten bij het verkrijgen van vervoerdiensten tegen de gewenste prijs en kwaliteit?	<u>Ja</u>	<u>Nee</u>
	2	0

## 12 - de ACM

12.1 Kunt u aangeven aan welke onderwerpen de ACM het komende jaar prioriteit moet verlenen en waarom?	Open vraag
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

## Bijlage 3 - Reactie van Trans Link Systems

Deze reactie van Translink heeft betrekking op de bevindingen in hoofdstuk 7.

### Technische aspecten

Translink ontwikkelt op dit moment een generieke backoffice, waarbij de intelligentie wordt verplaatst van de kaartlezers (poortjes en paaltjes) naar de backoffice van Translink. Daarnaast wordt deze backoffice geschikt gemaakt voor de nieuwe manieren van betalen in het OV, waaronder reizen met een bankpas, reizen op rekening en alle andere toekomstige initiatieven. Ook zijn we bezig met de gefaseerde introductie van reizen met je smartphone. Deze drie initiatieven vinden plaats vanuit het programma OV-betalen, dat valt onder verantwoordelijkheid van de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven. Hiervan zijn alle vervoerders lid en dus betrokken bij deze initiatieven. Met deze initiatieven bieden we de reizigers meer keuzevrijheid. Zij kunnen vooraf, tijdens en na de reis betalen.

### Organisatorische aspecten

Translink is onder meer verantwoordelijk voor het produceren van de OV-chipkaart, het verwerken van de transacties en het aanbieden van automatisch opladen op de OV-chipkaart en saldo laden. Producten (abbonementen) is de verantwoordelijkheid van de vervoerders in overleg met hun opdrachtgevers (decentrale overheden). Zij maken samen afspraken hoe zij de reizigers in een bepaalde concessie bedienen met abonnementen.

Translink heeft een Informatie- en analysedienst, die op verzoek heldere analyses verzorgt. Dit kan per concessie, postcodegebied, regio, vervoermiddel of een ander kader. Bij het uitwerken van onze analyses volgen wij procedures, zoals afgestemd met betrokkenen en houden we ons aan wet en regelgeving, zoals de wet bescherming persoonsgegevens. Hiermee borgen we onder andere de privacy en bedrijfsvertrouwelijkheid.

### Gebruiksvriendelijkheid

Reizigers kunnen met hun vragen terecht bij Klantenservice OV-chipkaart (consumentenkanaal). Mobiliteitskaartaanbieders kunnen met hun vragen terecht bij het Translink Business Platform (zakelijk kanaal).

Het OV-chipkaartsysteem is toegankelijk voor diverse bedrijven, waaronder vervoerders, mobiliteitspartijen en distributiepartijen. Zij kunnen in een helder proces aansluiten op diverse rollen in het OV-chipkaart Scheme. Om het aansluitproces voor de rol van dienstverlener volgens procedure af te ronden, is het noodzakelijk dat aan dat bedrijf een concessie gegund is.

