

ABDTOPConsult  
De heer drs. P.J.C.M. van den Berg  
De heer mr. J. van der Vlist  
Muzenstraat 97  
2511 WB 'S-GRAVENHAGE

Den Haag,

**Aantal bijlage(n):**

**Uw kenmerk:**

**Ons kenmerk:** ACM/BBC/2017/202037

**Onderwerp:** Advies van ACM over het rapport Kiezen voor een goed spoor

Geachte heren Van den Berg en Van der Vlist,

Onder uw leiding is onderzoek gedaan naar de marktordening op het spoor na 2024. Dit onderzoek naar de marktordening richt zich op het binnenlandse passagiersvervoer per spoor. De aanleiding van dit onderzoek was de aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie Fyra om een expliciete keuze te maken voor de mate van marktwerking en hiertoe verschillende scenario's uit te werken. De ACM is in de motie Van Veldhoven<sup>1</sup> gevraagd om over de verschillende scenario's advies uit te brengen. De ACM geeft daar invulling aan met deze brief. De ACM is goed door u betrokken bij het onderzoek. De ACM heeft daardoor op verschillende momenten tijdens het onderzoek haar bijdrage kunnen leveren. In dit advies gaat de ACM eerst in op het rapport als geheel. Daarna gaat de ACM in op enkele onderwerpen die zij relevant acht voor dit advies. De ACM spreekt geen voorkeur uit voor een bepaald scenario. Het wegen van de voor- en nadelen van de verschillende scenario's is aan de politiek.

Vanuit de missie van de ACM om kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten te bevorderen, stelt de ACM de kwaliteit en prijs van het vervoer centraal. Een goede prijs voor zowel de reiziger als belastingbetaler wordt vervolgens vooral bepaald door de kostenefficiëntie van de spoorsector. Deze aspecten sluiten aan bij het in het rapport genoemde publieke belang, namelijk dat het spoor optimaal moet bijdragen aan een snelle, veilige, comfortabele en betaalbare reis van deur-tot-deur voor de reiziger tegen zo laag mogelijke kosten voor de belastingbetaler. Wanneer de overheid kiest om dit publieke belang (al dan niet gedeeltelijk) te realiseren door spoorvervoerders met elkaar te laten concurreren, heeft de ACM als aandachtspunt dat daarbij het gelijke speelveld (gelijke behandeling van vervoerders) niet wordt verstoord.

### **Rapport als geheel**

In de onderzoeksopdracht zijn de verschillende scenario's meer in detail uitgewerkt. Onderwerpen

---

<sup>1</sup> Motie Van Veldhoven, 22 juni 2016. Kamerstukken II, 2015–2016, 33 678, nr. 19.

als het beheer van stations, de eventuele verticale integratie van ProRail en NS en eventuele privatisering van NS komen in de uitgewerkte scenario's aan bod. De ACM onderschrijft het belang van een consistente invulling van de scenario's. Wanneer de politiek kiest voor een bepaald ordeningsmodel, moet dit ook consequent worden doorgevoerd. Dat betekent concreet bijvoorbeeld dat een keuze voor meer concurrentie gevolgd moet worden door maatregelen die leiden tot meer aanbestedingen en eerlijke concurrentie tussen vervoerders. Omgekeerd is het bij een keuze voor één nationale vervoerder consistent om een samenvoeging tussen NS en ProRail te overwegen.

In het rapport staan de sterktes en zwaktes van de verschillende scenario's uitgewerkt. Samengevat zijn de verwachte voordelen van aanbesteden dat concurrentie tussen vervoerders zal neerslaan in hogere kwaliteit en kostenefficiëntie van het spoorvervoer. De verwachte nadelen van aanbesteden zijn vooral dat meerdere partijen samen verantwoordelijk worden voor de treinreis waardoor het uitdagender is om de daarvoor vereiste afstemming te bereiken. Zo kan in bepaalde verkavelingsvarianten sprake zijn van meer overstappen. De ACM onderschrijft op hoofdlijnen de beschreven voor- en nadelen.

In de slotbeschouwing geeft u aan voorzichtig positief te zijn over de te verwachten effecten bij een stapsgewijze bredere toepassing van openbare aanbesteding. U adviseert een stapsgewijze lerende aanpak met de nodige flexibiliteit en mogelijkheden voor tussentijdse bijsturing. De ACM deelt deze analyse en steunt een dergelijke stapsgewijze aanpak. Zoals het rapport schetst, kan op deze wijze de noodzakelijke kennis worden opgedaan om op langere termijn in de richting van verdergaande scenario's te bewegen. Daarbij merkt de ACM op dat dit betekent dat er op korte termijn concrete besluitvorming dient plaats te vinden om in 2025 de eerste stappen te kunnen zetten. Zo wordt in verschillende (sub)scenario's uitgegaan van verdere decentralisatie. Het jaar 2019 lijkt voor besluitvorming een natuurlijk moment, omdat er een voldoende lange periode nodig is om eventuele aanbestedingen voor te bereiden. Daarnaast hebben de concessienemers ook na de aanbesteding voldoende tijd nodig om zich voor te bereiden op de uitvoering van een nieuwe concessie (zoals het bestellen van materieel).

### **Monitoring van prestaties van vervoerders**

Onderdeel van de stapsgewijze aanpak in het rapport is het invoeren van no-regretmaatregelen en het verbeteren van de kennispositie op de korte termijn. Een van die maatregelen betreft het opstellen van een sectorbrede onafhankelijke monitor voor het vergelijken van prestaties van vervoerders van alle concessies. De ACM onderstreept het belang en de noodzaak tot het opstellen van een dergelijk monitoringssysteem. Hierdoor is het mogelijk om de prestaties van vervoerders jaarlijks met dezelfde systematiek te meten en te vergelijken. De beschikbaarheid van dergelijke data is belangrijk bij toekomstige besluitvorming over de ordeningsmodellen.

### **Stations**

De ACM onderschrijft dat het in de scenario's 3 en 4 consistent is om de stationsorganisatie te scheiden van de NS als spoorvervoerder en onder te brengen bij een instantie die onafhankelijk is van vervoerders, zoals ProRail. Ook onderschrijft de ACM de in het rapport opgenomen mogelijkheid om een dergelijke reorganisatie van stations ook in de scenario's 2B en 2C door te voeren. Deze reorganisatie beoogt een gelijk speelveld te realiseren. De ACM ondersteunt deze gedachte, omdat

het scheiden van stationsfaciliteiten- en vervoersactiviteiten een structurele oplossing is om prikkels tot benadeling van concurrenten weg te nemen. De recent van kracht geworden ex ante regulering van de ACM van de tarieven en voorwaarden van de aan andere vervoerders geleverde stationsfaciliteiten kan in principe eveneens het gelijke speelveld waarborgen. De komende jaren zal blijken hoe effectief dit toezicht is. Toezicht zal echter nooit op voorhand risico's op verstoring van het gelijke speelveld geheel kunnen uitsluiten.

Los daarvan constateert de ACM dat op dit moment de verdeling van verantwoordelijkheden tussen NS en ProRail erg complex is. Daarom lijkt het de ACM ook vanuit bedrijfsmatig oogpunt efficiënt om het hele beheer van stations (bijvoorbeeld van roltrappen en poortjes) bij één instantie onder te brengen. De commerciële exploitatie (bijvoorbeeld van winkels en kiosken) kan dan worden aanbesteed aan een private partij, omdat die daartoe een betere prikkel heeft dan een overheidsinstantie. De ACM merkt op dat in het rapport de nadelen van een reorganisatie van stations uitgebreid worden belicht. Bijvoorbeeld cijfers uit het rapport van Ecorys over (zeer) hoge transitiekosten voor complexe vastgoedtransacties zonder dat daarvoor onderbouwing van is. De ACM meent daarom dat onderzoek naar efficiënt beheer van stations zinvol kan zijn.

#### **Aanbesteding van HSL-Zuid**

Het rapport gaat apart in op de aanbesteding van de HSL-Zuid als een verkavelingsvariant binnen scenario 2. Het rapport stelt dat het voor de hand ligt om als in de midterm review in 2019 blijkt dat NS aanhoudend ondermaats presteert in scenario 2B de HSL-Zuid openbaar aan te besteden voor 2025. De ACM onderschrijft dit. Op die manier wordt de dreiging van decentralisatie die wordt beoogd met scenario 2B geloofwaardiger en effectiever. Het rapport geeft aan dat een belangrijk argument voor openbare aanbesteding van HSL-Zuid de verwachting is dat door concurrentie een aantrekkelijker product ontstaat voor de reiziger. Omdat de vervoersprestaties op het HSL-Zuidtraject lager zijn dan die op het HRN, zijn er volgens het rapport aanwijzingen dat hier meer mogelijkheden zijn om via concurrentie efficiëntiewinsten te realiseren die positief uitpakken voor de reiziger. De ACM onderschrijft het belang om eventuele onderzoeken naar de prestaties van de HSL-Zuid tijdig gereed te hebben zodat er in 2019 een beslissing kan worden genomen over de marktordening vanaf 2025.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

dr. F.J.H. Don  
bestuurslid