



Onderzoek ordening HSL-Zuid

Rapportage

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

4 mei 2020

Berenschot

Onderzoek ordening HSL-Zuid

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

4 mei 2020

Berenschot

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel- en vraagstelling	9
1.3 Methodologie	9
1.4 Leeswijzer	9
2. HSL-Zuid: historie, heden en toekomst	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Historische ontwikkelingen tot 2013	11
2.3 Huidige situatie 2013-2020	13
2.4 Ontwikkelingen tot het einde van de concessie in 2024	17
2.5 Voornaamste ontwikkelingen voor de periode na 2024	18
2.6 Concluderend: Geeft de huidige situatie aanleiding tot verandering?	19
3. Marktordeningsopties en scenario's	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Soorten vervoersdiensten op het HSL-Zuid kerncorridor	22
3.3 Marktwerking op het spoor	23
3.4 Mate van regulering	25
3.5 Concessiemodellen	28
3.6 Uiterste ordenings-scenario's	30
3.7 Tussenscenario's	33
3.8 Nadere uitwerking van de scenario's	35
4. Toetsingskader	38
4.1 Totstandkoming van de toetsingscriteria	38
4.2 Toetsingscriteria	40
5. Effecten van de scenario's	41
5.1 Effect voor de reiziger	41
5.2 Effect op het netwerk	46
5.3 Financiële effecten	50
5.4 Juridische effecten	54
5.5 Sturingseffecten	59
6. Bevindingen	63
Bijlage 1: referenties	65
Bijlage 2: toetsingscriteria	66
Bijlage 3: conclusies van de scenario's	72

Managementsamenvatting

De HSL-Zuid is een van de meest complexe stukken spoor van Nederland, zowel technisch als operationeel. Er is sprake van complexe infrastructuur (onder andere vanwege de spannings- en beveiligingsovergangen en tunnels), er is specifiek materieel nodig om op HSL-corridor¹ te kunnen rijden, er is sprake van een relatief grote invloed van internationale treindiensten en de corridor doet een aantal intensief gebruikte knooppunten (stations) aan. Deze complexiteit maakt dat de prestaties op de HSL-Zuid regelmatig onder druk staan en achterblijven bij die op de rest van het Nederlandse spoorwegnet. Ook de rijke en beladen historie van de hogesnelheidslijn maakt keuzes rondom de HSL-Zuid complex.

Op dit moment is vrijwel al het vervoer over de HSL-Zuid opgenomen in de aan NS gegunde HRN-concessie 2015-2024. Er zijn mogelijkheden om buiten deze concessie grensoverschrijdend vervoer aan te bieden (open toegang), maar voornamelijk rijdt alleen de derde Eurostar (per dag, per richting) onder dit regime.

In de eerste helft van 2020 zal de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) haar beleidsvoornemens rondom de ordening op het Nederlandse spoor voor de periode na 2024 naar de Tweede Kamer sturen. Onderdeel van het ordeningsvraagstuk is de vraag of vanaf 2025 (delen van) het vervoer over de HSL-Zuid aanbesteed wordt, (delen van) het vervoer via open toegang aan de markt overgelaten wordt of dat het vervoer onderdeel blijft van een grotere vervoerconcessie met daarin ook volledig conventionele treindiensten.

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van realistische scenario's van ordeningsopties voor binnenlands en grensoverschrijdend personenvervoer over de HSL-Zuid. De hoofdvraag is hierbij als volgt geformuleerd:

Hoe voorziet de ordening van de HSL-Zuid vanaf 2025 in een optimale benutting, te weten de beste invulling voor de toenemende binnenlandse reizigersvraag en de ambities voor internationaal personenvervoer, rekening houdend met de financiële, praktische en juridische effecten? Welke transitie gaat met deze ordeningskeuze gepaard?

De HSL-Zuid wordt gebruikt voor twee typen vervoersdiensten, die sterk van elkaar verschillen in de eisen die er door reizigers en vervoerkundig aan gesteld worden: **interregionale vervoersdiensten** verbinden (al dan niet grensoverschrijdend) regio's met elkaar. Dit type vervoer kent een doorgaans frequent gebruik, is sterk geïntegreerd met andere elementen van de vervoersketen (deur-tot-deur) en is gebaat bij hoge frequenties en flexibiliteit. Er is (met name voor binnenlands vervoer) vaak sprake van uniforme tarieven, het gebruik van het landelijke kaartverkoopsysteem (zoals OV-chipkaart) en er geldt geen reserveringsplicht. **Vervoersdiensten op de lange afstand** kenmerken zich door een meer incidenteel gebruik door reizigers en langere gemiddelde reisafstanden. Deze vervoersdiensten onderscheiden zich vooral door comfortabel (hoger serviceniveau) en snel te zijn, met een flexibiliteit in aanbod en prijsstelling die aansluit bij de concurrerende modaliteiten vliegtuig, auto en bus. Een naadloze aansluiting op andere vervoersdiensten of modaliteiten is minder van belang. In het kader van dit onderzoek worden de internationale treindiensten voorbij Brussel als langeafstandsvervoer gezien².

Het onderscheid in typen vervoersdiensten vormt de basis voor de ontwikkeling van ordeningsscenario's. Deze ontstaan door te variëren met de mate van marktwerking per type. De mate van marktwerking wordt daarbij als een continue schaal beschouwd, waarvan de uitersten gevormd worden door opties die getypeerd worden als

¹ De kerncorridor van de HSL-Zuid betreft de verbinding Amsterdam-Schiphol-Rotterdam-Breda/Belgische grens en is infrastructureel een combinatie van hogesnelheidsinfrastructuur en conventioneel spoor. Waar in dit onderzoek over treindiensten over de HSL-Zuid gesproken wordt, betreft het alle treinen die voor een deel of hun gehele route gebruik maken van deze kerncorridor.

² Treindiensten met eindbestemming Brussel (en tussengelegen stations) vallen niet in deze categorie. Lange afstandsdiensten met tussenstop op Brussel vallen wel onder deze categorie.

maximaal reguleren en een **geheel vrije markt**. Bij maximaal reguleren worden vooraf en in detail eisen en wensen vastgelegd ten aanzien van zaken als frequenties, dienstregeling, tarieven, operationele prestaties en toegankelijkheid. De concessiehouder(s) verplicht(-en) zich om het vervoer volgens deze afspraken in te richten en krijgen in ruil daarvoor gegarandeerde rechten (capaciteit) om het vervoer uit te mogen voeren³. Het tweede uiterste (geheel vrije markt) is een situatie waarin concurrentie tussen vervoerders en hun vervoersdiensten maximaal mogelijk gemaakt wordt. Vervoerders bieden vervoersdiensten op commerciële basis aan en hebben volledige vrijheid bij het bepalen en uitvoeren van deze diensten. De drempels voor vervoerders zijn laag, omdat er weinig eisen en randvoorwaarden aan vervoer gesteld worden, anders dan de vereisten uit wet- en regelgeving. Vervoerders hoeven niet over een concessie te beschikken om openbaar reizigersvervoer per spoor aan te bieden en er is geen sturing op zaken als frequenties of tarieven. Al het vervoer is op basis van open toegang.

Tussen beide uitersten in de mate van marktwerking ligt een groot aantal opties, door te variëren op de volgende aspecten:

- Onderhands gunnen of openbaar aanbesteden van concessies. Het openbaar aanbesteden kenmerkt zich door een hogere mate van marktwerking dan onderhandse gunning. Meerdere vervoerders proberen in directe concurrentie de vervoerconcessie te verwerven die geheel gespecificeerd is door de concessieverlener. Bij onderhandse gunning is er eerder sprake van exclusieve gesprekken tussen de concessieverlener en een enkele vervoerder.
- De keuze voor één of meer concessies. Als ervoor gekozen wordt om het gewenste vervoersaanbod met meerdere concessies in de markt te zetten, dan ontstaat een situatie met meerdere vervoerders die naast elkaar opereren. Afhankelijk van de gekozen verkaveling en andere concessievoorwaarden zullen deze vervoerders in meer of mindere mate met elkaar gaan concurreren.
- De mate waarin het gewenste vervoersaanbod in de concessie(s) wordt ondergebracht. Het is mogelijk om een deel van de vervoersdiensten te reguleren en een deel van de vervoersdiensten aan de markt te laten. Op die manier kan vooraf een bepaald aanbod worden zeker gesteld. Tegelijkertijd blijft er ruimte op het spoor voor aanvullende treindiensten die door de markt in open toegang kunnen worden ingevuld.
- De gunningscriteria en detailniveau van de concessie-eisen. De exacte inhoud van een concessie bepaalt voor een groot deel de mate en het effect van regulering. In een beperkt gespecificeerde concessie kan een vervoerder nog veel ruimte krijgen om het vervoer naar eigen inzicht te ontwerpen. Hier kan een hogere concessievergoeding tegenover staan. Anderzijds zal een veeleisende specificatie (met bijvoorbeeld veel onrendabele treinen in daluren) minder kunnen opbrengen.

Op basis van de combinatie van de verschillende vervoerstypes en de mate van marktwerking is een vijftal hoofd-orderingsscenario's geformuleerd:

1	2	3	4	5
Maximaal reguleren met integrale concessie	Maximaal reguleren met HSL apart aanbesteed	Interregionaal reguleren	Interregionaal binnenlands reguleren	Geheel vrije markt
Al het HSL en HRN vervoer geregeld in enkele concessie	Eén of meer openbare HSL concessies naast HRN concessie	Langeafstand vervoer overlaten aan de markt	Al het grensoverschrijdend vervoer overlaten aan de markt	Al het HSL-Zuid vervoer in open access en geen gebruik andere stuurinstrumenten

³ Ook in een maximaal gereguleerde situatie is er vanuit orderingsperspectief ruimte voor vervoer op basis van open toegang. De mate waarin er naast een concessie nog ruimte is op de infrastructuur en in de markt zal bepalen tot op welke hoogte potentiële aanbieders van vervoersdiensten van deze mogelijkheid gebruik zullen maken.

De effecten van deze scenario's zijn beoordeeld aan de hand van een gedetailleerd toetsingskader, waarbinnen de volgende aspecten beschouwd zijn:

- Effect voor de reiziger. Hierin zijn aspecten opgenomen die direct te maken hebben met het vervoersaanbod aan de reizigers, zoals frequenties, lijnvoeringen, comfort en tarieven.
- Effect op het netwerk. Dit betreft aspecten rondom de kwaliteit van het vervoersnetwerk. Deze bepalen indirect voor een groot deel de kwaliteit van het vervoersaanbod. Te denken valt aan aspecten als netwerksamenhang of robuustheid en flexibiliteit van de dienstverlening.
- Financiële effecten. In deze categorie worden de directe en indirecte financiële effecten voor het Rijk en (potentiële) vervoerders onderzocht. Voor het Rijk wordt vanuit het perspectief van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als het Ministerie van Financiën naar de financiële effecten gekeken.
- Juridische effecten. Hierbij staan de juridische houdbaarheid en risico's van ordeningsopties centraal, met de uitgangspunten van het Vierde Spoorwegpakket van de EU als belangrijke referentie.
- Sturingseffecten. In deze categorie wordt beschouwd in hoeverre het voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat mogelijk is om te sturen op de (kwaliteit van het) vervoersaanbod.

De effecten van de vijf scenario's verschillen duidelijk per type vervoersdienst.

Voor **binnenlands interregionaal vervoer** wordt vastgesteld dat:

- Het via één enkele concessie reguleren van het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid zorgt voor een maximale benutting van de capaciteit en een vanuit reiziger- en netwerkperspectief functioneren als integraal onderdeel van het landelijke spoorwegnet.
- Het afzonderlijk aanbesteden van de HSL-Zuid leidt tot een situatie met meer dan één concessie en daarmee tot nieuwe interfaces en een minder samenhangend netwerk.
- Met reguleren, al dan niet via een aanbesteding, is zeker te stellen dat de vervoercapaciteit, frequenties en prijs aansluiten bij de beleidsambities.
- Het vasthouden aan de huidige hoogte van de HSL-heffing leidt er (in combinatie met de eisen aan het productaanbod, zoals frequenties en tarieven) toe dat de binnenlandse vervoersdiensten structureel verlieslatend blijven. Dit is een van de redenen dat een aanbesteding van de (binnenlandse) HSL-Zuid treindiensten financieel risicovol is.
- Afgezien van juridische argumenten, zijn er weinig argumenten om binnenlands vervoer (volledig) aan de markt te laten. Een dergelijke keuze leidt tot grote onzekerheden t.a.v. vervoerscapaciteit, frequenties en prijs.
- Binnenlandse open toegang exploitatie is zeer beperkt mogelijk met de voorziene hoge benutting van de (binnenlandse) HSL-Zuid treinpaden in een gereuleerde situatie. Indien gewenst is het een optie om niet het volledige gewenste treinaanbod te reguleren en vast te leggen en zo actief ruimte te creëren voor aanvullende open toegang diensten.

Voor **grensoverschrijdend interregionaal vervoer** zijn de belangrijkste conclusies:

- Regulering leidt tot meer zekerheid over het toekomstige vervoersaanbod, maar de zekerheid dat het vervoer daadwerkelijk en tegen een redelijke prijs tot stand komt is er alleen als voor een regulering gezamenlijk met de Belgische overheid gekozen wordt. In dat geval scoort regulering via een aanbesteding het beste vanuit reizigers- en financieel perspectief.
- Gezien de grote en groeiende vervoersvraag zijn er meerdere geïnteresseerde aanbieders die in staat zijn om dit vervoersaanbod na 2024 aan te bieden. Het aan de markt laten van dit segment is daarmee ook een reële optie. Dit brengt het risico van het beperkter tot stand komen van het gewenste product (frequenties, lijnvoeringen, etc.) met zich mee, maar tegelijkertijd kan ook een aantrekkelijker aanbod ontstaan. Ten opzichte van de huidige eenzijdige regulering (waarbij de Nederlandse overheid verplichtingen aan NS oplegt en vervolgens nog afspraken gemaakt moeten worden met de Belgische stakeholders) ontstaat een

gelijkwaardige onderhandelingspositie voor partijen die grensoverschrijdende treindiensten Nederland – België willen aanbieden.

- Internationaal interregionaal vervoer hangt vanuit reizigers- en netwerkperspectief samen met de binnenlandse vervoersdiensten over de HSL-Zuid, maar aangezien het slechts over enkele grensoverschrijdende treindiensten gaat ten opzichte van het grote aandeel binnenlandse treindiensten, hebben ordeningskeuzes in dit segment een beperkt effect op de netwerksamenhang.

Voor **internationaal lange afstandsvervoer** worden ten slotte de volgende conclusies getrokken:

- Internationaal lange afstandsvervoer hangt zowel vanuit reizigers- als vanuit netwerkperspectief maar zeer beperkt samen met de overige HSL-Zuid vervoersdiensten en dat maakt regulering vanuit die perspectieven minder noodzakelijk.
- Het feit dat het treindiensten door meer dan twee landen betreft maakt reguleren complexer: effectieve regulering vraagt om sluitende afspraken met meerdere overheden, terwijl dergelijke treindiensten in de betreffende landen (België, Frankrijk en het Verenigd-Koninkrijk) in open toegang rijden, en de beperkte marktspanning maakt een aanbesteding risicovol.
- Vanuit juridisch perspectief is open toegang exploitatie de voor de hand liggende keuze voor dit segment en ook vanuit de markt liggen er sterke argumenten voor een dergelijke keuze: de vraag naar internationaal langeafstandsvervoer groeit hard en zal de aankomende jaren naar verwachting alleen nog maar verder toenemen. Met meerdere geïnteresseerde aanbieders die in staat zijn om dit vervoersaanbod aan te bieden is het aannemelijk dat er meer snelle grensoverschrijdende verbindingen tegen een aantrekkelijke prijs zullen ontstaan.
- Aandachtspunten bij een keuze voor beperkte of geen regulering zijn de capaciteit op het spoor en de hoogte van de infraheffing: op de HSL-Zuid zijn minimaal twee (300 km/u) internationale paden per uur voorzien (waarvan op dit moment ca. de helft gebruikt wordt). Potentiële aanbieders verschillen van mening of dit hen voldoende zekerheid biedt om de investeringen te doen ten behoeve van hun gewenste productaanbod. Waar alle aanbieders het over eens zijn, is dat welk aanbod uiteindelijk tot stand komt sterk samenhangt met de hoogte van de heffing: de kosten voor het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur bedragen momenteel circa 1/3e van de kosten van de HSL-Zuid treindiensten. Conform huidige regeling betalen alle gebruikers samen een vast bedrag voor het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur, waardoor de opbrengst voor de Staat gelijk blijft. Een meer gematigde heffing leidt er toe dat meer treinen op een rendabele wijze gereden kunnen worden. Op die manier ontstaat er een groter vervoersaanbod (er is voldoende infra-capaciteit beschikbaar voor de groei in dit type vervoer) en kan de totale opbrengst uit de infraheffingen voor de Staat op een hoger niveau uitkomen.

1. Inleiding

De Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid) is de Nederlandse hogesnelheidslijn die Amsterdam verbindt met de Belgische grens. De HSL-Zuid heeft een belangrijke binnenlandse vervoersfunctie in de verbinding tussen Amsterdam, Rotterdam en Breda. Samen met de Belgische hogesnelheidslijn L4 tussen de Belgisch-Nederlandse grens en Antwerpen is de HSL-Zuid ook de primaire verbinding tussen de Randstad, België, Parijs en Londen.

Sinds 2009 maken verschillende vervoersdiensten gebruik van de HSL-Zuid: Thalys naar Brussel en Parijs en binnenlandse treinen tussen Amsterdam en Rotterdam. Vanaf 2013 zijn er binnenlandse HSL-diensten tussen Amsterdam, Rotterdam en Breda (IC direct), de Intercity Den Haag- Eindhoven, de Intercity Amsterdam – Brussel en Eurostar verbindingen naar Brussel en Londen toegevoegd.

De HSL-Zuid is een van de meest complexe stukken spoor van Nederland, onder meer omdat er veelvuldig wordt gewisseld tussen conventioneel en hogesnelheidsspoor. Dit maakt de HSL-Zuid zowel technisch als operationeel complex. Er is daarnaast specifiek materieel nodig om op de HSL-corridor⁴ te kunnen rijden, er is sprake van een relatief grote invloed van internationale treindiensten en de corridor bevat een aantal intensief gebruikte knooppunten (stations). Deze technische en operationele complexiteit van zowel infra als materieel maakt dat de prestaties op de HSL-Zuid regelmatig onder druk staan en achterblijven bij die op de rest van het Nederlandse spoorwegnet⁵. Ook de reeds rijke en beladen historie van de hogesnelheidslijn maakt de HSL-Zuid complex en uniek binnen de Nederlandse context.

In voorliggend rapport brengt Berenschot de realistische marktordeningsscenario's voor binnenlands en grensoverschrijdend personenvervoer over de HSL-Zuid en hun effecten in kaart.

1.1 Aanleiding

In de eerste helft van 2020 zal de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) haar beleidsvoornemens rondom de ordening op het Nederlandse spoor voor de periode na 2024 naar de Tweede Kamer sturen. Onderdeel van het orderingsvraagstuk is de vraag of vanaf 2025 (delen van) het vervoer over de HSL-Zuid aanbesteed wordt, (delen van) het vervoer via open toegang aan de markt overgelaten wordt of dat het vervoer onderdeel blijft van een grotere vervoerconcessie met daarin ook volledig conventionele treindiensten.

Mede gezien de aanhoudend grote aandacht vanuit de politiek en maatschappij voor de vervoersdiensten over de HSL-Zuid, dient een zorgvuldige afweging van opties plaats te vinden. Daarom heeft de staatssecretaris van IenW in mei 2018 aangegeven de realistische marktordeningsscenario's voor binnenlands en grensoverschrijdend vervoer over de HSL-Zuid in kaart te willen brengen. Op basis van een onafhankelijke onderbouwing zal een afweging gemaakt worden rondom de orderingsopties op de HSL-Zuid.

⁴ De kerncorridor van de HSL-Zuid betreft de verbinding Amsterdam-Schiphol-Rotterdam-Breda/Belgische grens en is infrastructureel een combinatie van hogesnelheidsinfrastructuur en conventioneel spoor. Waar in dit onderzoek over treindiensten over de HSL-Zuid gesproken wordt, betreft het alle treinen die voor een deel of hun gehele route gebruik maken van deze kerncorridor.

⁵ Jaarverslag NS 2019

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de effecten van realistische scenario's van ordeningsopties voor binnenlands en grensoverschrijdend personenvervoer over de HSL-Zuid. De hoofdvraag is hierbij als volgt geformuleerd:

Hoe voorziet de ordening van de HSL-Zuid vanaf 2025 in een optimale benutting, te weten de beste invulling voor de toenemende binnenlandse reizigersvraag en de ambities voor internationaal personenvervoer, rekening houdend met de financiële, praktische en juridische effecten? Welke transitie gaat met deze ordeningskeuze gepaard?

1.3 Methodologie

De twee belangrijkste activiteiten om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de formulering van onderscheidende marktordeningsscenario's en vervolgens de beschrijving van de effecten van deze scenario's.

Het onderzoek beoogt om per type vervoersdienst de onderscheidende effecten van de drie marktordeningsopties – reguleren via onderhandse gunning, reguleren via een aanbesteding en vervoer aan de markt laten (open toegang) – in beeld te brengen. Zoals in hoofdstuk 3 nader zal worden uitgewerkt is er bij het formuleren van de scenario's voor gekozen om als eerste stap de vervoersdiensten op de HSL-Zuid te categoriseren (in interregionaal binnenlands, interregionaal internationaal en lange afstand internationaal) en de uiterste scenario's op de schaal van mate van marktordering (maximaal reguleren vs. volledig vrije markt) uit te werken. Vervolgens zijn de relevante opties tussen beide uitersten in beeld gebracht, waarbij gevarieerd wordt naar mate van regulering en naar type vervoersdienst.

Er is gestreefd naar een beperking van de opties, om zo tot wezenlijk onderscheidende scenario's te komen. Waar van toepassing, zal aangegeven worden welke sub-opties er binnen deze scenario's (in praktijk of theorie) mogelijk zijn. De scenariovorming is uitgevoerd op basis van in de literatuur beschikbare informatie rondom marktordeningsopties en vervolgens gevalideerd door een groep van onafhankelijke (wetenschappelijke) experts.

Voor de toetsing van de effecten van de scenario's is allereerst een uitgebreid toetsingskader ontwikkeld, wat in hoofdstuk 4 wordt uitgewerkt. Dit toetsingskader bevat vrijwel alle aspecten waarop het functioneren van (een combinatie van) treindiensten kan worden beoordeeld. Daartoe heeft, op basis van literatuuronderzoek en expert judgement, een operationalisering van vervoerseffecten, financiële effecten, juridische effecten en sturingseffecten plaatsgevonden. Het toetsingskader en de toepassing daarvan is eveneens gevalideerd door de expertgroep.

De beoordeling van de effecten van de scenario's aan de hand van het toetsingskader (hoofdstuk 5) is gebaseerd op literatuuronderzoek, waaronder de rapportages van andere onderzoeken die in het kader van de marktordering spoor zijn en worden uitgevoerd; Aangeleverde informatie door en interviews met huidige⁶ en (vertegenwoordigers van) potentiële vervoerders op de HSL-Zuid en validatie door de expertgroep.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschouwing van de historie, het heden en de toekomst van de HSL-Zuid. Het bevat een terugblik op de aanbesteding van de vervoersdiensten tijdens de aanleg van de lijn, een beschouwing van de huidige vervoersdiensten die op de HSL-Zuid worden aangeboden, een vooruitblik op de ontwikkelingen tot het

⁶ Onder huidige vervoerders op de HSL-Zuid worden in dit geval ook Thalys en Eurostar verstaan, hoewel formeel gezien NS op dit moment de enige vervoerder op de HSL-Zuid is. Dit aangezien ook alle grensoverschrijdende treindiensten (inclusief Thalys en Eurostar) onder het vervoerderschap en veiligheidscertificaat van NS rijden.

einde van de concessie in 2024 en de ontwikkelingen na 2024. Dit hoofdstuk sluit af met een beschouwing van de mogelijke verbeteringen in vervoersdiensten.

Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de verschillende marktordeningsopties en scenario's. Allereerst worden de vervoersdiensten beschreven en gecategoriseerd, waarna vervolgens marktwerking op het spoor wordt toegelicht. Dit leidt tot twee uiterste scenario's: maximaal reguleren versus geheel vrije markt. Op basis van deze twee uitersten en een aantal varianten in regulering, wordt gekomen tot een vijftal ordeningsscenario's.

Hoofdstuk 4 beschrijft het toetsingskader, waaraan de scenario's worden getoetst. De bronnen van de criteria worden beschreven en toegelicht.

Hoofdstuk 5 beschrijft de effecten van de scenario's. Voor iedere categorie van effecten worden eerst de overwegingen geschetst, die bepalend zijn voor de effecten van de scenario's. Vervolgens worden de voornaamste effecten van de scenario's beschreven.

Tot slot bevat hoofdstuk 6 een samenvattend overzicht van de bevindingen per type vervoersdienst.

2. HSL-Zuid: historie, heden en toekomst

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de voornaamste feiten rondom de historie, huidige kenmerken en toekomstverwachtingen van de HSL-Zuid vervoersdiensten geschetst. Zo wordt onder meer inzicht geboden in hoe de ambities en realisatie van het vervoersaanbod zich in de afgelopen decennia hebben ontwikkeld en welke ontwikkelingen er tot eind van 2024 nog te verwachten zijn. We gaan in mindere mate in op de aanleg, het beheer en onderhoud van de infrastructuur. De HSL-Zuid is vanaf het moment van start planvorming tot op heden het meest besproken stuk spoor van Nederland, waardoor ook veel beeldvorming rondom de HSL-Zuid is ontstaan. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de relevante (historische) aspecten die de huidige ordening bepalen. Deze aspecten zijn relevant voor vervolgschikkingen voor de ordening. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een aantal voornaamste bronnen, te weten het Parlementair onderzoek Fyra (2015), Kiezen voor een goed spoor (2017), Eindevaluatie grootprojectstatus HSL-Zuid (2020) en informatie aangeleverd door NS.

2.2 Historische ontwikkelingen tot 2013

Het initiatief tot aanleg van de HSL-Zuid komt in 1989 voort uit de ambitie van Europese verkeersministers om Parijs, Brussel, Keulen en Amsterdam aan te sluiten op een hogesnelheidsnetwerk. In de context waarbinnen werd nagedacht over de HSL-Zuid werd de nadruk gelegd op het realiseren van snelle internationale verbindingen met hogesnelheidsstreinen⁷. In 1996 besluit het kabinet definitief over de aanleg en de corridor van de HSL-Zuid. Het kabinet acht deze verbinding noodzakelijk voor het handhaven van het vestigingsklimaat in de Randstad en de daartoe noodzakelijke goede internationale bereikbaarheid. Daarbij werd het bevorderen van het openbaar vervoer en het realiseren van de hogesnelheidslijn gezien als absolute voorwaarde voor de totstandbrenging van een substantiële substitutie van auto en vliegtuig naar trein⁸.

In de jaren negentig werd marktwerking en liberalisering door de overheid en maatschappij gezien als een belangrijke driver voor verdere groei op het spoor en verbetering van de dienstverlening. Daarbij werd een aanbesteding van de aanleg, het beheer en het vervoer over de HSL-Zuid ook gezien als de beste manier om een deel van de hoge kosten voor de aanleg van de HSL-infrastructuur terug te verdienen⁹.

NS zag de HSL-Zuid indertijd als onderdeel van het HRN en beargumenteerde dat een aparte aanbesteding van een HSL-Zuid concessie de afstemming met het HRN bemoeilijkte. Begin 1999 besluit het kabinet om de rechten voor het vervoer over de HSL los van het HRN in de macht te zetten. NS krijgt daarbij voorafgaand de kans om een exclusief bod uit te brengen op de rechten voor het binnenlandse vervoer over de HSL-Zuid. Daarnaast wordt een aanbesteding in concurrentie voorbereid indien NS niet met een adequaat bod komt. NS doet echter een bod op de rechten van zowel het binnenlandse als grensoverschrijdende vervoer op de HSL-Zuid, dat is gebaseerd op integratie van het HSL-Zuid met het HRN. Dit bod wijkt op vrijwel alle punten af van hetgeen er gevraagd was door het ministerie en het kabinet wijst dit bod af. Het kabinet besluit in december 1999 de openbare aanbesteding van het binnenlandse en internationale vervoer, conform de eerder vastgestelde procedure, voor te bereiden¹⁰.

⁷ ABDTOPConsult. Kiezen voor een goed spoor: Scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024. (2017)

⁸ Parlementair onderzoek Fyra. (2015)

⁹ ABDTOPConsult. Kiezen voor een goed spoor: Scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024. (2017)

¹⁰ Parlementair onderzoek Fyra. (2015)

Ondanks het feit dat de voorbereiding van de openbare aanbesteding doorgaat, is de politieke wens aanwezig dat NS een groot deel van het vervoer over de HSL-Zuid gaat verzorgen. Begin 2000 ontstaat bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het idee om het vervoer over de HSL-Zuid onderhands te gunnen aan een combinatie van NS en KLM (Oranjecombinatie, later High Speed Alliance (HSA)) en de openbare aanbesteding niet voort te zetten. Aan deze insteek zijn grote risico's verbonden, omdat het de indruk van voorkeur wekt. Het kabinet gaat door met de openbare aanbesteding. HSA is in staat om een bod uit te brengen dat twee tot drie maal hoger ligt dan het bod van de concurrenten. Het bod van HSA wordt geaccepteerd en na een periode van onderhandelingen wint HSA de vervoerconcessie¹¹.

Kosten voor het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur

Vervoerders betalen een vergoeding voor het gebruik van spoorinfrastructuur. Voor vrijwel het volledige Nederlandse spoorweginfrastructuur betreft dit een prijs per gereden kilometer. In het geval van de HSL-Zuid is dit anders en bestaan de kosten voor het gebruik van de infrastructuur uit twee onderdelen: de HSL-heffing en de gebruikerskosten. Gezien de hoogte van het bedrag is de HSL-heffing is de bepalende factor voor de kosten van het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur. In het besluit HSL-heffing uit 2015¹² is vastgelegd wat de jaarlijkse kosten zijn die de gerechtigde (lees: concessiehouder) dient te voldoen. Dit bedrag verdubbelt in de periode 2015-2024 tot bijna €124 miljoen (prijspeil 2010). De hoogte van het bedrag is onafhankelijk van het aantal treinen dat gereden wordt. Dit betekent dat de kosten per kilometer / treindienst lager worden naarmate de concessiehouder meer treinen laat rijden.

De overeengekomen startdatum in 2006 waarop het vervoer over de HSL-Zuid moet starten wordt niet gehaald. In eerste instantie door vertraging in de aanleg van de infrastructuur en bijbehorende (beveiligings-)systemen. In tweede instantie door te late levering van de V250 hogesnelheidstreinen, die door HSA gezamenlijk met de Belgische spoorwegmaatschappij NMBS zijn besteld. Vanwege het openbaar aanbestede contract was er weinig ruimte voor tussentijdse aanpassing van de afspraken¹³. Uiteindelijk worden vanaf 2009 de eerste binnenlandse HSL-diensten uitgevoerd met vervangend 160 km/u materieel en gaat ook de Thalys-verbinding met Antwerpen, Brussel en Parijs over de HSL-Zuid rijden¹⁴.

Vanwege een dreigend faillissement van HSA wordt in 2010 door de Staat en NS gesproken over de toekomst, met als doel het belang van de reiziger (continuïteit vervoer) en belastingbetaler (zekerstellen van de HSL-inkomsten) te borgen. In het Onderhandelakkoord maken de Staat en NS afspraken over het vooruitzicht van een onderhands gegunde, geïntegreerde concessie vanaf 2015 tot 2025, voor het hoofdnet inclusief HSL-Zuid. NS stelt zich garant voor HSA in de periode 2011-2015. Ondertussen blijven de vertragingen en kwaliteitsproblemen rondom het bestelde hogesnelheidsmaterieel zich opstapelen. Desondanks besluit NS om de treinstellen toch vanaf eind 2012 in te zetten. In eerste instantie op de internationale Fyra-verbinding tussen Amsterdam en Brussel. Mede als gevolg van een introductie in winterse omstandigheden lukt het onvoldoende om de operationele prestaties op niveau te krijgen. Als zich vervolgens ook nog in korte tijd een aantal technische mankementen voordoet, besluit eerst NMBS en vervolgens ook NS om de treinstellen in januari 2013 van het spoor te halen¹⁵.

¹¹ Parlementair onderzoek Fyra. (2015)

¹² Besluit van 3 maart 2015, houdende aanwijzing hogesnelheidsnet en vaststelling van regels voor HSL-heffing 2015 (Besluit HSL-heffing 2015)

¹³ AT Osborne en DBO FlexTeam IenW. Aanbesteding HSL-Zuid diensten QuickScan. (2017)

¹⁴ Decisio. HSL-Zuid Eindexamen. (2020)

¹⁵ Parlementair onderzoek Fyra. (2015)

2.3 Huidige situatie 2013-2020

2.3.1 HSL-Zuid wordt onderdeel HRN-concessie

Na het uit dienst nemen van de V250 treinstellen ligt de focus op het garanderen van de continuïteit van het reizigersvervoer en het zekerstellen van de HSL-inkomsten¹⁶. Hoewel de meningen over een aantal zaken uiteenlopen, zijn de betrokken ministeries het erover eens dat de oplossing er een moet zijn die voor een lange periode stand kan houden. Rekening houdend met de beperkingen op het gebied van materieelbeschikbaarheid en de politiek-maatschappelijke reactie op het oorspronkelijke Fyra-aanbod ontwikkelt NS begin 2013 het 'alternatieve vervoersaanbod HSL-Zuid'. Hierin wordt ingezet op het gebruik van grotendeels bestaand materieel voor de binnenlandse treindiensten over de HSL-Zuid, de terugkeer van een Intercity tussen Amsterdam en Brussel (in eerste instantie over conventioneel spoor) en een uitbreiding van de 300 km/u diensten naar Antwerpen, Brussel en Parijs en de nieuwe bestemming Londen.

2.3.2 Huidige HSL-Zuid vervoersdiensten

Het alternatieve vervoersaanbod is, wederom met enige vertraging als gevolg van te late levering van (werkende en toegelaten software voor) materieel, in de periode 2013 – 2018 gerealiseerd. Inmiddels is het totale (hieronder in detail beschreven) vervoersaanbod, zowel nationaal als internationaal groter dan in het alternatieve vervoersaanbod beschreven en dan in de vervoerconcessie is afgesproken¹⁷.

Op dit moment worden de volgende HSL-Zuid vervoersdiensten aangeboden¹⁸:

- IC direct: 4x per uur per richting tussen Amsterdam Centraal, Schiphol Airport, Rotterdam Centraal (serie 1000) en Breda (serie 900).
- IC 1100: 2x per uur per richting een Intercity tussen Den Haag en Eindhoven, welke tussen Rotterdam en Breda over de HSL-Zuid rijdt.
- IC Brussel: 16x per dag per richting tussen Amsterdam Centraal en Brussel (serie 9200). Daarvan wordt 4x per dag per richting van/via Den Haag HS gereden (serie 9600).
- Thalys: 14x per dag per richting tussen Amsterdam Centraal en Brussel / Parijs / Marne-la-Vallée (serie 9300, 9900).
- Eurostar: 3x per dag per richting tussen Amsterdam, Brussel en Londen (serie 9100).

Uit dit overzicht blijkt dat op dit moment de meeste vervoersdiensten alleen gebruik maken van de HSL-Zuid corridor, zoals deze sinds het aanlegbesluit gehanteerd wordt (zie figuur 1). Uitzonderingen zijn de IC 1100 die een klein deel van zijn route van de HSL-Zuid gebruik maakt en de IC Brussel die enkele ritten per dag van/via Den Haag rijdt.

¹⁶ Parlementair onderzoek Fyra. (2015)

¹⁷ NS. Jaarverslag 2019. (2020)

¹⁸ Betreft aanbod op werkdagen. Eurostar rijdt vanaf 30 april 2020 in beide richtingen rechtstreeks tussen Amsterdam en Londen.



Figuur 1: De HSL-Zuid corridor / Belgische L4, met conventioneel spoor en HSL spoor¹⁹

Zoals blijkt uit figuur 1, is de HSL-Zuid corridor infrastructureel een combinatie van hogesnelheidsinfrastructuur en conventioneel spoor. Op en rondom de voornaamste knoop- en knelpunten in het Nederlandse spoorwagennet (Ring Amsterdam, Schipholtunnel en Willemsspoortunnel) rijden alle HSL-Zuid diensten over regulier spoor. Deze delen van de corridor zijn bepalend voor de capaciteit (het maximaal beschikbare aantal treinpaden op de HSL-Zuid). Ten gevolge van de spanningsluizen (ten behoeve van de wisseling van bovenleidingspanning en treinbeveiligingssysteem) en de samenloop met vele andere treindiensten op de drukste delen van het Nederlandse spoorwagennet hebben deze trajectdelen ook een duidelijke invloed op de operationele prestaties van de HSL-Zuid treindiensten²⁰.

¹⁹ Afbeelding is aangeleverd door NS en aangepast door Berenschot (2020)

²⁰ ProRail en NS. Langetermijnvisie HSL-Zuid-corridor. (2018) en Railistics en Triple Bridge. Review Prestaties IC direct. (2016)

Technische complexiteit

De HSL-Zuid corridor bestaat gedeeltelijk uit conventioneel spoor en gedeeltelijk uit hogesnelheidsspoor, met meerdere tunnels en een windgevoelige brug over het Hollands Diep. De HSL-Zuid corridor kenmerkt zich door een groot aantal wisselingen van bovenleidingspanning en treinbeveiligingssysteem, wat zorgt voor een hoge technische complexiteit van de infrastructuur. Ook (de bediening van) het huidige treinmaterieel is complexer, vanwege de noodzaak om te kunnen omgaan met al deze systemen en de transitie daartussen²¹.

Voor het binnenlandse vervoer is het materieel en de infrastructuur van de HSL-Zuid in de huidige situatie niet voldoende op elkaar afgestemd²². Door storingen aan het materieel en bedieningsfouten leidt dit tot een negatief effect op de operationele prestaties²³.

Op de korte en middellange termijn kunnen de operationele prestaties op de HSL-Zuid worden verbeterd. De verwachting is dat het verbeterprogramma HSL-Zuid (€ 60 miljoen pakket) de instroom van specifiek voor de HSL-Zuid geoptimaliseerd materieel (de door NS bestelde Intercity Nieuwe Generatie, ICNG) de impact van onder andere de systeemovergangen en wind op de operationele prestaties zal verminderen. Op dit moment wordt onderzocht in hoeverre de door ProRail en NS voorgestelde grootschalige infra-aanpassingen²⁴ kunnen leiden tot minder complex spoor en een verdere verbetering van de prestaties op de HSL-Zuid.

Het beheer van de HSL-Zuid is niet zoals gebruikelijk direct bij ProRail ondergebracht, maar bij Infrasppeed, het consortium dat in jaren '90 de aanbesteding van het contract voor (een deel van de) aanleg en onderhoud van de bovenbouw van de HSL-Zuid heeft gewonnen. ProRail draagt wel een juridische verantwoordelijkheid voor het beheer, omdat de HSL-Zuid onderdeel uitmaakt van het HRN. Daarmee is het aantal partijen dat betrokken is bij het verbeteren van de prestaties van het vervoerssysteem hoger dan gebruikelijk.

Naast infrastructurele samenhang is er in de huidige situatie ook sprake van samenhang vanuit reizigersperspectief. Zo reist 44% van de reizigers, die van binnenlandse HSL-treindiensten (incl. binnenlands gebruik IC Brussel) gebruik maakt, helemaal niet over hogesnelheidsspoor. Dit gaat enerzijds over reizigers, bijvoorbeeld reizend tussen Breda en Eindhoven (IC 1100), die de HSL-corridor niet aandoen. Anderzijds gaat dit over reizigers die gebruik maken van HSL-treindiensten (bijvoorbeeld IC Brussel of IC Direct) die wel volledig over de HSL-Zuid corridor rijden, maar die enkel op het traject Amsterdam Centraal – Schiphol reizen. Ca. 28% van de reizigers maakt gebruik van een HSL-treindienst volledig over het hogesnelheidsspoor, bijvoorbeeld tussen Schiphol – Rotterdam.

Daarnaast combineert een groot deel van de reizigers de HSL-treindiensten met andere diensten: dagelijks stappen 33.000 mensen over van of naar een HSL-treindienst, dit is 11%²⁵ van het landelijk totaal aantal overstappers²⁶.

²¹ ProRail en NS. Langetermijnvisie HSL-Zuid-corridor. (2018) en Railistics en Triple Bridge. Review Prestaties IC direct. (2016)

²² AT Osborne en DBO FlexTeam IenW. Aanbesteding HSL-Zuid diensten QuickScan. (2017)

²³ ProRail en NS. Langetermijnvisie HSL-Zuid-corridor. (2018)

²⁴ ProRail en NS. Langetermijnvisie HSL-Zuid-corridor. (2018)

²⁵ Hierbij dient bedacht te worden dat de IC 1100, die het grootste deel van haar route over conventioneel spoor rijdt en dus ook veel overstappers kent die de HSL-Zuid niet aandoen, hierin volledig wordt meegeteld.

²⁶ NS. Vervoerskundige samenhang. (2020)

Doelstellingen vervoersdiensten: realisatie vs ambities

Ten tijde van het aanlegbesluit van de HSL-Zuid in 1996 was de doelstelling tweeledig:

1. Het versterken van de economische positie van Nederland en de Randstad
2. Treinverkeer als vervanging voor auto- en vliegverkeer (substitutie)

Hiertoe was de ambitie om snelle internationale verbindingen met hogesnelheidstreinen te realiseren: er werd uitgegaan van een lijn waar met 300 km/uur over gereden kan worden. Met 33 treinen per dag per richting tussen Amsterdam en Brussel²⁷ liggen de huidige frequenties op een – ook in internationaal perspectief – hoog niveau²⁸. Met de toevoeging van bestemmingen als Londen en Luchthaven Charles de Gaulle / Marne la Vallée is het aantal rechtstreeks bereikbare bestemmingen groter dan bij het aanlegbesluit voorzien. De internationale ambities zijn niet gerealiseerd op het punt van reistijden. Dit geldt in enige mate voor de lange afstandsdiensten, waar de reistijden langer zijn dan voorzien en in de concessie vastgelegd. Zo bedraagt de reistijd Amsterdam – Brussel(-Zuid) minimaal 109 minuten t.o.v. van de nagestreefde 93 minuten²⁹. In het interregionale grensoverschrijdende vervoer (IC Brussel) is de reistijd langer dan de reistijd in de dienstregeling 2008-2010, voor de opening van de HSL-Zuid³⁰. Naast het feit dat bij de ontwikkeling van het alternatieve vervoersaanbod HSL-Zuid is besloten om alle IC Brussel frequenties via station Breda te laten rijden, liggen de meeste oorzaken van deze verschillen in België. Enerzijds staat de Belgische infra minder hoge gemiddelde snelheden toe dan voorzien, anderzijds zijn het ministerie van IenW en NS er niet in geslaagd om een snellere IC Brussel (met minder stopstations en de snelste route tussen Antwerpen en Brussel) met de Belgische stakeholders overeen te komen.

De rol die de HSL-Zuid treindiensten in het binnenlands reizigersvervoer vervullen is inmiddels groter dan oorspronkelijk voorzien, vooral als het gaat om de reizigersaantallen. Mede doordat het tariefverschil tussen HSL- en conventionele treindiensten veel kleiner is dan het originele uitgangspunt³¹, is de HSL de drager van het vervoer tussen Amsterdam, Schiphol en Rotterdam v.v. geworden. Inmiddels worden er jaarlijks ca 25 miljoen reizen gemaakt over (een deel van de) HSL-Zuid corridor³². Deze binnenlandse vervoersdiensten rijden (net als de IC Brussel) met een maximum snelheid van 160 km/u, waarmee geldt dat de snelheid lager is dan voorzien. Daarbij dient aangetekend te worden dat de impact van een lagere maximum snelheid op de reistijden relatief beperkt is. Dit gezien de kortere afstanden (waardoor het effect van een hogere topsnelheid beperkt blijft tot enkele minuten) en het relatief grote aandeel van conventioneel spoor (met een maximum snelheid tot 140 km/u) in de HSL-corridor³³.

2.3.3 Operationele prestaties HSL-Zuid

In de HRN-vervoerconcessie zijn naast afspraken over het vervoersaanbod dat NS de reiziger moet bieden, ook prestatie-indicatoren opgenomen waarmee gestuurd kan worden op de kwaliteit van de HSL-Zuid treindiensten, zoals reizigerspunctualiteit³⁴, zitplaatskans en reizigerstevredenheid. In aanvulling op de afspraken in de HRN-

²⁷ 16x IC Brussel, 14x Thalys, 3x Eurostar (frequenties op werkdagen).

²⁸ Ter vergelijking: tussen Brussel en Londen rijden maximaal 8 treinen per dag per richting en van Brussel naar Parijs gemiddeld nog geen 2 per uur per richting.

²⁹ Decisio. Eindevaluatie Grootprojectstatus HSL-Zuid. (2020)

³⁰ Decisio. Eindevaluatie Grootprojectstatus HSL-Zuid. (2020)

³¹ Parlementair Onderzoek Fyra. (2015)

³² NS. Aantal reizigers over de HSL-Zuid. (2020)

³³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Beantwoording Kamervragen van het lid Ziengs (VVD) over het risico voor NS van de grote materieelbestelling voor de HSL naar Brussel. (2019)

³⁴ Dit betreft een gezamenlijke KPI van ProRail en NS

vervoerconcessie heeft het kabinet de wettelijke mogelijkheid om bij herhaalde wanprestatie de HRN-vervoerconcessie geheel of gedeeltelijk in te trekken. Dit is uitgewerkt in het principe van 'three-strikes-out'³⁵: wanneer NS drie keer achtereenvolgens niet voldoet aan de minimale prestatieafspraken ten aanzien van het vervoer over de HSL-Zuid (bodemwaarden), is de uiterste consequentie het intrekken van (delen van) de concessie³⁶.

Vanwege slechte prestaties op de prestatie-indicatoren 'Zitplaatskans HSL in de spits' en Reizigerspunctualiteit HSL³⁷ in de jaren 2015 en 2016, kwam dit punt in zicht. In 2017 werden de bodemwaarden op deze prestatie-indicatoren behaald, de waarde van zitplaatskans kwam zelfs boven de streefwaarde voor 2019 uit. Daarmee stond de teller van het 'three-strikes-out' principe op nul. De prestaties van de HSL-Zuid treindiensten over de periode 2015 -2019 zijn weergegeven in tabel 1.

KPI	2015	2016	2017	2018	streefwaarde 2019	2019
Algemeen klantoordeel HSL-Zuid diensten	79,4%	78%	77%	83%	80%	87%
Zitplaatskans in de spits HSL*	89,5%	87,6%	96,0%	94,0%	94,9%	97,1%
Reizigerspunctualiteit 5 minuten HSL*	94,2%	93,7%	83,5%	82,5%	84,1%	83,4%
Uitgevallen treinen HSL-Zuid diensten**	6,7%	7,2%	6,1%	6,0%	-	-
Uitgevallen treinen HSL-Zuid diensten (toerekenbaar aan NS)**	3,6%	4,1%	3,8%	3,1%	-	-

Tabel 1 – Prestaties HSL-Zuid³⁸

* Vanaf 2017 nieuwe waarde als gevolg van technische wijzigingen of methodiekaanpassingen die zijn doorgevoerd in de prestatie-indicatoren. De resultaten zijn daarom niet vergelijkbaar met de resultaten uit het jaarverslag 2016.

** Informatie-indicator, in plaats van prestatie-indicator

Ook uit de OV-klantbarometer 2019 blijkt dat de tevredenheid over de prestaties van NS op het hoofdrailnet (en de HSL-Zuid met IC Direct in het bijzonder) hoog is. Een langjarige trend in stijgende waarderingcijfers leidde bijvoorbeeld tot een rapportcijfer 7,9 voor de IC Direct in 2019, waarbij 90% van de reizigers een 7 of hoger gaf.

2.4 Ontwikkelingen tot het einde van de concessie in 2024

De voornaamste ontwikkeling in de tweede helft van de huidige concessie is de instroom van nieuw materieel. De binnenlandse HSL-dienstverlening wordt op dit moment beïnvloed door het feit dat er onvoldoende HSL-geschied materieel beschikbaar is om langere of meer treinen te laten rijden³⁹. Vanaf dienstregeling 2021 stroomt de door NS aangeschafte Intercity Nieuwe Generatie (ICNG) in. Hiermee komen meer treinen en zitplaatsen beschikbaar en worden de binnenlandse reistijden uiteindelijk iets verkort door een topsnelheid van 200 km/u⁴⁰.

De introductie van ICNG zou het samenspel tussen de infrastructuur en het materieel ten goede moeten komen en creëert ook de ruimte om HSL-diensten verder door te rijden op het conventionele netwerk. Gedreven door de beperkte infrastructurele capaciteit rondom Amsterdam en de Schipholtunnel en de gewenste reistijdwinst naar Noord-Nederland is NS voornemens om vanaf 2023 doorgaande treindiensten vanaf de HSL naar Noordoost Nederland aan te bieden (zoals Breda – Groningen)⁴¹.

³⁵ ABDTOPConsult. Kiezen voor een goed spoor: Scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024. (2017)

³⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Kamerbrief over uitkomsten marktverkenning HSL-Zuid. (2017)

³⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Kamerbrief over prestatieafspraken HSL-Zuid. (2016)

³⁸ NS. Jaarrapportages 2015 - 2019

³⁹ HSL voortgangsrapportages 2015 - 2019

⁴⁰ NS. Vervoerconcessie 2015-2025.

⁴¹ In 2023 met nieuwe snellere IC van Groningen, Assen, Leeuwarden en Zwolle naar Randstad, NS, 22 november 2019

ICNG en de Redelijke Regeling

NS is op grond van de vervoerconcessie verplicht om zorg te dragen voor de continuïteit van de vervoersdiensten, ook na het verstrijken van de concessieperiode. Dit betekent dat NS moet zorgdragen voor voldoende materieel bij een concessieovergang. Met de bestelling van ICNG-treinen voldoet NS aan deze verplichting. Deze treinen zijn in de Redelijke Regeling opgenomen. Deze regeling bevat afspraken over de ingezette productiemiddelen voor de huidige vervoerconcessie, mede ten behoeve van continuïteit van de inzet van deze productiemiddelen na eventuele beëindiging van de concessie. NS heeft de garantie gekregen dat deze treinen bij een eventuele aanbesteding overgaan naar het ministerie van IenW, indien NS de nieuwe concessie niet gaat rijden. Hierdoor is er in een dergelijke situatie geen sprake van een investeringsrisico voor NS en ligt het financiële risico bij het ministerie als concessieverlener⁴².

Het ministerie heeft vervolgens de mogelijkheid de ICNG treinen toe te wijzen aan de HSL-Zuid of aan het conventionele netwerk (/HRN). Aan een nieuwe vervoerder kan, in het geval van een aanbesteding, de mogelijkheid worden geboden om met ander materieel over de HSL te gaan rijden.

Ook voor grensoverschrijdend vervoer kan de introductie van ICNG een positief effect hebben. Enerzijds omdat de internationale treindiensten zullen profiteren van betere operationele prestaties van de binnenlandse HSL-diensten. Anderzijds omdat NS ook 20 ICNG-treinstellen heeft aangeschaft die geschikt zijn om naar Brussel te rijden. Deze komen naar verwachting tegen het einde van de huidige concessieperiode beschikbaar.

Qua lange afstandsverbindingen hebben Thalys, Eurostar en NS de contouren van de ontwikkeling van het vervoersaanbod tot 2025 geschetst. Deze zijn samen te vatten als verdere capaciteitsvergroting van de Thalys verbindingen met Brussel en Parijs (door renovatie van het materieel en daarmee meer stoelen per treinstel en een groter aantal frequenties dat 'dubbel-stel' rijdt) en een groei naar vijf dagelijkse frequenties Amsterdam – Londen v.v. Ook zal de reistijd naar Londen tot onder de vier uur verkort worden, doordat paspoortcontrole en securitychecks in Nederland plaatsvinden en (een deel van) de Eurostar treinen kort in Brussel-Zuid zal halteren door geen reizigers tussen Nederland en België mee te nemen⁴³. De vierde en vijfde Eurostar trein (per dag per richting) zullen, net als de reeds geïntroduceerde derde trein, in open toegang gaan rijden.

2.5 Voornaamste ontwikkelingen voor de periode na 2024

Vervoerskundig en commercieel is de kern van de opgave voor de HSL-Zuid na 2024 om de sterk groeiende binnenlandse reizigersvraag op te kunnen vangen en tegelijkertijd ruimte te bieden voor de ambities rondom het internationale spoorvervoer. De prognoses in het kader van het Toekomstbeeld OV 2040 geven aan dat een binnenlandse vervoersgroei van 30% tot 45% te verwachten is, waarin met name in de Randstad sprake is van een sterke groei⁴⁴. Om de voorziene binnenlandse reizigersaantallen te kunnen vervoeren, is een optimale benutting van het gehele net noodzakelijk, inclusief de vervoersdiensten over de HSL-Zuid. Ook internationaal tonen de prognoses in het kader van TBOV een flinke groei, wat maakt dat NS vooralsnog inschat dat er voor 2030 een kleine verdubbeling van de grensoverschrijdende reizigersaantallen ten opzichte van huidig zal plaatsvinden⁴⁵. Het grootste deel van de voorziene groei komt voor rekening van de bestemming Londen, maar ook het vervoer naar

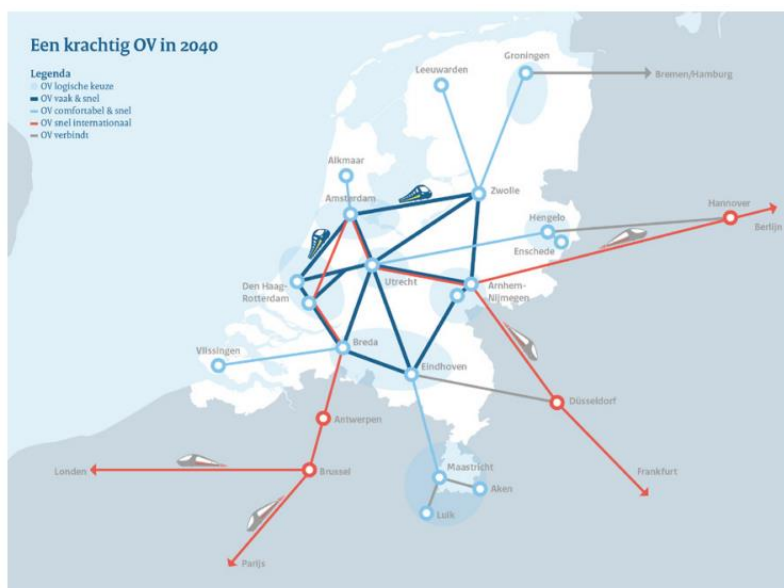
⁴² Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Beantwoording Kamervragen van het lid Ziengs (VVD) over het risico voor NS van de grote materieelbestelling voor de HSL naar Brussel. (2019)

⁴³ Gebaseerd op diverse persberichten en de interviews met Thalys, Eurostar en NS.

⁴⁴ Contouren Toekomstbeeld OV 2040 (2019) en NMCA (2017)

⁴⁵ Gebaseerd op diverse persberichten en interview met NS.

België en Parijs / Frankrijk blijft sterk groeien. De beleidsambitie om de trein ook concurrerend te laten zijn op verder gelegen bestemmingen (bijvoorbeeld in Frankrijk voorbij Parijs) zou tot een nog sterkere groei kunnen leiden dan in het kader van TBOV voorzien.



Figuur 2: Een krachtig OV in 2040, op basis van Contouren TBOV 2040 (2019)

De voornaamste infrastructurele ontwikkeling is de verkenning van de verhuizing van alle HSL-Zuid treindiensten (binnenlands en grensoverschrijdend) van Amsterdam Centraal naar Amsterdam Zuid. Deze verhuizing wordt verkend vanwege verbouwingen en daarmee samenhangend capaciteitstekort. De doorkoppeling van IC direct (inclusief IC Brussel) aan de Noordoost IC-diensten vanaf 2023 kan hierin de eerste stap zijn. Op basis van de huidige inzichten en plannings qua infrastructuurontwikkeling (op Amsterdam Centraal en Zuid) zullen rond 2030 ook de internationale langeafstandstreindiensten naar Amsterdam Zuid verhuizen. Anders dan bij de binnenlandse treindiensten zal Amsterdam Zuid voor de lange afstandsdiensden het start- en eindstation zijn⁴⁶.

2.6 Concluderend: Geeft de huidige situatie aanleiding tot verandering?

In bovenstaand hoofdstuk beschrijven we de huidige situatie en de te verwachten ontwikkelingen tot en na 2024. Op basis van deze beschrijving geven we in deze paragraaf een beschouwing hoe de verschillende marktsegmenten er voor staan. Tegen de achtergrond dat een verandering van de huidige ordening tot doel heeft om tot een optimale benutting van het spoor, te weten de beste invulling voor de toenemende binnenlandse reizigersvraag en de ambities voor internationaal personenvervoer, te komen, is het relevant om te beschouwen wat aanleidingen zouden kunnen zijn om voor een andere ordening te kiezen. Wij zien hierin drie voorname aspecten die bijdragen aan een optimale benutting: meer of aantrekkelijker vervoer en betere operationele prestaties. Daarnaast kan de wens voor hogere opbrengsten (financieel effect voor de Staat) een aanleiding zijn om de huidige situatie te veranderen. Hieronder hebben we per vervoersdienst in beeld gebracht in hoeverre hier ruimte of potentie voor is. Hierbij houden we rekening met de op dit moment voorziene ontwikkelingen tot en na 2024.

⁴⁶ Ministerie van IenW, Uitbreiding spoor van en naar Amsterdam, 18 juni 2018

	Interregionaal - Binnenlands	Interregionaal - Grensoverschrijdend	Lange afstand - Grensoverschrijdend
Meer of aantrekkelijker vervoer	Na instroom ICNG en voorgenomen frequentieverhogingen (2025-2035) wordt significant grotere vervoerscapaciteit geboden. Integratie met overig binnenlandse treinproduct maakt dat er weinig noodzaak of ruimte is voor wezenlijke verbeteringen vanuit reizigersperspectief.	Er is in de periode 2025-2035 verbetering mogelijk in reistijd, rechtstreekse verbindingen en in mindere mate frequentie (vooral dagranden en spits) en prijs. Meerdere potentiële aanbieders zijn geïnteresseerd ⁴⁷ .	Er is sprake van een grote groeiende markt en infrastructurele capaciteit voor een groter / meer divers aanbod (ook qua prijs). Meerdere potentiële aanbieders zijn geïnteresseerd ⁴⁸ .
Betere operationele prestaties	Er is enerzijds veel argumentatie dat de verwachte prestaties na instroom ICNG optimaal zijn. Anderzijds is er aanleiding om aan te nemen dat de prestaties nog verder verbeterd kunnen worden. Verschillende vervoerders geven aan dat zij de betrouwbaarheid waarschijnlijk zouden kunnen verbeteren ⁴⁹ .	Vergelijkbaar met interregionaal binnenlands. De internationale context is echter nog complexer en vooralsnog is er ook in deze markt geen referentie beschikbaar die aantoont dat het daadwerkelijk beter kan.	De prestaties zijn grotendeels afhankelijk van het veel grotere aantal binnenlandse treindiensten op de HSL-Zuid
Hogere opbrengsten (financieel effect voor de staat)	Andere partij dan NS kan minder verlieslatend zijn, maar dat leidt met de huidige / voorziene kosten voor het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur naar verwachting nog steeds niet tot een rendabel product / een exploitatie die een hogere heffing kan dragen.	NS en daarmee uiteindelijk de Staat draagt een aanzienlijk deel van de kosten van de (huidige) treindienst in dit segment (IC Brussel). Er is voldoende marktpotentieel op de verbinding Nederland-België om een winstgevende exploitatie mogelijk te maken, dus een beter overall resultaat is mogelijk.	Op dit moment is er sprake van vaste kosten voor het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur, waardoor de opbrengst voor de staat gelijk blijft. Er is capaciteit voor meer treinen. Een lagere heffing kan het rijden van extra frequenties stimuleren. Door een hoger vervoersaanbod kan de totale opbrengst uit de infraheffingen voor de Staat op een hoger niveau uitkomen.

Als we kijken naar de huidige situatie zien we beperkte mogelijkheden om de capaciteit, de prestaties en de opbrengsten van het binnenlands vervoerproduct te verbeteren. De meeste winst is te behalen op de grensoverschrijdende verbindingen. Hieronder beschrijven we per marktsegment waarom en welke mogelijkheden wij hierin zien:

- Voor het **binnenlandse interregionaal vervoer** is naar verwachting beperkte winst te behalen. Ondanks dat verschillende vervoerders aangeven dat zij waarschijnlijk een beter product kunnen realiseren op de HSL-Zuid⁵⁰, verwachten wij dat er weinig ruimte is om significant aantrekkelijker of betere binnenlandse vervoersdiensten te realiseren, tenzij er substantieel wordt geïnvesteerd in aanpassingen aan de infrastructuur⁵¹. Gezien de instroom van ICNG, de voorziene frequentieverhogingen, de verwevenheid met het overige net en de beperkte ruimte op het spoor, verwachten wij dat de verschillende aanbieders zich maar in

⁴⁷ Op basis van de gesprekken met huidige en potentiële vervoerders

⁴⁸ Op basis van de gesprekken met huidige en potentiële vervoerders

⁴⁹ Rebel. Marktverkenning vervoer HSL-Zuid. (2017)

⁵⁰ Interviews met potentiële vervoerders en Marktverkenning vervoer HSL-Zuid. Rebel. (2017)

⁵¹ ProRail en NS. Langetermijnvisie HSL-Zuid-corridor. (2018) en Railistics en TripleBridge. Review Prestaties IC direct (2016).

beperkte mate kunnen onderscheiden op vervoerscapaciteit, operationele prestaties en kwaliteit van de vervoersdiensten. Ook in het geval van een operatie tegen significant lagere kosten, zal met de huidige kosten voor het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur sprake blijven van een fors exploitatieverlies.⁵²

- Voor **grensoverschrijdend interregionaal vervoer** zijn verbeteringen mogelijk. In de 15 jaar sinds de voorgenomen start van de HSL-exploitatie is het niet gelukt het gewenste vervoerproduct te realiseren. Er ligt vooral ruimte voor het verbeteren van de reistijd en het exploitatieresultaat. Op beide aspecten zijn betere afspraken of een andere samenwerkingsvorm met de betrokken Belgische stakeholders de voornaamste sleutel. Potentiële aanbieders geven aan graag in deze markt te stappen en zijn naar verwachting ook in staat een aanbod tot stand te brengen⁵³.
- Er zijn mogelijkheden om het **lange afstandsproduct** te verbeteren. Er is sprake van een groeiende markt, ruimte op het spoor en meerdere geïnteresseerde aanbieders. Deze combinatie zou kunnen leiden tot een beter een gevarieerder internationaal treinaanbod voor de reiziger op de aspecten frequentie, prijs en bestemmingen. Op dit moment is er sprake van een vaste vergoeding voor het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur, waardoor de opbrengst voor de staat gelijk blijft ongeacht de hoeveelheid treinen die gereden wordt.

⁵² Exploitatierекeningen HSL-Zuid voor de periode tot 2025. Ministerie van IenW en NS.

⁵³ Diverse internationale voorbeelden laten zien dat nieuwe aanbieders alleen toetreden indien er sprake is van voldoende zekerheid over de lange termijn mogelijkheden om vervoersdiensten aan te kunnen bieden. De huidige situatie op de HSL-Zuid, waarbij sprake is van één dominante speler die het recht en de verplichting heeft om de vervoersdiensten voor het overgrote deel van het huidige marktvolume in te vullen, voldoet niet aan die omschrijving. Dit verklaart waarom zich vooralsnog geen nieuwe toetreders gemeld hebben.

3. Marktordeningsopties en scenario's

3.1 Inleiding

In een aantal stappen wordt in dit hoofdstuk toegewerkt naar de te toetsen marktordeningsscenario's voor de HSL-Zuid. Allereerst worden de verschillende vervoersdiensten en de karakteristieken van deze vervoersdiensten onderzocht. Vervolgens wordt beschreven hoe de mate van marktwerking kan variëren en welke marktordeningsopties daarbij passen. Ten slotte worden in twee stappen ordeningsscenario's geconstrueerd. Om het gehele speelveld van mogelijke ordeningen in kaart te brengen worden allereerst twee uiterste scenario's onderzocht. Vervolgens worden op basis van de analyse van deze uiterste scenario's een beperkt aantal realistische tussenscenario's bepaald.

Als belangrijk uitgangspunt geldt dat de huidige infrastructuur, de afspraken met de infrastructuurbeheerders en de reeds voorziene capaciteitsontwikkelingen en infrastructuuruitbreidingen als een gegeven worden beschouwd. Mogelijke ontwikkelingen, bovenop deze reeds besloten ontwikkelingen en uitbreidingen, worden niet meegenomen.

3.2 Soorten vervoersdiensten op het HSL-Zuid kerncorridor

3.2.1 Interregionaal of lange afstand

Op dit moment zijn er verschillende binnenlandse en grensoverschrijdende treindiensten die gebruikmaken van de HSL-Zuid kerncorridor (zie hoofdstuk 2). Deze vervoersdiensten zijn op te splitsen in een tweetal categorieën, te weten diensten die een interregionale verbinding vormen en vervoersdiensten die grote steden (of luchthavens) op lange afstand met elkaar verbinden. Deze twee categorieën verschillen wezenlijk in de eisen die er door reizigers en vervoerskundig aan gesteld worden:

- **Interregionale vervoersdiensten** verbinden (al dan niet grensoverschrijdend) regio's met elkaar. Dit type vervoer kent een doorgaans frequent gebruik, is sterk geïntegreerd met andere elementen van de vervoersketen (deur-tot-deur) en is gebaat bij hoge frequenties, flexibiliteit en toegankelijkheid. Er is doorgaans sprake van uniforme tarieven, het gebruik van het landelijke ticketingsysteem (OV-chipkaart) en er geldt geen reserveringsplicht.
- **Vervoersdiensten op de lange afstand** kenmerken zich door een meer incidenteel gebruik door reizigers en langere gemiddelde reisafstanden. Daarom dient het vervoer vooral comfortabel en snel te zijn, met een flexibiliteit in aanbod en prijsstelling die aansluit bij de concurrerende modaliteiten vliegtuig, auto en bus. Een naadloze aansluiting op andere vervoersdiensten of modaliteiten is minder van belang. In het kader van dit onderzoek worden de internationale treindiensten voorbij Brussel als langeafstandsvervoer gezien⁵⁴.

3.2.2 Binnenlands of grensoverschrijdend

Een andere categorisering is het onderscheid tussen vervoer dat volledig binnenlands is en grensoverschrijdend vervoer. Naast de verschillende karakteristieken vanuit reizigersperspectief, is het vooral vanuit de juridische context en sturingsmogelijkheden van belang om dit onderscheid te maken. Enerzijds is de invloed en het mandaat van het ministerie als concessieverlener beperkter voor grensoverschrijdend vervoer. Anderzijds is er sprake van een afhankelijkheid van veel meer stakeholders (bijvoorbeeld rondom het zekerstellen van capaciteit)

⁵⁴ De karakteristieken van de vervoersdiensten zijn in dit kader relevanter dan de stations die worden aangedaan. Treindiensten onder deze definitie (bijvoorbeeld Thalys) kunnen dus ook stoppen op Antwerpen-Centraal of (incidenteel) niet verder rijden dan Brussel.

bij grensoverschrijdend vervoer. Omdat binnenlandse en grensoverschrijdende vervoersdiensten wezenlijk andere kenmerken hebben, is het waarschijnlijk dat ordeningskeuzes verschillend uitwerken.

In de praktijk is het onderscheid tussen binnenlands en grensoverschrijdend vervoer alleen zinvol voor interregionaal vervoer. In de Nederlandse context is binnenlands langeafstandsvervoer namelijk niet aan de orde.

3.2.3 Drie categorieën vervoersdiensten

Uiteindelijk ontstaan drie typen vervoersdiensten, te weten interregionaal binnenlands, interregionaal grensoverschrijdend en langeafstandsvervoer. De huidige vervoersdiensten over de HSL-Zuid vallen binnen deze categorieën en dit geldt ook voor alle denkbare toekomstige of gewenste vervoersdiensten.

			Huidig product
Interregionale vervoersdienst	Binnenlands	Alleen HSL-Zuid corridor	IC Direct (1000 en 900)
		HSL-Zuid corridor en conventioneel spoor	Den Haag-Eindhoven (1100)
	Grensoverschrijdend	Alleen HSL-Zuid corridor	IC Brussel (9200)
		HSL-Zuid corridor en conventioneel spoor	-
Vervoersdienst voor de lange afstand	Grensoverschrijdend	Alleen HSL-Zuid corridor	Thalys (9300, 9900) en Eurostar (9100)
		HSL-Zuid corridor en conventioneel spoor	-

In het onderzoek richten we ons primair op de verschillende vervoersdiensten en maar in beperkte mate op specifieke vervoersproducten (zoals IC direct, Thalys of IC Brussel) of lijnvoeringen (zoals de IC Brussel die een paar keer per dag Den Haag aandoet, of de IC 1100 die na Breda conventioneel doorrijdt naar Eindhoven). Dit omdat de branding en exacte lijnvoering van de verschillende vervoersdiensten maar heel beperkt van invloed is op de effecten van de scenario's⁵⁵. Direct met de lijnvoering samenhangende effecten spelen vooral rondom infrastructurele en in mindere mate klantaspecten. Waar deze effecten aan de orde zijn, worden ze expliciet gemaakt.

3.3 Marktwerking op het spoor

Er zijn verschillende argumenten om ruimte te bieden aan marktwerking op het spoor. De wenselijkheid en de optimale mate van marktwerking is sterk afhankelijk van de context. Op basis van een beschouwing van de context en weging van verwachte effecten kan een keuze gemaakt worden voor marktorderingsopties.

⁵⁵ In deze context dient bedacht te worden dat (de combinatie van) Schiphol en Amsterdam zowel voor het nationale als het internationale vervoer de voornaamste bestemmingen zijn. Dit maakt dat wij verwachten dat de verbinding Rotterdam – Schiphol – Amsterdam altijd de kern van de lijnvoeringen via de HSL-Zuid zal zijn.

Marktwerking vanuit een theoretisch en EU-perspectief

Netwerksectoren zoals het spoor zijn kapitaalintensief en specifiek van aard. Aanleg, onderhoud en gebruik van het spoor is kostbaar. Tegelijkertijd is een redelijk geprijsd spoorproduct een publiek belang. Goede bereikbaarheid vergroot immers de concurrentiekracht en draagt bij aan de leefbaarheid. In dergelijke situaties is sprake van een natuurlijk monopolie, zo ook op het spoor. Voor het beheer van de infrastructuur is er doorgaans sprake van één speler en in het (personen)vervoer zijn slechts enkele spelers actief.

Vanuit economisch perspectief en vanuit de kerngedachte van de Europese Unie zijn monopolies problematisch. Concurrentie kan ook in netwerksectoren leiden tot een efficiënter, klantgerichter en innovatiever product. De Europese Unie wenst daarom concurrentie op het spoor te bevorderen. Daarnaast zet de Europese Unie in op het creëren van één Europese markt (SERA) om het welzijn van alle Europeanen te bevorderen.

Monopolievorming past in beginsel niet bij deze kerngedachte.

Recent werd met het aannemen van het Vierde Spoorwegpakket een volgende stap gezet in het liberaliseren van het Europese reizigersvervoer. Het Vierde Spoorwegpakket beoogt de kwaliteit, concurrentiekracht en efficiëntie van het Europese personenvervoer over het spoor te verbeteren, door toe te werken naar één Europese spoorwegruimte. Het spoorwegpakket bestaat uit een marktpijler en een technische pijler. De technische pijler heeft betrekking op veiligheid en interoperabiliteit van het Europese spoorwegsysteem⁵⁶. De marktpijler heeft betrekking op de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor, waarbij de mogelijkheden voor het onderhands gunnen worden beperkt en waarbij vervoerders recht op toegang krijgen op de infrastructuur in lidstaten voor binnenlandse vervoersdiensten. Dit omvat de volgende drie punten⁵⁷.

- Recht op toegang tot het binnenlandse vervoer voor alternatieve vervoerders, tenzij dit de openbare dienstverlening in gevaar brengt.
- Contracten voor openbaar personenvervoer moeten doorgaans worden aanbesteed.
- Infrastructuur moet onafhankelijk beheerd worden om non-discriminatoire en transparante toegang tot het spoor te garanderen.

Ook na het in werking treden van het Vierde Spoorwegpakket blijft het in principe mogelijk om personenvervoer te contracteren middels concessies, als de markt de vervoersdiensten niet zelfstandig initieert en er sprake is van een dienst van publiek belang. De verwoording van deze clause is open voor interpretatie en er zijn voornamelijk geen praktijkvoorbeelden beschikbaar, waardoor nog niet eenduidig is vast te stellen welke situaties in aanmerking komen om een concessie (onderhands) te gunnen. Voor de HSL-Zuid geldt dat deze situatie nog verder vertroebelt door het grensoverschrijdende karakter. Voor internationaal spoorvervoer geldt al langer (Derde Spoorwegpakket) dat meer marktwerking het uitgangspunt vormt, waarbij de Europese Commissie dat graag ziet door directe marktopening op het spoor door middel van open toegang.

Per dienstregelingsjaar 2021 is het mogelijk om op basis van 'open toegang' openbaar binnenlands personenvervoer via het spoor aan te bieden⁵⁸. Nadat de vervoerder het starten van een vervoersdienst heeft gemeld bij de ACM en daarvoor een capaciteitsaanvraag heeft ingediend bij ProRail, kunnen concessiehouders, concessieverleners en infrastructuurbeheerders de ACM verzoeken om te onderzoeken of de vervoersdienst het economisch evenwicht van de concessie in gevaar brengt. De methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht is beschreven in de Economische Evenwichtstoets (EET).⁵⁹ In hoeverre de HSL-Zuid onderdeel is en blijft van het HRN is bepalend in de ruimte die de PSO-verordening biedt om het vervoer op de HSL-Zuid opnieuw onderhands te gunnen. De PSO-verordening biedt de mogelijkheid om ook na 2025 een openbaar dienstencontract af te sluiten, indien deze diensten niet vanzelf tot stand komen of als deze diensten als algemeen belang zijn aangemerkt. Dit kan in de vorm van een concessie (een exclusief recht) al dan niet gecombineerd met een subsidie of juist concessievergoeding.

Het vervoer op de HSL-Zuid kerncorridor is (samen met het vervoer op het conventionele netwerk) tot 2025 opgenomen in een vervoerconcessie, waardoor de HSL-Zuid in ieder geval tot 2025 is uitgezonderd van de plicht tot open toegang voor binnenlands personenvervoer. Daarna is open toegang mogelijk op grond van de SERA richtlijn voor binnenlandse vervoersdiensten.

De voornaamste argumenten om onderhands te gunnen zijn netwerksamenhang en integraliteit met het conventionele spoor. Indien de concessie voor het vervoer op de HSL-corridor wordt opgesplitst en (in een of meerdere kavels) separaat in de markt gezet zou worden, vervalt de argumentatie voor de optie van onderhandse gunning. Daarnaast zal de Europese Commissie scherp kijken naar de onderbouwing van onderhands gunnen, omdat de criteria hiervoor behoorlijk zijn aangescherpt.

3.4 Mate van regulering

De categorieën vervoersdiensten uit de vorige paragraaf worden gebruikt als basis voor de ordeningsscenario's. Om grip te krijgen op de verscheidenheid aan marktordeningsscenario's, beschrijven we eerst de twee uitersten van marktwerking (maximaal reguleren en geheel vrije markt) en hoe deze vormen van regulering er in de praktijk uit kunnen zien.

3.4.1 Maximaal reguleren

Het eerste uiterste op de schaal van marktwerking is de situatie waarbij het ministerie van IenW in detail stuurt op het vervoersaanbod. Vooraf legt het ministerie eisen en wensen (en bijbehorende KPI's) vast ten aanzien van zaken als frequenties, dienstregeling, tarieven, operationele prestaties en toegankelijkheid, in de vorm van afspraken in een concessieovereenkomst. Het ministerie reguleert de markt als concessieverlener door één of meerdere vervoerders (concessiehouders) aan te stellen. Het ministerie is hierin gebonden aan de grenzen van de PSO-Verordening. Concessiehouders verplichten zich om het vervoer volgens deze afspraken in te richten en krijgen in ruil daarvoor gegarandeerde rechten om het vervoer uit te mogen voeren. Buiten deze gegarandeerde rechten worden vervoerders beperkt geprikkeld om het vervoersaanbod te blijven ontwikkelen, bijvoorbeeld door nieuwe lijnvoeringen of kaartsoorten te ontwikkelen, die niet vooraf zijn vastgelegd in de concessie.

Open toegang is altijd mogelijk

Ook als er gekozen wordt voor maximale regulering, kan er in de praktijk sprake zijn van vervoer op basis van open toegang. Elke aanvraag voor infracapaciteit moet worden beoordeeld in het capaciteitsverdelingsproces. Mits er ruimte is op het spoor en het economisch evenwicht van een concessie niet wordt geschaad, is ook in een volledig gereguleerde markt open toegang exploitatie altijd een optie. Vervoerders hebben recht op toegang tot de infrastructuur en het feit dat er sprake is van concessie(s) doet daar niets aan af. Naast het effect op de resterende capaciteit van de infrastructuur, heeft het concessievolume ook een groot effect op de commerciële mogelijkheden voor open toegang vervoerders.

⁵⁶ Eerste Kamer der Staten-Generaal. 34.914 Implementatie Vierde Spoorwegpakket. (2018)

⁵⁷ Van Damme, E. Lessen voor het spoor uit andere netwerksectoren. ESB. (2019)

⁵⁸ Voor internationaal vervoer is het al langer mogelijk om op basis van open toegang diensten aan te bieden.

⁵⁹ ACM. Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor. (202)

3.4.2 Geheel vrije markt

Het tweede uiterste is een situatie met maximale concurrentie tussen vervoerders en hun vervoersdiensten. De drempels voor vervoerders worden zo laag mogelijk gemaakt. Er worden zo min mogelijk eisen en randvoorwaarden gesteld en er wordt letterlijk en figuurlijk structureel ruimte geboden voor vervoerders die hun diensten op de HSL-Zuid willen aanbieden. Deze vervoerders hoeven niet over een concessie te beschikken om openbaar reizigersvervoer per spoor aan te bieden en er is geen sturing op zaken als frequenties of tarieven. Al het vervoer is op basis van open toegang⁶⁰. Afspraken, wensen en eisen worden vooraf niet vastgelegd en de vervoerder vervult de vervoersdiensten op commerciële basis en heeft hierbij volledige vrijheid bij het bepalen en uitvoeren van deze diensten. Aanvullend op generieke spoorse wet- en regelgeving die van toepassing is op personenvervoer, zoals de WP2000 en de Spoorwegwet, is er geen sprake van een concessie, contract of prestatieafpraak⁶¹.

In deze uiterste situatie is het vervoersaanbod vooraf niet bekend. Het staat vervoerders vrij om op elk moment de markt te betreden of weer te verlaten. Ook de frequenties en uurpatronen zijn naar inzicht van de vervoerders te bepalen en kunnen continu aangepast worden. Daarmee is er sprake van een dynamische situatie waarbij het vervoer steeds zodanig aangepast wordt dat het optimaal rendeert voor de vervoerders.

De exploitatie van hogesnelheidstreindiensten vergt hoge investeringen en aanloopkosten. Of nieuwe toetreders daadwerkelijk treindiensten zullen aanbieden hangt af van de marktverwachtingen, de investeringsbereidheid van de vervoerder en de mate waarin de (doorgaans hoge) toetredingsdrempels op het spoor als acceptabel beoordeeld worden. Een voldoende mate van (midden-)lange termijn zekerheid en duidelijkheid rondom een aantal aspecten bepaalt (naast de gemaakte ordeningskeuzes) de kans dat een vervoerder toetreedt⁶².

- De ontwikkeling van de capaciteit en de regels ten aanzien van de verdeling daarvan: hoe groot is de kans op aantrekkelijke treinpaden nu en in de toekomst? Wat is de huidige en toekomstige capaciteit op het spoor? Hoe wordt open toegang in de capaciteitsverdeling meegewogen en geprioriteerd ten opzichte van concessievervoer?
- De vormgeving van heffingen (o.a. toegang): Met welke heffingen en gebruikskosten van de infrastructuur moet rekening worden gehouden? Kan er sprake zijn van een schaarsteheffing, of een aparte heffing voor het marktsegment?.
- De mogelijkheden voor vervoerders om gebruik te maken van bestaande ticketing- en reisinformatiesystemen en de toegang tot (historische) reizigersdata.
- De eventuele introductie van aanvullende eisen, rondom bijvoorbeeld toegankelijkheid, frequentie en comfort, door de wetgever als gevolg van omzetting van concessie-eisen naar wetgeving: in hoeverre worden de eisen uit de huidige HRN-concessie opgenomen in de generieke spoorse wet- en regelgeving?
- De vormgeving en invulling van het markttoezicht: hoe wordt de Economische Evenwichtstoets (EET) vormgegeven en ingevuld? En in hoeverre en op welke manier gaat de ACM het mededingingstoezicht aanpassen op de nieuwe situatie?
- De beschikbaarheid van productiemiddelen, zoals treinmaterieel, en de compatibiliteit van technische eisen met buurlanden.

⁶⁰ In dit onderzoek gaan we uit van open toegang in zijn pure vorm (niets doen). We gaan er vanuit dat er geen bestaande concessies zijn, waardoor de rendement van een concessie niet in geding kan komen. Met andere woorden, er zijn geen alternatieve sturingsinstrumenten en er is vooralsnog geen sprake van een economische evenwichtstoets.

⁶¹ Inno-V. Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor. (2017)

⁶² AT Osborne. Gevolgen Recht op Toegang. (2019) en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten (QuickScan). (2019)

Materieelbeschikbaarheid

Vanwege de hoge investeringen en lange levertijden vormt treinmaterieel in de praktijk een grote drempel voor nieuwe toetreders. Dit is met name het geval voor vervoer over de HSL-Zuid corridor, vanwege de complexe technische eisen. Het materieel moet alleen al voor binnenlandse verbindingen kunnen omgaan met verschillende bovenleidingsspanningen (25kV AC, 1500V DC) en beveiligingssystemen (ERTMS, ATB). Voor grensoverschrijdende verbindingen komen hier nog de systemen uit de buurlanden bij. Als wordt ingezet op hogere snelheid, dan worden de eisen nog complexer. Dergelijk materieel is in de praktijk niet tweedehands beschikbaar en moet speciaal voor deze corridor worden ingekocht. Verwerving duurt vervolgens vele jaren. In de afgelopen jaren hebben alleen Eurostar (e320) en NS (ICNG) geïnvesteerd in nieuw materieel dat geschikt is voor de HSL-Zuid corridor. Enkele vervoerders beschikken over bestaand materieel dat mogelijk door ombouw geschikt te maken is voor de HSL-Zuid corridor.

In de praktijk is ook open toegangsvervoer onderhevig aan veel eisen. De afwezigheid van vervoerconcessies wordt gecompenseerd door inzet van andere sturingsinstrumenten, waardoor er alsnog sprake is van coördinatie. Naast de wettelijke minimumeisen ten aanzien van toegang en veiligheid, kan er worden gestuurd op het vervoersaanbod. Vaak komt dit voort uit de wens om de verschillende vervoersdiensten te coördineren. De belangrijkste sturingsinstrumenten voor het ministerie, infrabeheerder en toezichthouder om te sturen op het publieke belang bij open toegang zijn⁶³:

1. Sturing via capaciteit: gericht ruimte reserveren voor open toegang in capaciteitsverdelingsregels, waarbij een vast deel van de capaciteit wordt gereserveerd voor open toegang. Een andere mogelijkheid is het proces van capaciteitsverdeling aanpassen of infrastructuurcapaciteit uitbreiden om de gewenste open toegang vervoersdiensten en eventueel lijnvoering te accommoderen.
2. Sturing via heffingen: schaarsteheffing die alle vervoerders treft, extra heffing voor bepaalde marktsegmenten, heffing op de materieelkeuze zodat minder belastend materieel wordt ingezet en heffing ter compensatie van een openbare dienst.
3. Sturing via eisen aan de algemene beschikbaarheid van ticketing en (reis)informatie.
4. Sturing via aanvullende eisen vanuit reizigersperspectief: door de publieke belangen ten aanzien van comfort, punctualiteit en betrouwbaarheid, klachten en reizigersrechten, aansluitingen op andere vervoerders, sociale veiligheid en toegankelijkheid op een andere manier te borgen⁶⁴.
5. Sturing via markttoezicht: inzet van instrumenten om toezicht op infrabeheerder en toezicht op machtsmisbruik van vervoerder te verscherpen of intensiveren. Toezien op invulling van Economische Evenwichtstoets door de toezichthouder indien het economisch evenwicht geschaad wordt (EET).

Sturing bij open toegang leidt bij voorbaat tot een paradox: enerzijds worden alle vervoersdiensten aan de markt gelaten via open toegang om concurrentie en ondernemerschap te bevorderen, anderzijds worden sturingsinstrumenten ingezet om het vervoersaanbod en de vervoersdiensten te coördineren. In hoeverre er in dat geval sprake is van open toegang (diensten aan de markt laten) is open voor interpretatie.

⁶³ AT Osborne. Gevolgen Recht op Toegang. (2019)

⁶⁴ Dit kan door aanvullende eisen op te nemen in wet- en regelgeving. Hier zitten echter wel grenzen aan. Op een zeker moment kan de Europese Commissie verregaande aanvullende eisen beschouwen als een inbreuk op het vrij verkeer van diensten.

Ervaringen met open toegang in het buitenland

In het buitenland zijn er al enkele voorbeelden van open toegang in het binnenlandse en grensoverschrijdende personenvervoer per spoor. Tussen deze landen zijn er aanzienlijke verschillen in de wijze waarop de spoorsector is georganiseerd hoe openbaar vervoer in de markt wordt gezet. Ook verschillen de rollen van het ministerie, de toezichthouder en de infrastructuurbeheerder bij open toegang per land. Deze verschillen maken het lastig om ervaringen door te vertalen naar de Nederlandse context⁶⁵.

De coördinatie van open toegang vervoerders is in de bestudeerde lidstaten relatief beperkt, waarbij nauwelijks op prijs en kwaliteit wordt gestuurd. Een uitzondering hierop is Groot-Brittannië, waar de toezichthouder Office of Rail and Road (ORR) het productaanbod toetst op de financiële impact op de geldende concessie en de impact op de financiën, het milieu en de kwaliteit van het productaanbod.

De gevolgen van concurrentie op het spoor kunnen behoorlijk verschillen. Aangezien de meeste toetreders pas een beperkte periode actief zijn, is de precieze impact van open toegang nog moeilijk in te schatten. De toetreding van open toegang vervoerders gaat vaak gepaard met een hoger aanbod en nieuwe verbindingen. Open toegang vervoerders rekenen vaak lagere tarieven dan zittende vervoerders, al zijn deze verschillen sterk verschillend per lidstaat⁶⁶. In sommige gevallen heeft toetreding een positief effect op de kwaliteit (comfort) van het reisproduct. Uittredende open toegang vervoerders vormen een risico voor de continuïteit van het aanbod aan de reiziger, omdat vervoerders de markt naar eigen inzicht kunnen verlaten.

Open toegang heeft ook gevolgen voor de infrastructuurbeheerder. De capaciteitsverdeling is vanwege het grotere aantal spelers en soms conflicterende wensen in onderhavige gevallen gecompliceerder geworden. Dit vraagt om meer coördinatie van de infrastructuurbeheerder en toezichthouder, waarbij de toezichthouder de infrastructuurbeheerder controleert of capaciteit transparant en non-discriminatoir wordt verdeeld. In sommige gevallen in het buitenland heeft open toegang tot negatieve consequenties voor het financiële resultaat van de concessiehouder geleid. Er zijn ook gevallen bekend waarbij zowel de bestaande als de nieuwe aanbieder profiteren van de effecten van concurrentie.

In vrijwel alle bekende voorbeelden van open toegang was er sprake van voldoende vrije capaciteit op de infrastructuur. Op specifieke knooppunten waren soms (logistieke) aanpassingen nodig om nieuwe toetreders te accommoderen, maar in de regel was er weinig invloed op de voor de bestaande vervoerders beschikbare capaciteit. Dat vereenvoudigt de situatie rondom benodigde coördinatie significant. Er hoeft namelijk geen schaarse capaciteit verdeeld te worden en de samenhang van het vervoer van de zittende vervoerder wordt niet of nauwelijks aangetast.

3.5 Concessiemodellen

Als een grote mate van regulering gewenst is, zal er waarschijnlijk sprake zijn van vervoerconcessies. Met de volgende elementen kan binnen een concessiecontext nauwkeurig de mate van marktwerking bepaald worden:

- Onderhands gunnen of openbaar aanbesteden
- Kiezen voor een enkele of meer concessies,
- Bepalen welk deel van het vervoer in de concessies wordt ondergebracht (ruimte creëren voor open toegang)
- De gunningscriteria en het detailniveau van de concessie-eisen

⁶⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten (QuickScan). (2019)

⁶⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten (QuickScan). (2019)

3.5.1 Onderhands gunnen of openbaar aanbesteden

Het onderhands gunnen of openbaar aanbesteden van een vervoerconcessie is een manier om concurrentie *om* het spoor tot stand te brengen. Eén partij wordt gekozen om de invulling van vervoersdiensten op het spoor te realiseren, waarmee er sprake is van een tijdelijk monopolie dat in andere handen kan overgaan. Deze vormen van concurrentie *om* het spoor kunnen voldoende prikkels geven aan zittende concessiehouders (vervoerders) om het vervoersaanbod continu te verbeteren.⁶⁷

Het openbaar aanbesteden kenmerkt zich door een hogere mate van marktwerking dan onderhandse gunning. Meerdere vervoerders proberen in directe concurrentie de vervoerconcessie te verwerven die geheel gespecificeerd is door de concessieverlener. Bij onderhandse gunning is er eerder sprake van een exclusieve onderhandeling tussen de concessieverlener en een enkele vervoerder.

Openbaar aanbesteden kan in potentie leiden tot betere resultaten, zoals een beter aanbod voor de reizigers of hogere concessie-opbrengsten voor de overheid. Omdat het resultaat van een aanbesteding pas achteraf bekend is, zijn er risico's aan verbonden. Bij ongunstige marktomstandigheden (aan de vraag- of aanbodzijde) kan het resultaat van een aanbesteding tegenvallen of kan de aanbesteding zelfs mislukken. Het verleden (o.a. de door HSA gewonnen aanbesteding van de HSL-Zuid en diverse lange afstandsconcessies in het Verenigd Koninkrijk) heeft geleerd dat een ogenschijnlijk succesvolle aanbesteding later toch problemen oplevert als de continuïteit van de vervoerder (en daarmee het vervoer) in gevaar komt door bijvoorbeeld een te hoog bod of sterk veranderende marktomstandigheden.

3.5.2 Een enkele of meerdere concessies

Door het gewenste vervoer in de markt te zetten middels meer dan één concessie ontstaat een situatie met meerdere vervoerders die naast elkaar opereren. Afhankelijk van de gekozen verkaveling en overige concessie-eisen leidt dit tot concurrentie tussen vervoerders en is er sprake van samenloop indien verschillende vervoerders gebruik maken van dezelfde sporen en stations. Bij een zuiver geografische verdeling zullen naar verwachting de vervoerders zich van elkaar proberen te onderscheiden op raakvlakken, zoals kaartverkoop of fysieke knooppunten (stations). Indien meerdere vervoerders tegelijkertijd actief kunnen zijn op een bepaalde corridor, dan is er sprake van directe concurrentie.

Op dit moment is er sprake van één HRN-concessie, waarin het vervoer over het conventionele netwerk én de HSL-Zuid kerncorridor is opgenomen. Een andere mogelijkheid is twee of meerdere contracten, waarbij de HSL-Zuid vervoersdiensten in één of meerdere contracten los van de rest van het netwerk openbaar worden aanbesteed. Dit leidt tot één of meerdere HSL-concessies waarbij vervoersdiensten, wensen en eisen vooraf worden vastgelegd. Onder HSL-Zuid vervoersdiensten kunnen in dit kader ook treindiensten verstaan worden die in meer of mindere mate doorrijden over conventioneel spoor (niet zijnde de HSL-corridor).

3.5.3 Ruimte creëren voor open toegang

Naast de opties in wijze van gunning en het aantal contracten, is er de mogelijkheid om een deel van de vervoersdiensten te reguleren en een deel van de vervoersdiensten aan de markt te laten. Door het minimaal gewenste vervoersproduct te reguleren kan vooraf een bepaald aanbod worden zeker gesteld. Tegelijkertijd blijft er ruimte op het spoor voor aanvullende treindiensten en voldoende marktvrage die door de markt in open toegang kan worden ingevuld. Het ministerie kan er zo bijvoorbeeld voor kiezen om een vervoersaanbod dat tot 80% van de beschikbare treinpaden op de HSL-Zuid benut in een concessie vast te leggen, en de overige 20% aan de markt te laten. Op die manier kan er (bewust) ruimte gecreëerd worden voor open toegang op het spoor.

⁶⁷ Van Damme, E. Lessen voor het spoor uit andere netwerksectoren. ESB. (2019)

De PSO-verordening geeft ruimte om een minimum dienstenniveau vast te leggen. Er is geen sprake van een exclusief recht, waardoor de mogelijkheid ontstaat om een minimum dienstenniveau in een concessie vast te leggen en de extra's aan de markt te laten. Op basis van de verdere uitwerking van dit minimum kan het ministerie bepalen hoeveel ruimte (in capaciteit en treinpaden) er daadwerkelijk aan de markt wordt gegeven. Een randvoorwaarde voor deze optie is dat vervoer onder een concessie bij capaciteitsverdeling voorrang krijgt boven open toegang vervoer. Indien dit niet vooraf wordt vastgelegd, is het waarschijnlijk dat vervoerders zich via open toegang inschrijven op de commercieel meest interessante treinpaden of conflicterende aanvragen indienen.

3.5.4 Gunningscriteria en detailniveau van concessie-eisen

De exacte inhoud van een concessie bepaalt voor een groot deel de mate en het effect van regulering. In een relatief beperkt gespecificeerde concessie kan een vervoerder nog veel ruimte krijgen om het vervoer naar eigen inzicht in te vullen. Hier kan een hogere concessievergoeding tegenover staan. Anderzijds zal een veeleisende specificatie (met bijvoorbeeld veel onrendabele treinen in daluren) de concessieverlener waarschijnlijk minder opbrengen.

Ook de gunningscriteria hebben een grote invloed op de manier waarop de concessie wordt ingevuld. Bij een aanbesteding die primair op prijs wordt gegund, zal de incentive hoger zijn om een minimaal productaanbod te bieden. Een gunning op productkwaliteit zal mogelijk lagere concessieopbrengsten kennen.

In het vervolg van dit onderzoek wordt dit thema niet nader beschouwd. Dit aspect komt pas aan de orde als er principekeuzes voor een ordeningsmodel gemaakt zijn en valt daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

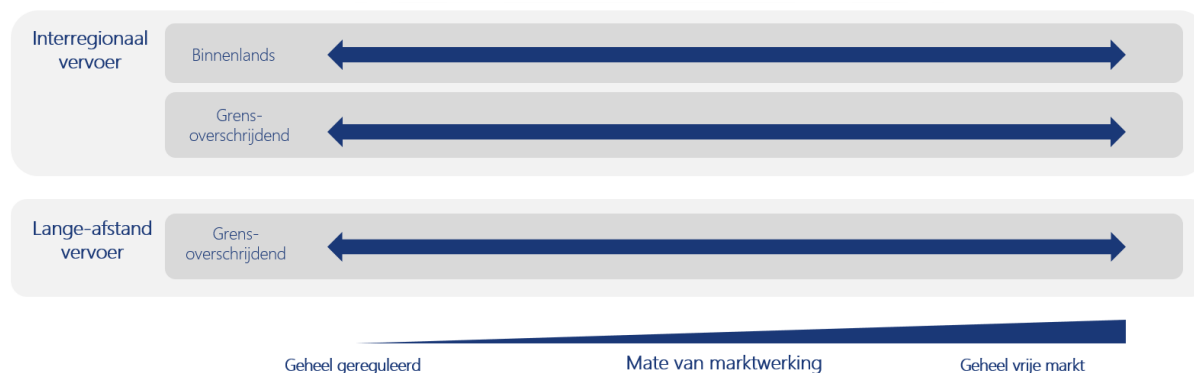
Voorbeeld van open toegang in het buitenland: Spaanse variant

ADIF, de Spaanse infrastructuurbeheerder, heeft vorig jaar een variant om open toegang te reguleren geïntroduceerd⁶⁸ waarin een aantal van de bovenstaande mogelijkheden wordt gecombineerd. Kern van de Spaanse benadering is dat de beschikbare capaciteit is gebundeld in een drietal pakketten van treindiensten met lijnvoeringen en frequenties. Partijen konden inschrijven om deze treinpaden voor een periode van 10 jaar toegewezen te krijgen. Daarbij werd getoetst of inschrijvers de technische en financiële capaciteiten hebben om de paden ook daadwerkelijk succesvol te benutten.

3.6 Uiterste ordenings-scenario's

Hierboven werden de verschillende categorieën vervoersdiensten beschreven en is toegelicht hoe gevarieerd kan worden met de verschillende marktordeningsopties. Deze twee elementen vormen de basis voor de verschillende scenario's voor ordening op de HSL-Zuid.

⁶⁸ Briginshaw, D. Three bidders selected for Spanish high-speed contracts. International Railway Journal. (2019).



De scenario's voor marktordening bestaan per type vervoersdienst uit een keuze voor een bepaalde mate van marktwerking. Op basis van deze keuzes is een groot aantal scenario's mogelijk. Als eerste stap in de ontwikkeling van de scenario's worden de uitersten op de schaal van mate van marktwerking beschouwd. Dat betekent dat voor elk type vervoersdienst twee situaties beschouwd worden: maximaal reguleren of een geheel vrije markt. In het geval van een geheel vrije markt is de aanname dat ook sturing via andere instrumenten (anders dan het bestaande kader van spoorse wet- en regelgeving) achterwege blijft.

Met extreme ordeningskeuzes (geheel reguleren of geheel vrijlaten) voor de drie vervoerscategorieën zijn in totaal acht scenario's te construeren. Deze acht scenario's bepalen in dit onderzoek het speelveld van mogelijke ordeningskeuzes en zijn hieronder schematisch weergegeven.

Maximaal reguleren	Inter-regionaal vervoer reguleren	Inter-regionaal binnenlands reguleren	Inter-regionaal binnenlands en lange-afstand reguleren	Inter-regionaal grensoverschrijdend reguleren	Grensoverschrijdend reguleren	Alleen lange-afstand reguleren	Geen regulering
Al het HSL-Zuid vervoer geregeld in concessie(s)	Allen lange-afstand vervoer overlaten aan de markt	Al het grensoverschrijdend vervoer overlaten aan de markt	Alleen grensoverschrijdend interregionaal vervoer aan de markt laten	Interregionaal binnenlands en lange-afstand vervoer aan de markt laten	Alleen het binnenlandse vervoer aan de markt laten	Al het interregionale vervoer aan de markt laten	Al het HSL-Zuid vervoer in open access en geen gebruik andere sturingsinstrumenten

3.6.1 Politiek-juridische haalbaarheid beperkt aantal realistische scenario's

Op basis van een beschouwing van de politiek-juridische haalbaarheid van deze acht scenario's, blijkt de helft niet realistisch. Dit betreft alle scenario's waarin (een deel van het) grensoverschrijdend vervoer sterker wordt gereguleerd dan het binnenlandse vervoer. Op basis van de volgende drie argumenten vallen deze scenario's af:

1. Uitgangspunten van het Europees recht: het uitgangspunt van de Europese regelgeving voor grensoverschrijdend spoorvervoer is vrije toegang tot de infrastructuur. De mogelijkheid tot regulering zou enkel benut moeten worden op het moment dat de markt het gewenste vervoersaanbod onvoldoende zelf tot stand brengt. Anders dan voor binnenlands of kort grensoverschrijdend spoorvervoer, is er nog veel onduidelijkheid rondom de mogelijkheden en legitimatie van overheidsingrijpen. Mede daarom zijn er in

Europa ook vrijwel geen voorbeelden van situaties waarin internationale hogesnelheid- of intercitydiensten in een concessie zijn opgenomen.

2. Jurisdictie: de jurisdictie van het ministerie als concessieverlener betreft het Nederlandse grondgebied. De huidige HRN-concessie is hierin eenzijdig: het ministerie stelt eisen aan de dienstverlening op buitenlands grondgebied, zonder dat dit is afgestemd of vastgelegd met het bevoegd gezag in die landen. In de (meer recente) tot stand gekomen regionale (kort) grensoverschrijdende concessies voor verbindingen tussen Nederland en Duitsland is dit ondervangen door vormen van gezamenlijk opdrachtgeverschap door concessieverleners aan beide kanten van de grens. Om tot concessievereisten te komen die in de praktijk uitvoerbaar en handhaafbaar⁶⁹ zijn, zal ook voor grensoverschrijdende HSL-diensten voor een dergelijke constructie gekozen dienen te worden. Gezien de uiteenlopende belangen en ordeningsregimes (zo is bijvoorbeeld lange afstandsverkeer in alle betrokken buurlanden⁷⁰ niet gereguleerd) is dit een complexe opgave. Gezien de uiteenlopende belangen en ordeningsregimes (zo is bijvoorbeeld lange afstandsverkeer in alle betrokken buurlanden niet gereguleerd) is dit een complexe opgave.
3. Politieke haalbaarheid: voortbouwend op het vorige punt vraagt de regulering van internationale treindiensten een grote mate van afstemming met de betreffende buurlanden. Voorbeelden uit het (recente) verleden, zoals de afstemming rondom aanleg en exploitatie van de HSL-Zuid met de Belgische politiek en vervoerder of het overeenkomen van het juridisch kader ten behoeve van de Eurostar paspoortcontrole en securitychecks in Nederland, leren dat dit complexe trajecten zijn, die veel politieke inspanning vragen.

Een situatie waarin Nederland de mogelijkheden en bevoegdheid tot binnenlandse regulering niet benut, maar de buurlanden vervolgens wel vraagt om medewerking voor regulering van grensoverschrijdende treindiensten, is in deze context geen sterke of voor de hand liggende uitgangssituatie.

Voorgaande argumenten gelden ook voor het scenario waarin het internationale langeafstandsvervoer wel gereguleerd wordt en het interregionale grensoverschrijdende vervoer niet. Ook hier is sprake van een situatie waarin een in de basis meer geïntegreerde vervoersdienst, dichter bij de jurisdictie van de concessieverlener, niet gereguleerd wordt en de vervoersdienst waarvoor beide zaken minder gelden, juist wel.

Hieronder is weergegeven welke uiterste scenario's (of afgeleiden daarvan) op basis van deze argumentatie niet nader beschouwd zullen worden en welke vier scenario's overblijven.

⁶⁹ In de huidige HRN-concessie worden eisen gesteld aan grensoverschrijdende HSL-Zuid diensten. De concessiehouder hoeft echter niet aan deze eisen te voldoen in geval van onvoldoende of geen medewerking van buitenlandse stakeholders.

⁷⁰ HSL-treindiensten zijn in België, Frankrijk en Groot-Brittannië niet gereguleerd.



Maximaal reguleren	Inter-regionaal vervoer reguleren	Inter-regionaal binnenlands reguleren	Inter-regionaal binnenlands en lange-afstand reguleren	Inter-regionaal grensoverschrijdend reguleren	Grensoverschrijdend reguleren	Alleen lange-afstand reguleren	Geen regulering
Al het HSL-Zuid vervoer gereld in concessie(s)	Alleen lange-afstand vervoer overlaten aan de markt	Al het grensoverschrijdend vervoer overlaten aan de markt	Alleen grensoverschrijdend interregionaal vervoer aan de markt laten	Interregionaal binnenlands en lange-afstand vervoer aan de markt laten	Alleen het binnenlandse vervoer aan de markt laten	Al het interregionale vervoer aan de markt laten	Al het HSL-Zuid vervoer in open access en geen gebruik andere sturings-instrumenten

3.7 Tussenscenario's

Maximaal reguleren (het gewenste vervoer wordt vooraf langjarig overeengekomen in vervoerconcessies) kan op verschillende manieren ingevuld worden. Door de wijze van gunning (onderhands of na aanbesteding) en door de structurerings in een of meer concessies kan binnen een scenario gevarieerd worden in de mate van concurrentie.

Om dit effect te onderzoeken wordt het scenario "maximaal reguleren" gesplitst in twee varianten. In beide gevallen is er sprake van concessievervoer, waarin afspraken vooraf zijn vastgelegd, maar de invulling verschilt.

Eén scenario gaat uit van een integrale concessie waarin zowel het vervoer over de HSL-Zuid kerncorridor als dat over het conventionele spoor is opgenomen. Deze concessie kan onderhands gegund of openbaar aanbesteed worden. In het kader van deze studie zullen we alleen ingaan op het onderscheid tussen onderhands gunnen en openbaar aanbesteden waar dit het effect heeft op het vervoer over de HSL-Zuid.

Het tweede scenario gaat uit van een of meer concessies voor het vervoer over de HSL-Zuid, naast (een) aparte concessie(s) voor het vervoer over het conventionele spoor. Indien voor deze splitsing tussen de HSL-Zuid en wat nu het HRN is, gekozen wordt, vervallen de juridisch-inhoudelijke argumenten en mogelijkheden voor onderhands gunnen en zal er voor de HSL-Zuid dus sprake zijn van openbare aanbesteding(-en). Binnen dit scenario zullen ook de effecten van het aanbesteden van meerdere HSL-concessies beschouwd worden. Zoals in onderstaand kader aangegeven is er in theorie een groot aantal aanbestedingsopties mogelijk. Bij de beoordeling van de effecten van dit scenario zullen we echter uitgaan van twee opties: aanbesteding van alle HSL-diensten in één perceel en aanbesteding van de HSL-Zuid in twee percelen. Dit omdat de effecten van meerdere vervoerders op het spoor voldoende in beeld worden gebracht in andere scenario's (zonder regulering).

Aanbestedingsopties

De HSL-Zuid treindiensten zouden op vele verschillende manieren aanbesteed kunnen worden, waarbij het gewenste treinaanbod in toenemende mate opgeknipt kan worden. Doordat de schaal en de efficiency van de exploitatie bij opknippen afneemt, zal het exploiteren van HSL-Zuid treindiensten minder aantrekkelijk worden worden bij meerdere contracten. Tegelijkertijd zal de complexiteit qua operatie en besturing verder toenemen. De volgende aanbestedingsopties worden onderscheiden:

- alle vervoersdiensten in 1 HSL-Zuid concessie, los van het conventionele spoor
- alle internationale vervoersdiensten (binnenlands niet)
- langeafstand internationale vervoersdiensten (interregionaal niet)
- alle nationale en internationale vervoersdiensten per bestemming

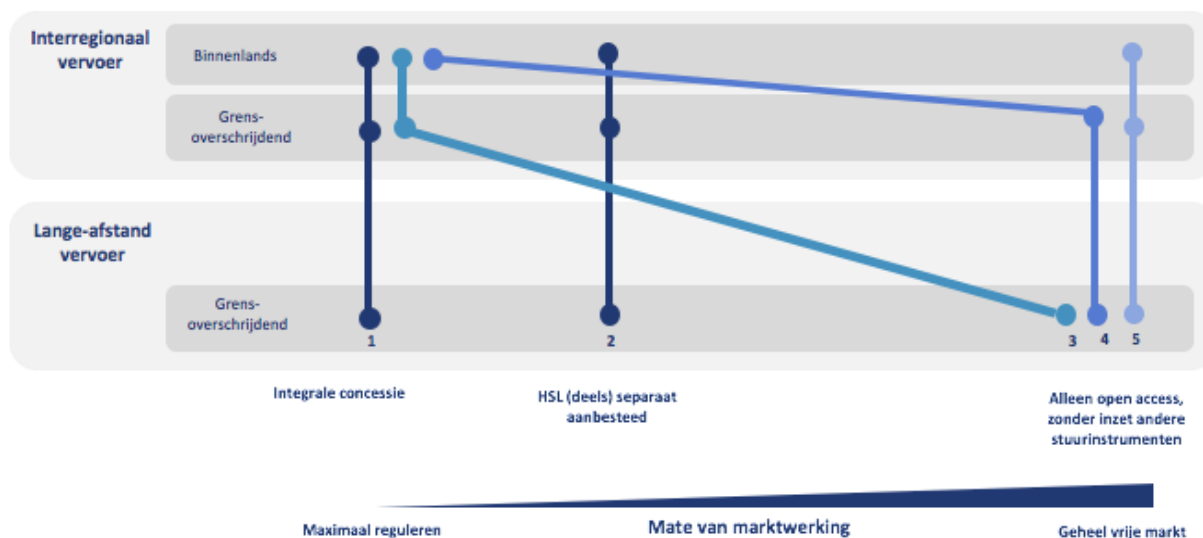
Met deze vier aanbestedingsopties wordt feitelijk het hele scala van mogelijkheden afgedekt, waarbij verdere differentiatie mogelijk is. Hiermee zijn alle realistische mogelijkheden in beeld gebracht. Voortbouwend op paragraaf 3.6.1. is het niet realistisch om binnenlands vervoer wél aan te besteden en internationaal vervoer onderhands te gunnen.

Daarmee ontstaan onderstaande vijf scenario's die in de komende hoofdstukken nader onderzocht zullen worden.



Maximaal reguleren met integrale concessie	Maximaal reguleren met HSL apart aanbesteed	Interregionaal reguleren	Interregionaal binnenlands reguleren	Geheel vrije markt
Al het HSL en HRN vervoer geregeld in enkele concessie	Eén of meer openbare HSL concessies naast HRN concessie	Langeafstand vervoer overlaten aan de markt	Al het grensoverschrijdend vervoer overlaten aan de markt	Al het HSL-Zuid vervoer in open access en geen gebruik andere stuurinstrumenten

Of anders weergegeven:



Binnen scenario 1 en 2 maken we een uitsplitsing naar één of meerdere concessies. Ook binnen de andere scenario's (scenario 4 en 5) zou de wijze waarop gereguleerd wordt verfijnd kunnen worden. Dit vergroot echter niet het inzicht, omdat de keuze voor het *hoe* voor alle scenario's op dezelfde wijze de weging beïnvloeden. Uitwerking van de scenario's maximaal reguleren (scenario 1 en 2) volstaat daarmee voor een complete analyse op dit aspect.

3.8 Nadere uitwerking van de scenario's

In deze paragraaf worden de scenario's kort toegelicht en waar nodig verder verdiept met mogelijke varianten. We geven aan welke aspecten en varianten worden meegewogen in de beoordeling van de effecten.

3.8.1 Eén integrale concessie

Het scenario van één integrale concessie sluit het meeste aan bij maximaal reguleren. Het ministerie heeft de mogelijkheid om de HSL-Zuid als onderdeel van één integrale concessie aan één partij te gunnen: afspraken, wensen en eisen voor de vervoersdiensten worden één op één vooraf en onderhands met een partij vastgelegd. Deze situatie sluit aan bij de huidige situatie: er is op dit moment sprake van een onderhands gegunde HRN-concessie aan NS, waar vrijwel alle vervoersdiensten over de HSL-Zuid onderdeel van uitmaken.

In dit scenario zijn twee varianten mogelijk. Het ministerie kan de concessie onderhands gunnen, of ervoor kiezen om één integrale concessie in de markt te zetten, in de vorm van een openbare aanbesteding. In het laatste geval wordt concurrentie om het spoor tot stand gebracht. Partijen worden uitgedaagd om nieuwe oplossingen en slimme vervoersvormen te introduceren, om zo de kwaliteit van het spoorproduct te verbeteren. In dat geval is er sprake van een tijdelijk monopolie dat in andere handen kan overgaan.

In dit scenario maken we in eerste instantie geen onderscheid tussen onderhands gunnen en aanbesteden. In beide gevallen blijft coördineren en reguleren het uitgangspunt, waardoor de beoordeling grotendeels overeenkomt. Er is een beperkt aantal aspecten waarop een in concurrentie in de markt gezette concessie anders beoordeeld kan worden als een onderhands gegunde. In die gevallen gaan we bij de beoordeling van specifieke effecten wel nader in op het onderscheid tussen onderhands gunnen en openbaar aanbesteden.

3.8.2 Aparte aanbesteding(en) van de HSL-Zuid vervoersdiensten

Een volgend scenario is twee of meerdere contracten, waarin het conventionele spoor en de HSL-Zuid van elkaar worden losgetrokken. In dit scenario worden de HSL-Zuid vervoersdiensten openbaar aanbesteed, hierdoor is het mogelijk om in één of meerdere HSL-concessies de vervoersdiensten, wensen en eisen vooraf vast te leggen. Meerdere vervoerders kunnen meedingen naar de vervoersdiensten over de HSL-Zuid. Een openbare aanbesteding kan de kwaliteit van het spoorproduct verbeteren. Vervoerders worden uitgedaagd om nieuwe oplossingen en slimme vervoersvormen te introduceren.

Binnen dit scenario zijn verschillende varianten mogelijk, waarin met name het splitsen of combineren van vervoersdiensten tot varianten leidt. In deze varianten kunnen ook treindiensten opgenomen worden die, naast de HSL-Zuid corridor, in meer of mindere mate gebruik maken van conventioneel spoor.

- (1) Alle HSL-Zuid vervoersdiensten in een concessie
- (1) Alle binnenlandse HSL-Zuid vervoersdiensten in een concessie, (2) alle grensoverschrijdende (interregionaal en lange afstand) HSL-Zuid vervoersdiensten in een andere concessie.
- (1) Alle interregionale HSL-Zuid vervoersdiensten (binnenlands- en grensoverschrijdend) in één aparte concessie, (2) alle grensoverschrijdende HSL-Zuid vervoersdiensten over de lange afstand in een andere concessie.
- (1) Alle binnenlandse HSL-Zuid vervoersdiensten in een concessie, (2) alle grensoverschrijdende interregionale HSL-Zuid vervoersdiensten in een andere concessie, (3) alle grensoverschrijdende HSL-Zuid vervoersdiensten over de lange afstand in een andere concessie.

Al deze varianten worden gecombineerd met vervoersdiensten volledig over het conventionele spoor in een andere concessie. Binnen deze varianten zijn ook verschillende lijnvoeringsopties mogelijk.

Bij de beoordeling van de effecten van dit scenario zullen we uitgaan van de eerste variant: een aanbesteding van de HSL-Zuid vervoersdiensten, los van de vervoersdiensten over volledig conventioneel spoor. De overige varianten houden we in gedachten bij het afwegen van de effecten van dit scenario. De verschillende lijnvoeringsopties worden in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

3.8.3 Interregionaal vervoer reguleren, lange afstandsvervoer aan de markt overlaten

In het derde scenario wordt er ruimte gegeven aan de markt om de vervoersdiensten op de lange afstand in te vullen. Dat betekent dat huidige vervoerders en eventuele nieuwe toetreders in dit segment open-toegang vervoerders worden met meer vrijheid om het productaanbod naar eigen wens en inzicht vorm te geven⁷¹.

Voor het interregionaal vervoer verandert er in dit scenario niets ten opzichte van de huidige situatie. Zowel het grensoverschrijdende vervoer als het binnenlandse vervoer blijven onderdeel van een enkele concessie.

Bij de beoordeling van de effecten van dit scenario zullen we uitgaan van een combinatie tussen de scenario's alles reguleren (in één concessie) en geheel vrije markt. De mogelijke interactie effecten houden we in gedachten bij het afwegen van de effecten op dit scenario.

⁷¹ De exploitanten van de (lange afstand en interregionale) internationale treindiensten over de HSL-Zuid hebben daarbij in principe ook de mogelijkheid om binnenlandse reizigers te vervoeren tussen de verschillende Nederlandse stations die zij aandoen.

3.8.4 Interregionaal binnenlands vervoer reguleren, grensoverschrijdend interregionaal en lange afstandsvervoer aan de markt overlaten

In het vierde scenario wordt ruimte gegeven aan de markt om alle grensoverschrijdende vervoersdiensten te verzorgen. Alle grensoverschrijdende verbindingen, de interregionale vervoersdiensten en vervoersdiensten over de lange afstand, worden aan de markt overgelaten zodat er ruimte ontstaat voor open toegang vervoerders.

Voor het binnenlandse vervoer verandert er in dit scenario niets ten opzichte van de huidige situatie. Het binnenlandse vervoer blijft onderdeel van de concessie.

Bij de beoordeling van de effecten van dit scenario zullen we uitgaan van een combinatie tussen de scenario's alles reguleren (in één concessie) en geheel vrije markt. De mogelijke interactie effecten houden we in gedachten bij het afwegen van de effecten op dit scenario.

3.8.5 Geheel vrije markt

Het laatste scenario gaat er van uit dat al het spoorvervoer aan de markt wordt gelaten, om zo concurrentie tussen de vervoerders en hun vervoersdiensten tot stand te laten komen. Vervoerders hoeven niet over een concessie te beschikken om openbaar reizigersvervoer per spoor aan te bieden. Afspraken, wensen en eisen worden vooraf niet vastgelegd. De vervoerder vervult de vervoersdiensten op commerciële basis en heeft vrijheid bij het bepalen en uitvoeren van deze diensten. De vervoerder is vrij om op elk moment de markt te betreden, of weer te verlaten. De frequenties worden naar inzicht van de vervoeder bepaald en aangepast. Er is sprake van een dynamische situatie, waarbij het vervoer zodanig wordt aangepast zodat het product optimaal rendeert.

Bij de beoordeling van dit scenario gaan we er van uit dat er geen andere sturingsinstrumenten, naast de wettelijke eisen, worden ingezet om open toegang vervoersdiensten te reguleren.

4. Toetsingskader

In hoofdstuk 1 is de onderzoeksvraag van dit onderzoek weergegeven. Deze luidt:

Hoe voorziet de ordening van de HSL-Zuid vanaf 2025 in een optimale benutting, te weten de beste invulling voor de toenemende binnenlandse reizigersvraag en de ambities voor internationaal personenvervoer, rekening houdend met de financiële, praktische en juridische effecten? Welke transitie gaat met deze orderingskeuze gepaard?

Deze onderzoeksvraag splitsen we uit naar een aantal doelstellingen, die specifiek genoeg zijn om de scenario's te toetsen.

Allereerst stellen we vast welke onderwerpen beschouwd dienen te worden. Veel van deze onderwerpen zijn als onderdeel van de onderzoeksopdracht reeds als uitgangspunt meegegeven. Deze lijst is waar zinvol aangevuld. Vervolgens is per onderwerp een aantal specifieke doelen geformuleerd. Op dit niveau maken we onderscheid tussen de eerder beschreven type vervoersdiensten op de HSL-Zuid, te weten interregionaal binnenlands vervoer, interregionaal grensoverschrijdend vervoer en langeafstandsvervoer.

4.1 Totstandkoming van de toetsingscriteria

De onderzoeksvraag beschrijft het doel in de vorm van "...een optimale benutting, te weten de beste invulling voor de toenemende binnenlandse reizigersvraag en de ambities voor internationaal personenvervoer". De definitie van "optimale benutting" en "beste invulling van" liggen open en vragen om verdere aanscherping. Op basis van een aantal bronnen hebben wij deze definities (verder) ingevuld en aangescherpt.

1. Uitvraag vanuit het ministerie van IenW
2. Contouren Toekomstbeeld OV (TBOV)
3. Input van experts (expertsessies)
4. Eigen aanvullingen onderzoekers

Uitvraag vanuit het ministerie van IenW

De hoofdvraag stelt dat naast effecten voor reizigers ook financiële effecten, logistieke effecten, praktische effecten en juridische effecten beschouwd dienen te worden. In haar toelichting op de onderzoeksvraag worden deze effecten door het ministerie al deels nader ingevuld.

Bij de beoordeling van sturingseffecten van de ordening gaat het over de mogelijkheden van het scenario om te sturen op het vormgeven van de vervoersdiensten, accommoderen van het binnenlandse reizigersbelang en ambitie om meer internationaal vervoer te realiseren.

Bij de beoordeling van de effecten voor de reiziger gaat het om prestaties op het spoor, reizigerstevredenheid, snelle verbindingen, dienstverlening en betaalbaarheid van de vervoersdienst. Hierin maken we een onderscheid in accommodatie van de binnenlandse reizigersvraag en de verwezenlijking van internationale verbindingen.

Bij de beoordeling van de financiële effecten wordt gekeken naar de financiële effecten voor de Staat (kosten en opbrengsten van verschillende orderingsmodellen). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de effecten voor het ministerie van IenW als concessieverlener en die voor het ministerie van Financiën als aandeelhouder van NS. Daarnaast gaan we in op de financiële effecten voor marktpartijen en de financiële effecten op een HRN-concessie.

Bij de logistieke en praktische effecten zullen naast zaken als benodigde coördinatie, samenwerkingsafspraken met (internationale) partners en samenloop met andere vervoerders, ook mogelijke transitie-effecten beschouwd

worden. Het overgaan naar een ander sturingsmodel kan belangrijke transitie-effecten hebben. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat er bij de overgang naar een situatie met meer vervoerders tijdelijk sprake is van lagere operationele prestaties of een tijdelijk suboptimaal vervoersaanbod.

Bij de beoordeling van de juridische effecten wordt, naast de juridische aspecten van samenloop, vooral beschouwd in welke mate de scenario's aansluiten bij de uitgangspunten van het vierde spoorwegpakket. Hierin wordt een volgende stap gezet in het liberaliseren van het spoorverkeer, wat invloed heeft op de mate waarin en de wijze waarop gereguleerd kan worden.

Invulling geven aan Toekomstbeeld OV

Contouren Toekomstbeeld OV 2040

Rijk, regio's, vervoerders en ProRail beschrijven de invulling van de ambitie, om te komen tot gezamenlijke uitgangspunten voor het openbaar vervoer in 2040. De contouren geven richting en gezamenlijke vervolgstappen voor de toekomst, bijvoorbeeld rond enkele grote thema's zoals verstedelijking, verduurzaming en vraaggestuurde mobiliteit. Het TBOV kent drie pijlers, te weten:

1. Focus op de kracht van het OV
2. Drempelloos van deur tot deur
3. Veilig, duurzaam en efficiënt OV

De onderzoeksvraag past binnen de context van de gemeenschappelijke visie op de toekomst van het OV, zoals geformuleerd in de Contouren Toekomstbeeld OV 2040. In dit onderzoek hanteren we als uitgangspunt dat de "optimale benutting" die benutting is die het beste invulling geeft aan de ambities zoals geformuleerd in het TBOV. Daarmee helpen pijler 1 en pijler 2 uit het TBOV ons om de ordeningsdoelen specifieker te maken. Pijler 3 is voor dit onderzoek beperkt relevant en laten we daarom buiten beschouwing.

Pijler 1 "Focus op de kracht van het OV" bevat een aantal doelstellingen die betrekking hebben op de reiziger en het spoornetwerk. Als we deze nader specificeren in het kader van dit onderzoek, dan komen we tot de volgende doelstellingen:

- Vaak en snel reizen in een brede stedelijke ring en op specifieke assen. Dit vraagt om afwegingen rondom maximale benutting van het netwerk en/of investeringen in het netwerk, om de capaciteit op lijnvoeringen te vergroten.
- Vergroten en intensiveren van de capaciteit op het nationale netwerk.
- Aansluiten op het Europese HSL-netwerk en grensregio's met elkaar verbinden.
- Versterken van de HSL-Zuid, om een hoogwaardige verbinding tussen Nederland en omliggende Europese metropolen te realiseren.
- Netwerksamenhang door in samenhang optimaal ruimte te creëren voor internationaal, nationaal en regionaal personenvervoer.

Pijler 2 "Drempelloos van deur tot deur" bevat een aantal doelstellingen om de reizigersaspecten verder in te vullen:

- Aansluiten bij de vraag van de reiziger, waarbij de reiziger de reis ervaart als één reis, ook als deze bestaat uit meerdere segmenten en modaliteiten.
- Open, toegankelijk en inclusief openbaar vervoer.

OV-experts en gesprekken met (potentiële) vervoerders

Het toetsingskader is aan het expertteam voorgelegd en hieruit en uit de gesprekken met (potentiële) vervoerders zijn enkele aanvullende criteria naar voren gekomen. Deze criteria hebben met name betrekking op het vervoersaanbod (effect voor de reizigers en effect op het netwerk), zoals robuustheid van de dienstverlening, snelheid en frequentie en het verbeteren van de deur-tot-deur reis.

4.2 Toetsingscriteria

Uiteindelijk ontstaat een uitgebreide lijst met criteria om de ordeningsmodellen te toetsen. De criteria uit de uitvraag van het ministerie zijn leidend en aangevuld met de aanvullende aspecten. De effecten die te maken hebben met het vervoersaanbod zijn verdeeld over twee aparte categorieën. Onder “effect voor reizigers” worden die zaken verstaan die direct relevant zijn voor de reizigers, zoals dienstregeling, comfort en tarieven. De categorie “effect op het netwerk” bevat zaken die de capaciteit, robuustheid en flexibiliteit van het netwerk raken en daarmee op indirecte wijze van belang zijn voor de reizigers, maar direct invloed hebben op vervoerders en de infrabeheerder.

Daar waar nodig zijn specifiekere doelstellingen geformuleerd. Zo is bijvoorbeeld de in TBOV geformuleerde ambitie om “vaak en snel te kunnen reizen in een brede stedelijke ring en op specifieke assen” in het kader van dit onderzoek vertaald in een drietal specifiekere doelstellingen, te weten:

- Een verhoging van de frequenties in het interregionale vervoer (over de HSL-Zuid).
- Een verhoging van de frequenties in het langeafstandsvervoer.
- Het realiseren van snelle interregionale verbindingen met de landsdelen.

Uiteindelijk komen we tot de volgende vijf categorieën (hoofdcriteria):

Effecten voor de reiziger	Effecten die direct relevant zijn voor de reizigers, zoals dienstregeling, comfort en tarieven
Effecten op het netwerk	Effecten die relevant zijn voor vervoerders en infrabeheerders (en indirect de reiziger), zoals capaciteit, robuustheid en flexibiliteit van het netwerk
Financiële effecten	Financiële effecten die relevant zijn voor vervoerders, zoals marktspanning en rendement en (in het verlengde) de Staat, zoals de effecten voor het IenW als concessieverlener en die voor het ministerie van Financiën als aandeelhouder van NS
Juridische effecten	Juridische effecten die relevant zijn voor vervoerders en de Staat, zoals comptabiliteit met het Vierde Spoorwegpakket
Sturingseffecten	Sturingseffecten die relevant zijn voor de Staat

In bijlage 2 is het volledige toetsingskader opgenomen, inclusief de gehanteerde subcriteria.

5. Effecten van de scenario's

De vijf onderscheidende scenario's worden in dit hoofdstuk getoetst op de toetsingscriteria die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven. Per categorie lichten we de resultaten van de toetsing toe. Voor iedere categorie schetsen we eerst de voornaamste overwegingen die bepalend zijn voor de effecten van de scenario's. Vervolgens beschrijven we de (verwachte) effecten van de scenario's. Bijlage 2 bevat een compleet overzicht van deze toetsing.

5.1 Effect voor de reiziger

Overwegingen die bepalend zijn voor de effecten voor de reiziger

- *Accommodatie van toekomstige vervoersvraag*: de exploitatie van het binnenlandse interregionale vervoer is momenteel ingericht op het bieden van maximale vervoerscapaciteit. Dit zal ook in de toekomst zo moeten zijn, om de verwachte reizigers aantallen op de beschikbare infrastructuur te kunnen vervoeren⁷². Het uitgangspunt van maximale vervoerscapaciteit, gecombineerd met gematigde tarieven en de huidige en voorziene HSL-heffingen, maakt dat het binnenlandse HSL-vervoer niet rendabel is. Dit blijft ook gelden in het geval van significant lagere operationele kosten (zie voor meer toelichting op de financiële aspecten paragraaf 5.3).
- *Verwezenlijking van snelle internationale verbindingen*: voor zowel interregionaal grensoverschrijdend vervoer als (internationaal) lange afstandsvervoer is er sprake van een grote en groeiende vraag. Ook zijn er meerdere geïnteresseerde aanbieders⁷³ waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat ze (na 2024) de financiële en/of operationele middelen hebben om deze treindiensten aan te bieden⁷⁴. Deze uitgangspunten leiden ertoe dat er vanuit marktperspectief veel ruimte voor concurrentie bestaat. Dit zou tot meer en betere verbindingen kunnen leiden.
- *Betaalbaar vervoer*: yield management (een vorm van prijsbepaling die gebruikmaakt van prijselasticiteit, waarbij een optimum wordt gevonden tussen het aantal reizigers (q) tegen de beste prijs (p)) vormt de basis voor het exploiteren van treindiensten op commerciële basis. Scenario's die hiervan uitgaan – geheel vrije markt en doorgaans ook openbaar aanbesteden – leiden tot meer variabele tarieven. Er is voor de vervoerder geen bedrijfseconomische stimulans om in te zetten op maximale vervoerscapaciteit: de vervoerder is vrij om te sturen op rendement, door de prijzen te laten stijgen in het geval van een toenemende vraag.
- *Netwerkeffect*: er is vanuit reizigersperspectief op verschillende wijzen samenhang tussen het interregionale HSL-Zuidvervoer en de treindiensten over het conventionele netwerk. Dit betreft zowel de geplande situatie (optimale integratie en interactie tussen de reismogelijkheden op het gehele netwerk in termen van dienstregeling, prijs en informatie) als de ongeplande situatie (o.a. omreisroutes, effecten van bijsturing treindienst). Op het moment dat meerdere aanbieders met ieder hun commerciële belangen vervoersdiensten aanbieden, zullen belangen per definitie niet parallel lopen en zal er sprake zijn van minder samenhang vanuit reizigersperspectief. Sturen op integratie en optimale interactie van het netwerk en reismogelijkheden leidt namelijk lang niet altijd tot het beste commerciële resultaat voor een specifieke verbinding. De scenario's verschillen in de mate waarin dit effect succesvol gemitigeerd kan worden.

⁷² TBOV en capaciteitsanalyses ProRail.

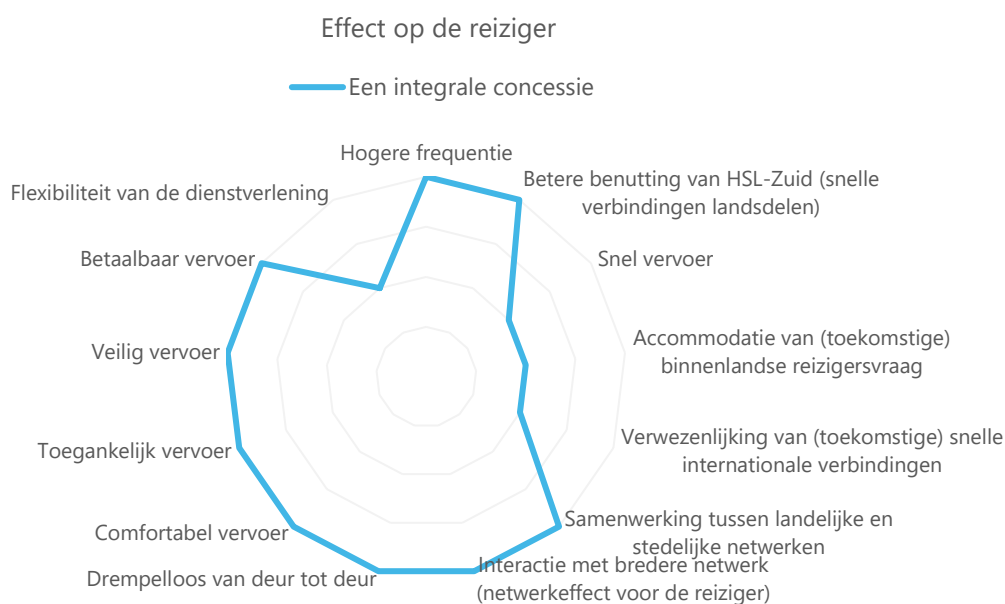
⁷³ Vervoerprognoses TBOV en NS en gesprekken met (potentiële) vervoerders.

⁷⁴ Gezien de lagere toetredingsdrempels (o.a. op het gebied van beschikbaarheid en beheer materieel, vervoerderschap) geldt dit voor het interregionaal grensoverschrijdend verkeer sterker dan voor het lange afstandsverkeer. Zeker voor de bestemming Londen zijn de toetredingsdrempels zeer hoog.

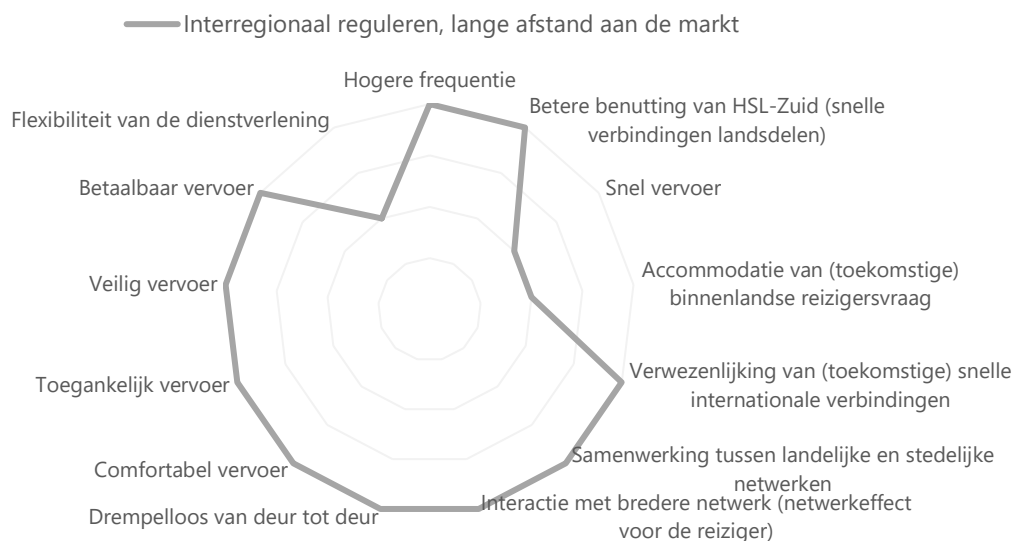
- *Drempelloos van deur-tot-deur*: gezien de verschillen in reisdoel (lange afstand, incidenteel) en productkarakteristieken (o.a. frequentie, prijs, ticketing) is ervanuit reizigersperspectief vrijwel geen (noodzaak tot) samenhang tussen het internationale lange afstandsvervoer en de overige (interregionale) treindiensten over de HSL-Zuid of het conventionele netwerk. Voor de meeste reizigers is een treinreis op de lange afstand qua karakteristieken vergelijkbaar met een vliegreis: een reis die je niet regelmatig maakt, waarvoor je een specifiek ticket nodig hebt en waarbij de wensen en verwachtingen afwijken van dagelijkse (OV-) verplaatsingen.
- *Snel, comfortabel en toegankelijk vervoer*: de aan materieel gerelateerde reizigersaspecten, zoals snelheid, comfort en toegankelijkheid zijn al in flinke mate gedefinieerd. Dit enerzijds omdat lange afstand hogesnelheidsmaterieel vrij uniform (er zijn weinig fabrikanten en minder vrijheidsgraden) en daarmee weinig onderscheidend is. Zo zijn er om technische redenen bijvoorbeeld geen 300 km/u treinen die aan de toegankelijkheidseisen in de huidige HRN-concessie (zouden) kunnen voldoen. Anderzijds maakt de aanschaf van ICNG-(België) door NS, gecombineerd met de redelijke regeling, dat dit naar verwachting in de meeste scenario's het materieel voor het interregionale vervoer zal zijn. Dit geldt niet per definitie voor de scenario's waarin vervoersdiensten openbaar worden aanbesteed of aan de markt worden gelaten, maar ook in deze scenario's zou de inzet van ICNG de uitkomst kunnen zijn. In het geval van een aanbesteding is het goed denkbaar dat aanbieders vanuit risicoreductie en kosten een voorkeur hebben voor ICNG boven de inbreng van eigen materieel. In het geval van open toegang heeft NS de mogelijkheid de ICNG-vloot op de HSL-Zuid in te zetten en/of (ook) aan andere partijen ter beschikking te stellen.
- *Veilig vervoer*: veiligheid op het spoor wordt in alle scenario's als een gegeven beschouwd, omdat dit aspect via wetgeving en toezicht goed wordt geborgd. Naar verwachting zal een toenemend aantal vervoerders tot meer interactie en afstemming tussen partijen leiden, met een complexer systeem als gevolg. Een complexer systeem leidt tot meer afstemming en interactierisico's, waarmee dit in potentie een minder veilig systeem is. Scenario's waarin dit zich voordoet, zullen iets minder goed scoren.
- *Flexibiliteit van het aanbod*: een vervoersaanbod dat snel inspelt op veranderingen in de markt of reizigersvraag, gaat niet goed samen met een hoge mate van regulering waarin wensen en eisen vooraf worden vastgelegd. Een hoge mate van regulering vraagt namelijk om het in detail vastleggen van de eisen aan een vervoerder. Daarmee worden de reizigerskarakteristieken van het aanbod vooraf vastgelegd.

Beschouwing van de te verwachten effecten voor de reiziger

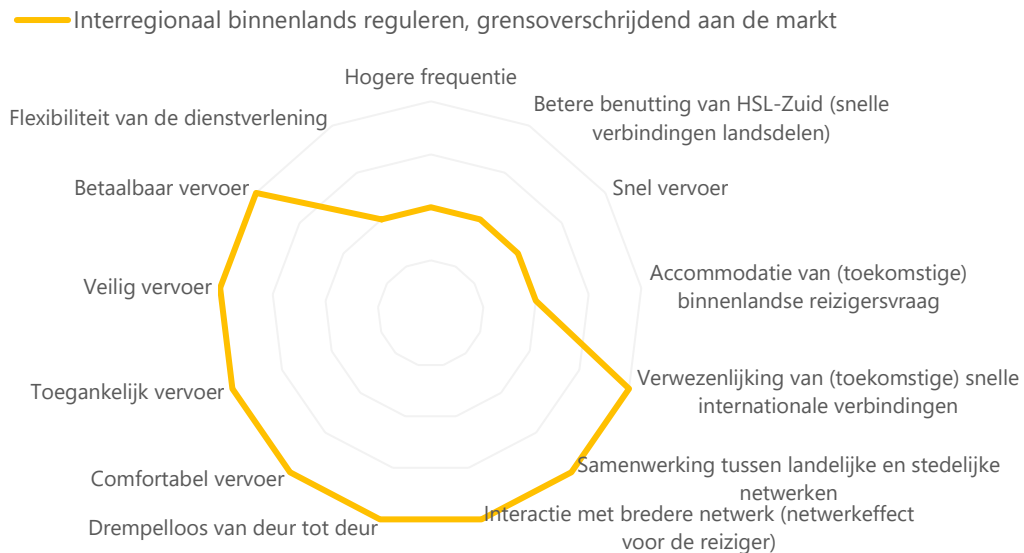
Bij de beoordeling van de scenario's op de te verwachten effecten voor de reiziger valt op dat veel effecten in dezelfde richting wijzen. Hierdoor werken de scenario's vooral verschillend uit op de drie type vervoersdiensten. De beschouwing van dit geheel aan reizigersaspecten leidt tot de volgende effecten van de scenario's:

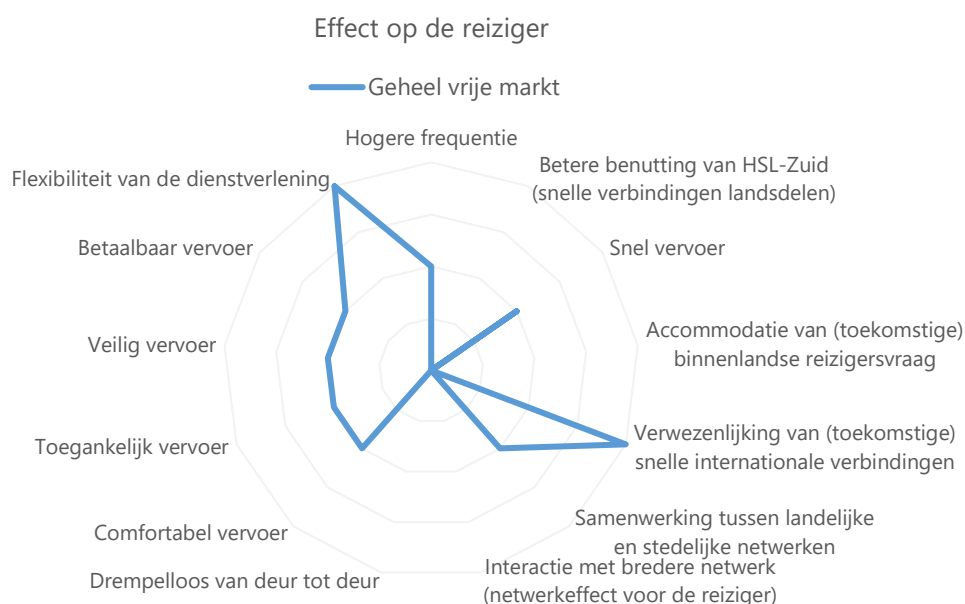


Effect op de reiziger



Effect op de reiziger





- Voor het binnenlandse interregionaal vervoer wordt het belang van de reiziger het beste geborgd door regulering. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat de vervoerscapaciteit, frequenties en prijs op het huidige niveau blijven indien het aanbod volledig aan de markt gelaten wordt en het vervoerders daarmee vrijstaat om de vraag te sturen met yield management. Op basis van yield management is het onwaarschijnlijk dat vervoerders onrendabele diensten in het dal of aan de randen van de dag zullen aanbieden. Ook zal de samenhang in het vervoersysteem afnemen, waardoor bijvoorbeeld suboptimale overstappen of reisroutes kunnen ontstaan.
- De wijze waarop regulering wordt ingezet heeft een grote invloed op de effecten op het binnenlands vervoer. Als we scenario 1 (één concessie) en 2 (openbaar aanbesteden HSL-Zuid en meerdere concessies) met elkaar vergelijken, stellen we vast dat een aanbesteding van de HSL-Zuid een grotere kans biedt op de inzet van sneller materieel en/of materieel met een hogere capaciteit. Dit omdat dit, gezien de afspraken in de redelijke regeling, een van de weinige situaties is waarin mogelijk niet voor de inzet van ICNG wordt gekozen. Tegelijkertijd zal in scenario 2 een voor de reiziger minder samenhangend netwerk ontstaan vanwege het opsplitsen van het netwerk en de aanwezigheid van meerdere vervoerders. Ook kan minder flexibel ingespeeld worden op veranderingen in de markt of onvoorziene wensen en ontwikkelingen, omdat de wensen, eisen en afspraken vooraf worden vastgelegd.
- De voordelen vanuit reizigersperspectief van reguleren zijn minder duidelijk voor het interregionaal grensoverschrijdende verkeer. Regulering zorgt in dit segment vooral voor meer zekerheid rondom de ontwikkeling van het vervoersaanbod en de prijzen. De reizigersaspecten zoals comfort en frequentie van deze vervoersdiensten lijken zich niet wezenlijk anders te zullen ontwikkelen als sturing op deze aspecten achterwege blijft. Omdat er sprake is van een grote en groeiende markt en ICNG-België ook in een niet gereguleerde context beschikbaar is om in te zetten, is het te verwachten dat ten opzichte van de huidige situatie het aantal verbindingen niet zal verminderen en de kwaliteit zal verbeteren.
- Langeafstandsvervoer lijkt vanuit reizigersperspectief het meest gebaat bij maximale marktwerking. Het aan de markt laten van dit vervoer leidt waarschijnlijk tot meer snelle verbindingen tegen een aantrekkelijke prijs. Gezien de aard van het product en het grensoverschrijdende karakter is de mogelijkheid tot reguleren op reizigersaspecten minder groot en noodzakelijk. Ook ticketprijzen worden in dit segment van oudsher bepaald door marktwerking (yield management). Op dit moment is echter sprake van een klein aantal

onderling verbonden aanbieders (oligopolie)⁷⁵. Voor partijen met een dergelijke marktpositie zal het in veel gevallen niet aantrekkelijk zijn om op prijs of route concurrerende verbindingen aan te bieden. Het is daarom te verwachten dat meer concurrentie, gecombineerd met de grote vraag, tot een groter aanbod en (gemiddeld gezien) lagere prijzen zal leiden.

5.2 Effect op het netwerk

De kwaliteit van het netwerk bepaalt in grote mate de aantrekkelijkheid voor reizigers van het vervoerssysteem. Bij netwerkeffecten gaat het ook over de benodigde coördinatie en afstemming tussen de partijen binnen de sector, om het functioneren, de samenhang en kwaliteit van het netwerk te borgen.

Overwegingen die bepalend zijn voor de effecten op het netwerk

- *Netwerksamenhang*: beoordeeld wordt in hoeverre een bepaald ordeningsscenario bijdraagt aan een goede integratie van het vervoer op de HSL-Zuid kerncorridor met het overige (conventionele) spoorvervoer. Daarbij valt te denken aan doorrijdende treinen en goede overstapmogelijkheden; zaken die met name voor interregionaal vervoer van belang zijn.
- *Benodigde coördinatie*: niet alle ordeningsscenario's vragen een gelijke mate van inspanning door de infrabeheerder of andere partijen. Met toenemende concurrentie neemt de vraag naar meer coördinatie op aspecten als capaciteitsverdeling en -management toe. Daarmee neemt ook de kans op belangenverschillen en tegenstrijdige claims op de infrastructuur toe. Deze tegenstrijdige claims hebben mogelijk een negatief effect op de kwaliteit van het product voor reizigers.
- *Robuustheid van de dienstverlening*: het realiseren van een robuuste operatie (met een hoge punctualiteit en lage uitval) is niet in alle ordeningsscenario's even eenvoudig. In modellen met meerdere vervoerders en samenloop is er sprake van een grotere complexiteit in de uitvoering. Het is voor vervoerders minder eenvoudig om de eigen operationele prestaties te optimaliseren, omdat deze prestaties in meer of mindere mate afhankelijk zijn van prestaties van andere vervoerders. Dit laatste effect speelt ook nadrukkelijk als het gaat om het managen van verstoorde situaties.
- *Effect op de (benutting van de beschikbare) infrastructuur*: in zijn algemeenheid geldt dat scenario's die tot meer interfaces leiden, een lagere benutting van de infrastructuur tot gevolg hebben. Een situatie met meerdere vervoerders en (mogelijk) ontkoppelingen tussen HSL-Zuid en conventionele lijnvoeringen zal, gezien de huidige samenhang en optimalisatie van het netwerk, tot een zekere mate van suboptimalisatie leiden. Dit resulteert in een grotere belasting van knooppunten en infrastructuur (inclusief opstel- en onderhouds capaciteit). Vanaf 2023 zal het verhogen van de capaciteit op systeemniveau naar verwachting voor nog meer verwevenheid tussen de HSL-Zuid corridor en het conventionele spoor zorgen. Zo zullen naar verwachting de HSL-Zuid treindiensten aan de IC's naar Noord- en Oost-Nederland 'gekoppeld' worden. Dit komt voort uit de infrastructurele beperkingen te Amsterdam Zuid en Schiphol, gecombineerd met de wens om de bereikbaarheid op regionaal niveau te verbeteren met de introductie van een Airport Sprinter⁷⁶. Ordeningsmodellen die uitgaan van minder integraliteit maken dergelijke oplossingen moeilijker tot onmogelijk en leiden daarmee uiteindelijk tot een lagere capaciteit en benutting van het netwerk.
- *Transitie-effecten*: bij de overgang naar een ander ordeningsmodel kunnen transitie-effecten optreden die tot een tijdelijke verslechtering van de operationele prestaties leiden. Vooral bij de modellen die verder af staan van de huidige situatie is de kans op transitie-effecten het grootst, leren de ervaringen met grote

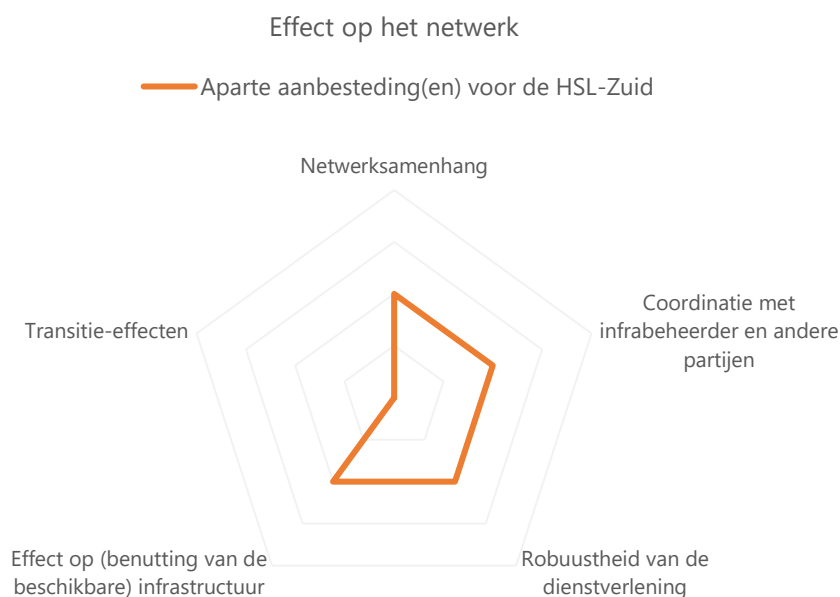
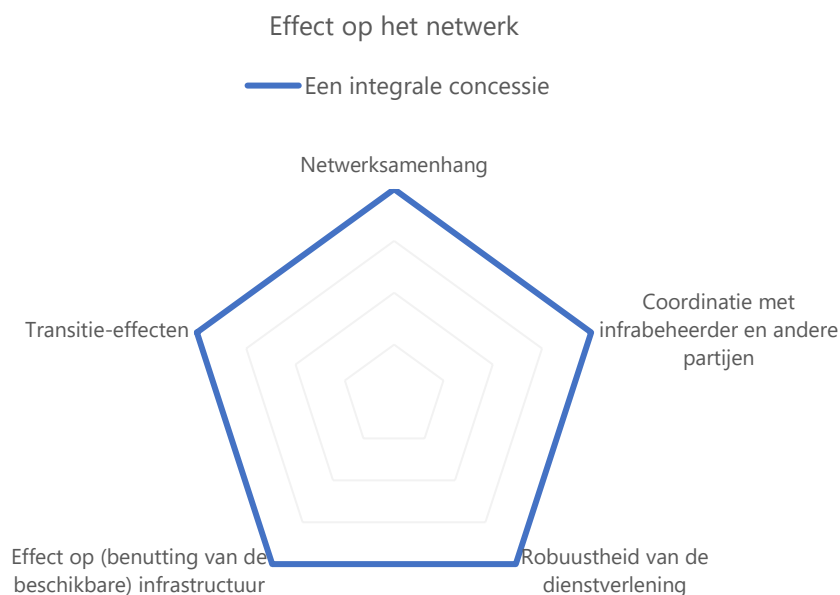
⁷⁵ NS heeft als concessiehouder, vervoerder en met samenwerkingsovereenkomsten een rol alle internationale reizigersdiensten over de HSL-Zuid (Thalys, Eurstar en IC Brussel). De Belgische spoorwegmaatschappij NMBS is eveneens partner of aandeelhouder in alle drie deze diensten. De Franse spoorwegmaatschappij SNCF heeft een meerderheidsbelang in Thalys en Eurostar en heeft recent aangekondigd deze bedrijven te willen laten fuseren.

⁷⁶ Logistieke en dienstregelingsontwikkeling informatie ProRail en NS.

concessiewijzigingen uit binnen- en buitenland. Naast in-leer-effecten ligt de oorzaak doorgaans in een toenemende complexiteit door het toetreden van meer en/of nieuwe vervoerder(s), de introductie van nieuw materieel en het ontstaan van nieuwe interfaces, waaronder die tussen de HSL-Zuid en het conventionele netwerk.

Beschouwing van de te verwachten effecten op het netwerk

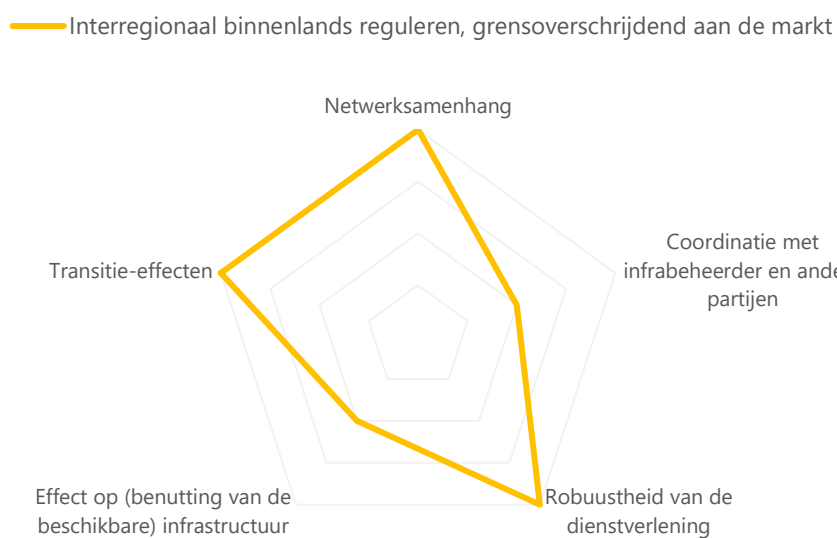
Bij de beoordeling van de te verwachten effecten van de scenario's op het netwerk valt op dat de vijf scenario's duidelijk onderscheidend scoren:

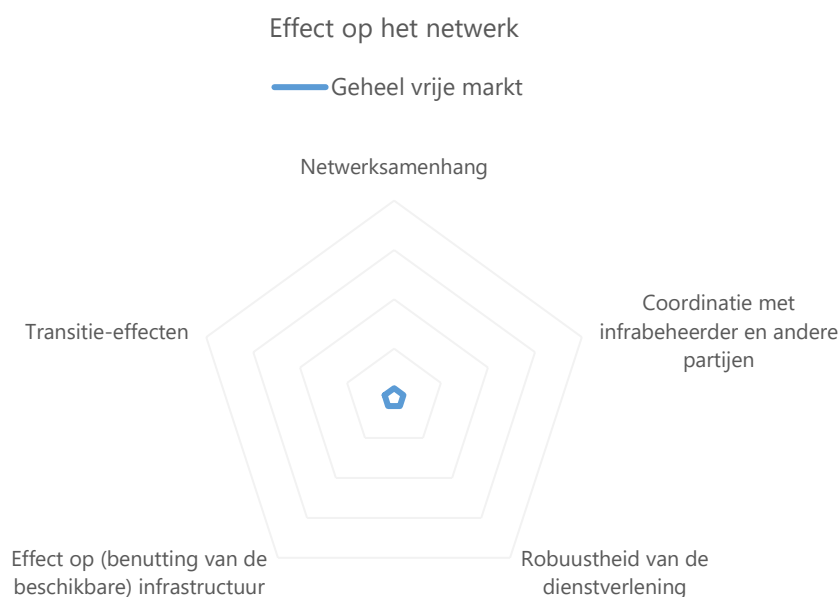


Effect op het netwerk



Effect op het netwerk





- De score van de scenario's verschillen onderling sterk. De HSL-Zuid treindiensten maximaal reguleren in een enkele concessie (scenario 1) scoort goed op alle aspecten. Het vervoer volledig aan de markt (scenario 5) laten scoort juist slecht op alle aspecten. Dit laatste omdat verregaande deregulering naar verwachting leidt tot een gefragmenteerd aanbod en daarmee een minder optimale benutting van het netwerk, een toename in coördinatie-inspanningen tussen vervoerders en infrabeheerder en grotere risico's in transitie en rondom het tot stand komen van een robuuste dienstverlening.
- De twee scenario's die uitgaan van maximaal reguleren scores onderling echter sterk verschillend. Als de scenario's 1 (enkele concessie) en 2 (aparte HSL-Zuid concessie(s)) met elkaar vergeleken worden, blijkt dat scenario 2 matig scoort op zowel alle aspecten die te maken hebben met de optimale en integrale benutting van het netwerk als netwerksamenhang vanuit reizigersperspectief. Dit komt door het ontstaan van interfaces en daarmee suboptimalisaties vanuit infrastructureel en reizigersperspectief.
- De scenario's 3 en 4, waarbij het internationale vervoer geheel of gedeeltelijk aan de markt wordt gelaten, scores grotendeels hetzelfde als scenario 1, volledig reguleren. Voor het langeafstandsvervoer geldt dat veel van de negatieve effecten die samenhangen met een gebrek aan regulering zich niet of in mindere mate voordoen. Dit type vervoer is namelijk van nature minder geïntegreerd (snelheid, frequenties, aansluitingen), feitelijk is nu al sprake van drie gescheiden operaties (Thalys, Eurostar en IC Brussel)⁷⁷ en in de logistieke modellen voor de periode tot 2030-2040 blijft dit vervoer ook volledig losgekoppeld bestaan⁷⁸. (Er worden elk uur 2 tot 4 300 km/h paden over de HSL-Zuid gereserveerd, maar verder maakt het langeafstandsvervoer geen integraal deel uit van de ontwerpprocessen.) Indien ook het interregionale grensoverschrijdend vervoer aan de markt wordt gelaten, neemt de interactie met de binnenlandse treindiensten toe, maar gezien de beperkte treinaantallen t.o.v. het totale HSL-Zuid aanbod blijft de impact op de netwerksamenhang relatief beperkt.
- Tenslotte geldt dat de scenario's die het verst afstaan van de huidige situatie de grootste transitie-effecten en risico's kennen. Vanuit het effect op het netwerk zitten de grootste transitievraagstukken en -risico's bij de

⁷⁷ NS heeft een rol in de exploitatie van alle drie de internationale treindiensten over de HSL (en uiteraard de binnenlandse IC direct). In de dagelijkse uitvoering zijn het echter vrijwel volledig gescheiden exploitaties op aspecten als personeel, materieel en bijsturing.

⁷⁸ Contouren Toekomstbeeld OV 2040 (2019) en dienstregelingsscenario's ProRail en NS.

scenario's 2 en 5. Het is onzeker welk aanbod tot stand komt en wat het tijdelijke en structurele effect van de interactie tussen de verschillende (nieuwe) aanbieders en treindiensten zal zijn.

5.3 Financiële effecten

De beoordeling van de te verwachten financiële effecten van de scenario's bestaat uit een viertal onderdelen:

1. Financiële effecten voor het Ministerie van Financiën;
2. Financiële effecten voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
3. De financiële aantrekkelijkheid voor vervoerders;
4. Financiële transitie-effecten voor het Rijk.

Overwegingen die bepalend zijn voor de financiële effecten

- *Effecten voor het Ministerie van Financiën:* bij de structurele financiële effecten voor het Rijk gaat het voor het ministerie van Financiën, als 100% aandeelhouder van NS, over het effect van de scenario's op het toekomstig rendement van NS. Bepalend daarvoor zijn zowel het financiële resultaat van de eigen activiteiten van NS op de HSL-Zuid, alsmede het effect van de activiteiten van andere vervoerders op de HSL-Zuid op het NS-resultaat. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de opbrengsten van verbindingen als Amsterdam - Rotterdam, die zowel via de HSL als via conventioneel spoor geboden worden.
- *Effecten voor het ministerie van IenW* betreffen de voorziene opbrengsten van de HSL-Zuid in de vorm van heffingen en vergoedingen en in het verlengde het effecten van keuzes rondom de HSL-Zuid op de opbrengsten van een toekomstige HRN-concessie. Een belangrijke factor achter beide effecten is dat de exploitatie van de binnenlandse interregionale treindiensten over de HSL-Zuid met de huidige kosten voor het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur structureel verlieslatend is, terwijl dit niet geldt voor de beide segmenten van internationale treindiensten⁷⁹. De huidige en voorziene kosten voor het gebruik van de infrastructuur bedragen circa 1/3^e van de totale kosten van de HSL-vervoerders⁸⁰ en zijn daarmee zeer bepalend voor de score van de scenario's op vrijwel alle financiële aspecten: hogere opbrengsten voor IenW leiden direct tot een lager potentieel rendement voor vervoerders. De structureel verlieslatende exploitatie van het binnenlandse reizigersvervoer over de HSL-Zuid (ook in het geval van significant lagere operationele kosten) komt voort uit de combinatie van de hoge kosten voor het gebruik van de infrastructuur met het bieden van een groot vervoersaanbod (in vervoerscapaciteit, frequenties en treindiensten in het dal) en een gematigde prijsstelling. In het internationale vervoer spelen de laatste twee aspecten in mindere mate, waardoor wel een rendabele exploitatie mogelijk is.
- *Aantrekkelijkheid voor vervoerders:* gezien de grote invloed van de kosten voor het gebruik van de infrastructuur op de exploitatie van de treindiensten over de HSL-Zuid, is in eerste instantie alleen beschouwd of de verwachte vervoersomvang op zichzelf voldoende is voor een rendabele exploitatie met een redelijke omvang. Voor alle drie de vervoerssegmenten is sprake van een (groeierende) marktvaart van meerdere miljoenen reizigers per jaar⁸¹. Dit betekent dat de potentiële reizigersopbrengsten in alle segmenten een rendabele exploitatie mogelijk maken. Het betekent ook dat alle segmenten een zekere HSL-heffing kunnen dragen. Overall zijn de momenteel voorziene kosten voor het gebruik van de infrastructuur echter hoger dan de draagkracht van het totaal aan HSL-Zuid diensten.

⁷⁹ Gebaseerd op bij IenW beschikbare P&L-berekeningen HSL-Zuid en resultaat IC Brussel.

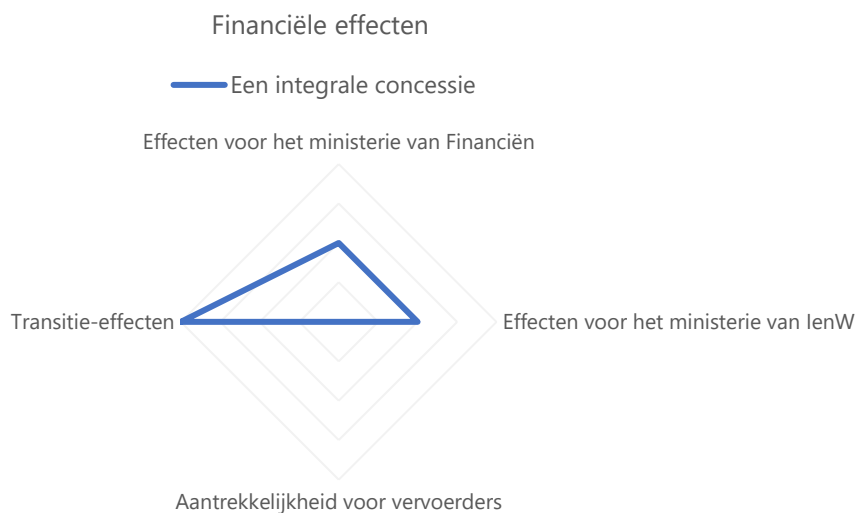
⁸⁰ Bron: gesprekken met en data van (potentiële) vervoerders.

⁸¹ Gebaseerde op vervoerprognoses TBOV en NS.

- *Transitie-effecten*: in dit kader wordt beschouwd in welke mate een significante vermindering van HSL-opbrengsten of andere financiële effecten voor het Rijk tijdens de transitiefase te voorzien zijn. Grote wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie vergroten de financiële 'transitie-effecten' voor het Rijk.

Beschouwing van de te verwachten financiële effecten

De beoordeling van de scenario's op financiële aspecten leidt tot de volgende generieke constatering:



Financiële effecten



Financiële effecten



Financiële effecten



- De scenario's scoren onderling behoorlijk verschillend. In vrijwel alle scenario's en marktsegmenten is er een grote spanning tussen de gewenste HSL-opbrengsten voor IenW en het voor vervoerders op een bedrijfseconomisch verantwoorde wijze kunnen aanbieden van het gewenste vervoersaanbod. Dit hangt samen met het genoemde feit dat de kosten voor het gebruik van de infrastructuur op het huidige niveau circa 1/3e van de totale kosten van de HSL-vervoerders uitmaken. Waar de toekomstige marktverwachtingen en bijbehorende vervoersopbrengsten in principe elk type ordening mogelijk maken, leidt het streven naar de HSL-opbrengsten op het niveau van 2024 ertoe dat scenario's minder aantrekkelijk worden.
- Scenario 2, aanbesteden, is het slechtst scorende scenario. Vanuit het perspectief van IenW hangt dit samen met de risico's rondom het doen van een succesvolle aanbesteding, inclusief de verwachting dat een aanbesteding hoogstwaarschijnlijk zal leiden tot lagere opbrengsten dan de huidige situatie. Gezien de structurele verlieslatende exploitatie van de binnenlandse treindiensten over de HSL-Zuid is het niet te verwachten dat aanbieders bereid zijn een concessievergoeding te betalen die gelijk is aan de huidige HSL-opbrengsten. Vanuit het perspectief van het ministerie van Financiën brengt dit scenario de grootste risico's rondom het rendement van NS: enerzijds gezien de risico's rondom het uitbrengen en uitvoeren van een succesvol bod, anderzijds gezien de onzekere effecten op het totale rendement indien een andere vervoerder de aanbesteding wint.
- Als het gaat over het effect van de scenario's op de opbrengsten voor IenW uit een toekomstige HRN-concessievergoeding, dan kan gesteld worden dat de keuzes rondom het binnenlands vervoer het meest bepalend zijn. De marktomvang en de mogelijke concurrentie tussen verbindingen die zowel via de HSL-Zuid als het conventionele net worden geboden maken dat keuzes rondom dit marktsegment leidend zullen zijn voor de betalingsbereidheid van vervoerders / concessiehouders. Uitgezonderd scenario 5 zijn de opbrengsten uit de HSL-Zuid en het HRN voor dit marktsegment feitelijk communicerende vaten: het kunnen voorzien in de binnenlandse vervoersvraag heeft een bepaalde waarde. Hoe de totale binnenlandse vraag en bijbehorend productaanbod over de HSL-Zuid respectievelijk het HRN verdeeld worden, bepaalt welke vergoeding voor de HSL-Zuid dan wel het HRN betaald kan worden. Scenario 5 is de uitzondering: naast lagere HSL-opbrengsten wordt ook een lagere HRN-concessievergoeding voorzien. Deze naar verwachting lagere vergoeding komt voort uit het dynamische vervoersaanbod op de HSL-Zuid in dit scenario. Er is stevige concurrentie te verwachten en het gedrag van deze concurrenten is vooraf lastig in te schatten door de exploitant(-en) van de HRN-vervoersdiensten.
- Alleen scenario 5, geheel vrije markt, scoort goed op het aspect rendement van de vervoerder. Alleen in dat scenario hebben vervoerders de mogelijkheid het binnenlandse HSL-aanbod volledig op commerciële basis te rijden en daarmee alleen rendabele treindiensten aan te bieden. Dit geldt in deze situatie ook voor NS, wat een naar verwachting positief effect heeft op het rendement van het bedrijf en voor de aandeelhouder.
- Scenario's die het verst af staan van de huidige situatie brengen de grootste onzekerheden en wijzigingen met zich mee, wat zich vertaalt in de grootste financiële transitie-effecten. De voornaamste effecten betreffen de risico's rondom en de tijdelijke en structurele effecten van zowel een aanbesteding als het volledig aan de markt laten van het vervoersaanbod op de opbrengsten voor IenW en (in mindere mate) het rendement van NS (en daarmee opbrengsten voor het Ministerie van Financiën).

Vervolgens zit het onderscheid vooral op de type vervoersdiensten en minder op de scenario's:

- Interregionaal binnenlands: gezien de structureel verlieslatende exploitatie van de binnenlandse HSL-treindiensten (die op dit moment worden gecompenseerd met de opbrengsten uit andere winstgevendende conventionele treindiensten) is er in de meeste scenario's uiteindelijk een direct of indirect negatief effect op de inkomsten van het Rijk. Dit kan zich uiten in de omvang van de verschillende financiële stromen van NS naar het Rijk, of in tegenvallende aanbestedingsresultaten. In het geval van scenario 5, geheel vrije markt, resulteert dit gegeven in minder vervoersaanbod.

- Interregionaal grensoverschrijdend: er is een grote vraag naar interregionale vervoersdiensten tussen Nederland en België en er zijn meerdere geïnteresseerde aanbieders⁸². Gecombineerd met het feit dat nu in principe al een rendabele exploitatie mogelijk is⁸³, scoort dit segment vanuit financieel perspectief goed op vrijwel alle scenario's. Dit vooral indien het vanuit financieel perspectief wordt losgekoppeld van andere segmenten en er financieel sluitende afspraken met de Belgische overheid worden gemaakt.
- Lange afstand: ook in dit segment is er een grote en sterk groeiende vervoersvraag. Deze marktpotentie wordt gecombineerd met de meeste mogelijkheden tot een bij de HSL-dienstverlening passende tariefstelling (aangezien er sprake is van tariefvrijheid en yield management). Daarmee kan gesteld worden dat de draagkracht van dit segment het grootst is. De hoogte van kosten om gebruik te kunnen maken van de HSL-Zuid infrastructuur heeft een grote invloed op welk vervoersaanbod uiteindelijk tot stand komt: een gematigde infraheffing maakt dat meer treinen op een rendabele wijze gereden kunnen worden, waardoor een groter vervoersaanbod ontstaat en tegelijkertijd de totale opbrengsten alsnog op een hoger niveau uit kunnen komen. In dit segment zien we goede scores op alle scenario's, met uitzondering van scenario 2, aanbesteden. Dit gezien de beperkte marktspanning en aangezien potentiële aanbieders⁸⁴ aangeven inschrijven op een aanbesteding duidelijk minder aantrekkelijk te vinden dan de optie open toegang exploitatie die hen ook ter beschikking staat.

Besluit HSL-heffing is onvoldoende toegesneden op situatie met open toegang vervoer

Conform het besluit HSL-heffing is de HSL-heffing een vast bedrag dat jaarlijkse geïndexeerd wordt. De huidige concessiehouder NS betaalt dit bedrag om treindiensten over de HSL-Zuid aan te mogen bieden. Aangezien de heffing een vast bedrag is, nemen de kosten per trein voor het gebruik van de infrastructuur af naarmate NS meer treinen laat rijden. Dit mechanisme werkt goed in het geval van één aanbieder van vervoersdiensten op de HSL-Zuid: als enige vervoerder is dit de partij die de volledige rekening dient te betalen en de baten van relatief lagere infrastructuurkosten ten gevolge van het vergroten van het aanbod komen ook automatisch bij deze vervoerder terecht. In het geval dat de exploitatie geheel aan de markt wordt gelaten (voor alle vervoersdiensten of bepaalde segmenten) zou het echter betekenen dat de eerste aanbieder die zich meldt de volledige heffing dient op te brengen. Dit leidt tot een hoge toetredingsdrempel. Als deze vervoerder namelijk niet direct een groot aantal treinen kan of wil rijden, dan krijgt hij te maken met zeer hoge infrastructuurkosten per treindienst en het handelen van andere aanbieders bepaalt grotendeels de ontwikkeling van de uiteindelijke kosten. De hoge toetredingsdrempel, onzekerheid en wederzijdse afhankelijkheid van concurrerende vervoerders kan voorkomen worden door bijvoorbeeld de gewenste HSL-opbrengsten te vertalen naar een vast tarief per kilometer voor het gebruik van de HSL-Zuid infrastructuur.

5.4 Juridische effecten

Bij de beoordeling van de te verwachten juridische effecten van de scenario's worden drie aspecten in ogenschouw genomen, te weten compatibiliteit met het Vierde Spoorwegpakket, de juridische aspecten van samenloop met andere vervoerders en transitierisico's.

⁸² Uitkomst van gesprekken met huidige en potentiële vervoerders.

⁸³ Gebaseerd op combinatie van vervoersprognoses TBOV en NS, financiële resultaten IC Brussel en de door Infrabel gepubliceerde verlaagde infraheffingen in België (www.infrabel.be/nl/netverklaring).

⁸⁴ Uitkomst van gesprekken met huidige en potentiële vervoerders.

Overwegingen die bepalend zijn voor de juridische effecten

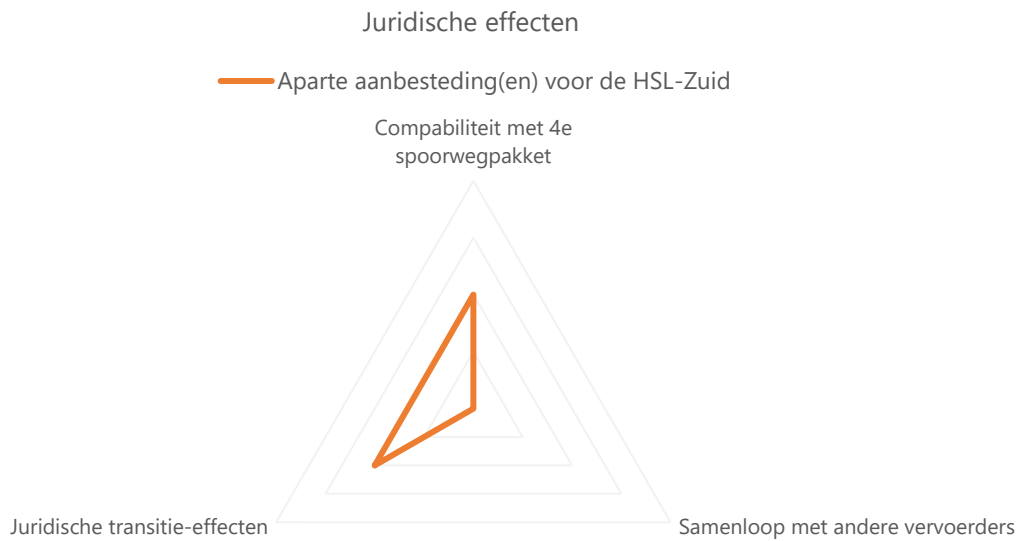
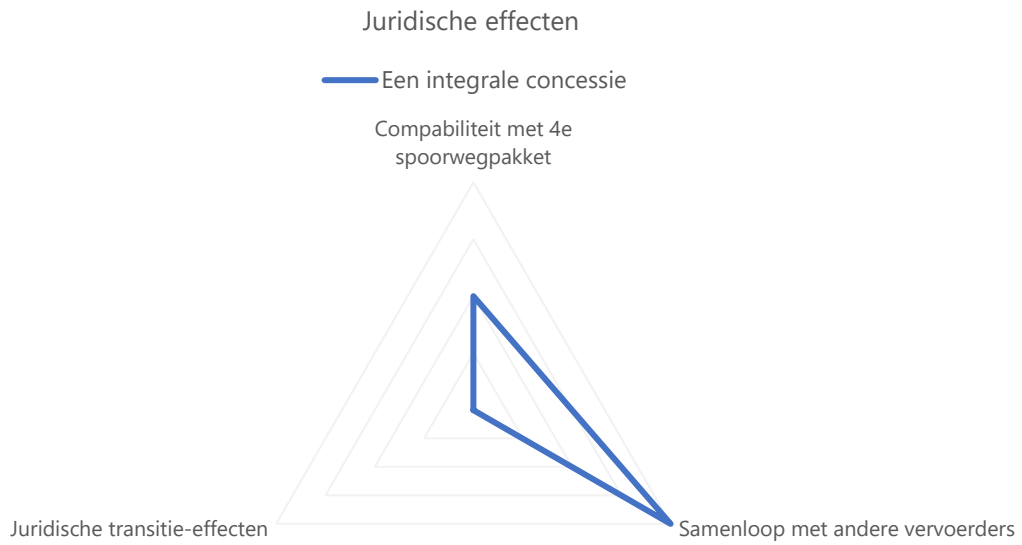
- *Compatibiliteit met 4^e Spoorwegpakket*: de mate waarin de marktordening conform een bepaald scenario aansluit bij de uitgangspunten van het 4^e Spoorwegpakket en de vertaling hiervan in nationale regelgeving⁸⁵. Generiek uitgangspunt bij de toetsing is dat met de Europese regelgeving gestreefd wordt naar meer marktopening. Deze marktopening kan bereikt worden door het introduceren van meer mogelijkheden voor vervoer in vrije toegang, al dan niet naast openbare dienst contracten, en aanbesteding van openbare dienstcontracten. Hierop is een beperkt aantal uitzonderingen mogelijk, welke vooral zien op situaties waarin onderhandse gunning tot kwalitatief betere of efficiëntere resultaten leidt⁸⁶. Het uitgangspunt van vrije toegang tot de infrastructuur om marktwerking te stimuleren geldt in versterkte mate voor internationale treindiensten. *Samenloop met andere vervoerders*: dit betreft de mate waarin sprake zal zijn van prikkels om de negatieve invloed van andere vervoerders of de infrabeheerder op de eigen exploitatie te verhalen. Deze prikkel wordt sterker naarmate er sprake is van een groter aantal vervoerders en modellen die uitgaan van een stevige commerciële afrekening op basis van operationele prestaties.
- *Transitierisico's*: beschouwd wordt in welke mate scenario's juridisch voldoende robuust zijn om tijdig gerealiseerd te kunnen worden. De scenario's die het meest aansluiten bij de uitgangspunten van het Vierde Spoorwegpakket en de nationale vertaling daarvan en de minste juridische inspanningen rondom het contracteren vergen, scoren het beste op dit aspect.

Beschouwing van de te verwachten juridische effecten

De scores van de scenario's op de drie aspecten leiden tot de volgende generieke constatering:

⁸⁵ Hierbij past de kanttekening dat de nationale vertaling / kaders gewijzigd kunnen worden op het moment dat dat beleidsmatig nodig is of er aanleiding toe is. De Europese kaders staan daarentegen vast.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld VERORDENING (EU) 2016/2338 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 14 december 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor, preambule onder (25). *Mits inachtneming van bepaalde voorwaarden met betrekking tot de aard en de structuur van de spoorwegmarkt of het spoorwegnet moeten de bevoegde instanties kunnen besluiten openbare dienstcontracten voor openbaar personenvervoer per spoor onderhands te gunnen, indien een dergelijk contract zou leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de diensten of de kostenefficiëntie, of beide.*



Juridische effecten

— Interregionaal reguleren, lange afstand aan de markt

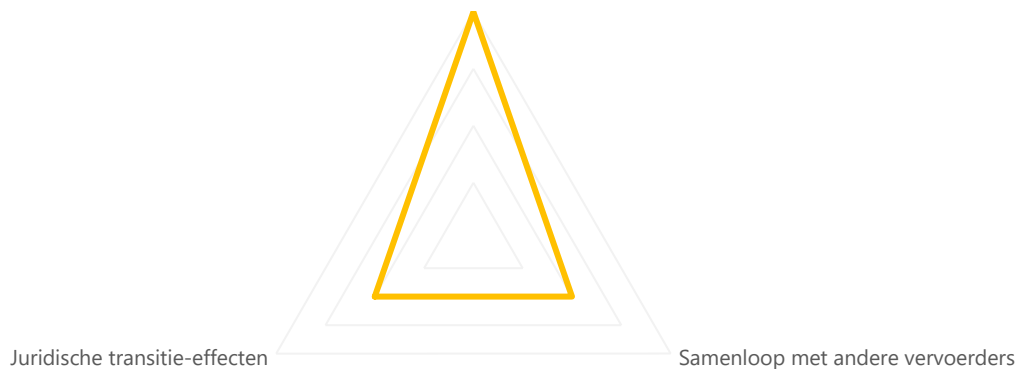
Compabiliteit met 4e
spoorwegpakket

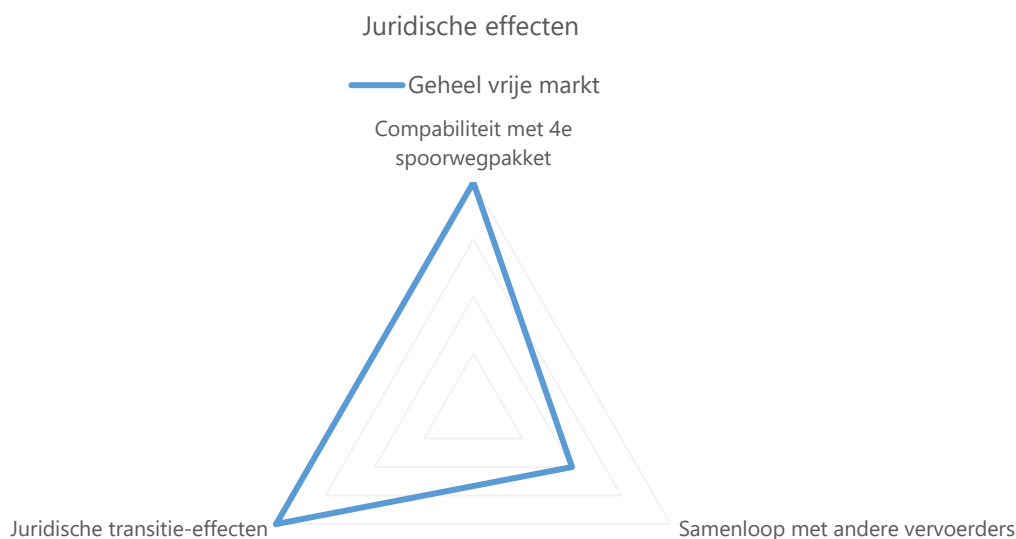


Juridische effecten

— Interregionaal binnenlands reguleren, grensoverschrijdend aan de markt

Compabiliteit met 4e
spoorwegpakket





- De scenario's scoren onderling sterk verschillend. De HSL-Zuid treindiensten volledig aan de markt (scenario 5) laten scoort goed op alle aspecten. De scenario's maximaal reguleren (scenario 1 en 2) scoren minder goed. Het onderhands gunnen van HSL-Zuid vervoersdiensten als onderdeel van de HRN-concessie behoort tot de mogelijkheden, maar wijkt het meeste af van het uitgangspunten van de Europese regelgeving, zijnde het mogelijk maken van meer marktwerking. Dit vraagt om een onderbouwing en is daarmee een juridisch risico.
- Voor internationaal spoorvervoer is open toegang als middel tot marktopening het uitgangspunt van de Europese regelgeving. Daarmee vragen zowel onderhands gunnen als het aanbesteden van de internationale HSL-Zuid diensten om een grondige nadere onderbouwing. Er is sprake van een juridisch risico in alle scenario's waarin voor (een deel van) deze internationale treindiensten voor regulering gekozen wordt.
- Voor scenario 2, aanbesteden, geldt tevens dat het succesvol uitvoeren van een aanbesteding de nodige juridische inspanningen en risico's met zich meebrengt. Het grote aantal mislukte aanbestedingen van concessies voor Intercity treindiensten in het Verenigd-Koninkrijk in de afgelopen jaren toont de complexiteit en risico's,
- Het toetsingscriterium juridische aspecten van samenloop scoort grotendeels tegengesteld ten opzichte van de andere juridische criteria, aangezien dit aspect gebaat is bij zo min mogelijk marktwerking. In dat geval ontbreken namelijk de prikkels om de negatieve aspecten van samenloop te verhalen.

In aanvulling op de generieke constatering zijn de volgende noties per vervoersdienst relevant:

- Interregionaal binnenlands: argumentatie voor het reguleren van interregionaal vervoer is te vinden in het borgen van noodzakelijke samenhang in een complex netwerk en het feit dat de markt het onrendabele vervoer niet zelfstandig tot stand zal brengen⁸⁷. In het geval van de HSL-Zuid (in interactie met het conventionele spoor) kan aangetoond worden dat het bewaken van de samenhang leidt tot een integraal hogere capaciteit en beter vervoerproduct.

⁸⁷ Het betreft hier niet enkel het vervoersaanbod (dienstregeling, capaciteit en frequenties), maar ook aspecten als kwaliteit en prijsniveau.

- Interregionaal grensoverschrijdend: voor de in de basis rendabele interregionale grensoverschrijdende treindiensten dient in het geval van regulering aanvullend beargumenteerd te worden dat het gewenste productaanbod als publieke dienst wordt gezien en dat dit vervoer niet in voldoende mate door de markt tot stand wordt gebracht. Dit kan bijvoorbeeld beargumenteerd worden vanuit netwerksamenhang en/of de specifieke eisen die de concessieverlener aan de vervoersdiensten wil stellen.
- Lange afstand: voor het lange afstandsvervoer is de noodzaak tot regulering een stuk lastiger te onderbouwen. Allereerst geven de meeste lange afstand vervoerders zelf aan dat ze zich afvragen waarom zij zich zouden verbinden aan een concessie voor vervoer dat zij, zonder aanvullende voorwaarden en verplichtingen, ook in open toegang kunnen aanbieden⁸⁸. Daarnaast geldt het argument bewaken van het reizigersbelang en de netwerksamenhang minder, omdat het nauwelijks geïntegreerd vervoer in relatief lage frequenties betreft. Tot slot is hier minder sprake van een schaarste situatie waarin schaarse infracapaciteit geborgd moet worden (bijvoorbeeld via een concessie). Er is vooralsnog voldoende groei ruimte, aangezien elk uur twee (tot volgens studies van ProRail op lange termijn mogelijk vier) treinpaden voor dit type vervoer beschikbaar zijn. Hierbij dient aangetekend te worden dat de meningen van vervoerders verschillen over de mate waarin het aantal voor dit marktsegment beschikbare treinpaden als een risico en daarmee belemmerende factor voor het doen van investeringen wordt gezien.

5.5 Sturingseffecten

Bij het beoordelen van de sturingseffecten wordt een tweetal thema's onderzocht, te weten de sturingsmogelijkheden en zeggenschap in het buitenland.

Overwegingen die bepalend zijn voor de sturingseffecten

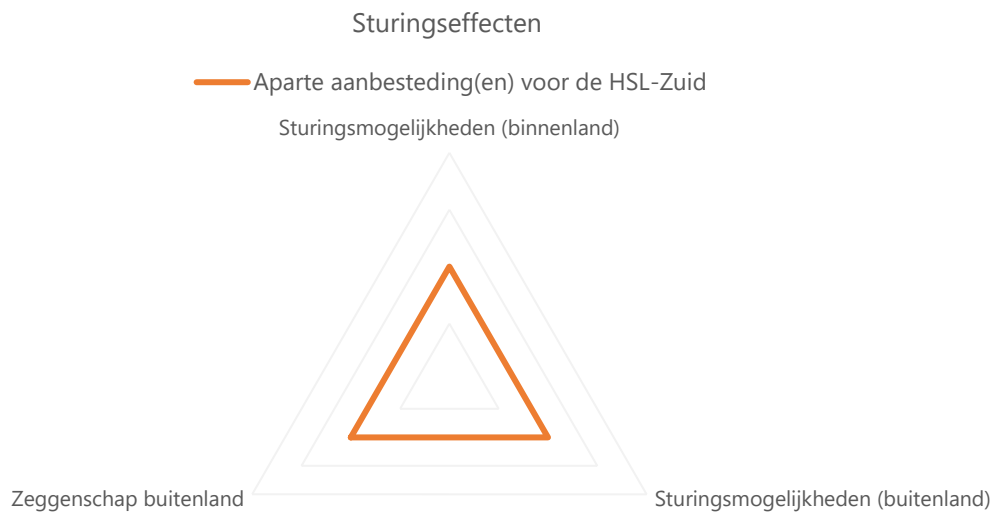
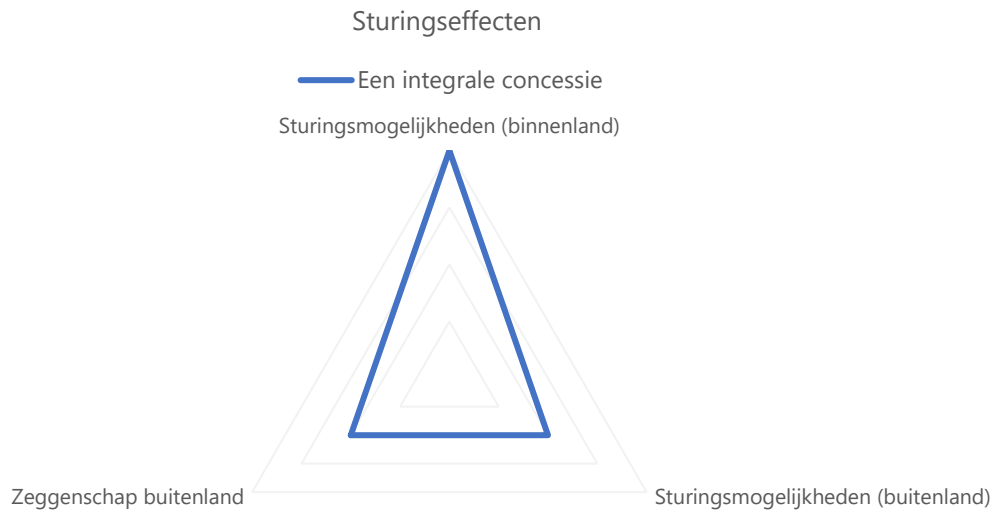
- *Sturingsmogelijkheden*: beschouwd wordt in hoeverre de ordeningsscenario's mogelijkheden bieden voor het ministerie van IenW om te sturen op het productaanbod. Generiek uitgangspunt is dat de sturingsmogelijkheden het grootst zijn in gereguleerde situaties, waarbij sturing complexer wordt in het geval van meerdere contracten of minder gereguleerde situaties.
- *Zeggenschap in het buitenland* gaat over de vraag in hoeverre de scenario's daadwerkelijk grip geven op de totstandkoming van het buitenlandse deel van het vervoersaanbod. Vooralsnog geldt dat sturen op grensoverschrijdend vervoer via regulering grotendeels alleen in theorie mogelijk is. Hoewel juridisch gezien slechts de toestemming van betrokken overheden noodzakelijk is⁸⁹, leert de praktijk dat er sprake is van een sterke afhankelijkheid van buitenlandse partijen en processen (zoals capaciteitsverdeling en dienstregelingsontwerp, maar ook bijsturing) waarop alleen indirect gestuurd kan worden. In de huidige HRN-concessie is dit ondervangen door een groot aantal clausules die NS ontslaan van verplichtingen indien onvoldoende of geen medewerking van buitenlandse stakeholders wordt verkregen. Nadere afspraken – allereerst met de betreffende overheden - zijn noodzakelijk om tot een situatie te komen waarin concessievereisten beter geborgd en afdwingbaar zijn.

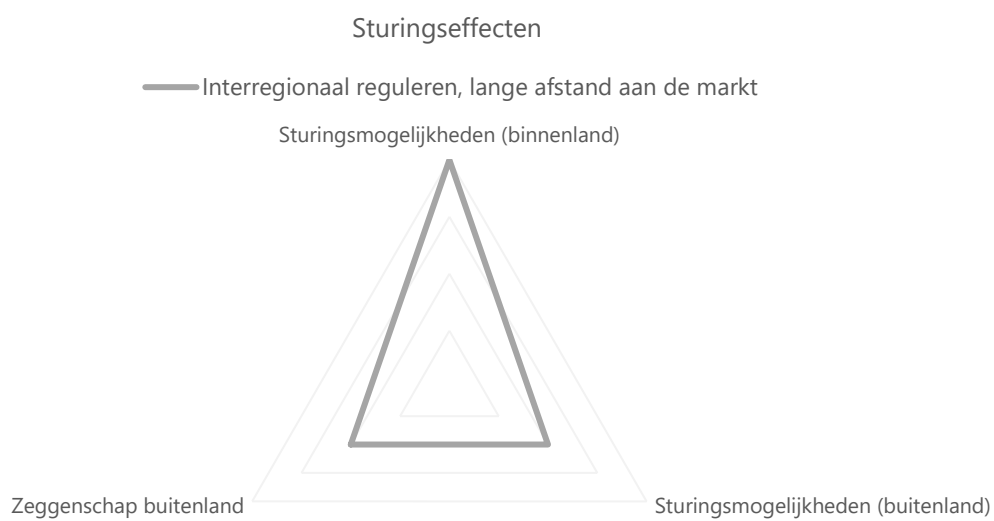
Beschouwing van de te verwachten sturingseffecten

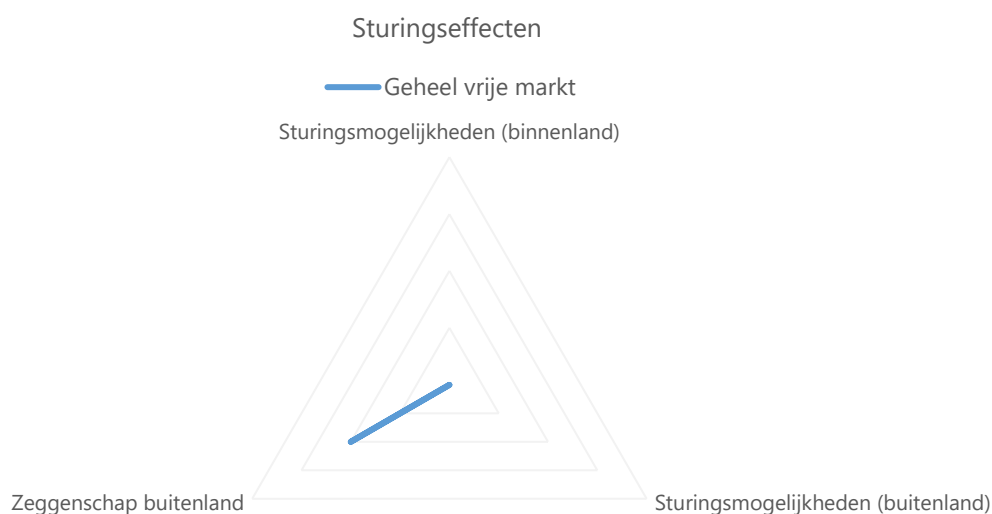
De beoordeling van de te verwachten sturingseffecten van de scenario's leidt tot de volgende generieke constatering:

⁸⁸ Gesprekken met vervoerders

⁸⁹ Artikel 1, tweede lid, van de (gewijzigde) PSO Verordening.







- De score van de scenario's verschillen onderling behoorlijk. Voor het binnenlandse vervoer geldt dat via een concessie goed gestuurd kan worden op de kwaliteit van de vervoersdiensten. Als er sprake is van meerdere concessies (scenario 2), dan kan de sturing minder effectief worden. Er zijn dan mogelijk meerdere vervoerders met verschillende annex tegengestelde belangen, waardoor coördinatie en concessiesturing complexer wordt.
- Het gebrek aan zeggenschap en daarmee de sterke afhankelijkheid van de medewerking van buitenlandse partijen maakt dat alle scenario's matig tot slecht scoren op sturing op grensoverschrijdende treindiensten. Hierbij past de conclusie dat eventuele concessievereisten feitelijk alleen handhaafbaar zijn in het geval van bindende afspraken met de voornaamste (Belgische) stakeholders.
- Indien geen bindende concessie-afspraken met buitenlandse stakeholders worden gemaakt, dan lijkt het aan de markt laten van internationale treindiensten de beste garantie voor het tot stand komen van het vanuit Nederlands perspectief aantrekkelijkste productaanbod. Op deze wijze ontstaat namelijk een gelijkwaardige uitgangssituatie voor partijen die grensoverschrijdende treindiensten van en naar Nederland willen aanbieden: zij hebben de mogelijkheid tot evenwichtige afspraken met Belgische stakeholders te komen, zonder dat hun bewegingsvrijheid wordt beperkt door reeds aangegane verplichtingen richting het ministerie van IenW. Er is echter een risico dat zittende vervoerders de toetredingsdrempels voor deze vervoerders proberen te verhogen, zodat toetreding voor deze partijen wordt bemoeilijkt.
- Bij open toegang vervoer zijn er op basis van deze analyse geen mogelijkheden tot sturing. Hierbij dient echter de opmerking gemaakt worden dat in het binnenland een zekere mate van sturing op open toegang vervoer mogelijk is als andere instrumenten ingezet worden. In dat geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het stellen van aanvullende voorwaarden aan de toegangsverklaring en in de capaciteitsverdeling of een zodanige structurering van de infraheffingen dat bepaalde productkenmerken (zoals frequenties) bevorderd worden.

Een samenvattende tabel met de scores van de vijf scenario's op de vijf effecten is te vinden in bijlage 3.

6. Bevindingen

Het ministerie van IenW heeft ons gevraagd om de effecten van realistische scenario's van ordeningsopties voor binnenlands en grensoverschrijdend personenvervoer over de HSL-Zuid in kaart te brengen. De uitkomsten van dit onderzoek dienen een goed onderbouwde keuze mogelijk te maken hoe de verschillende vervoersdiensten op de HSL-Zuid na 2024 in de markt worden gezet. De hoofdvraag is hierbij als volgt geformuleerd:

Hoe voorziet de ordening van de HSL-Zuid vanaf 2025 in een optimale benutting, te weten de beste invulling voor de toenemende binnenlandse reizigersvraag en de ambities voor internationaal personenvervoer, rekening houdend met de financiële, praktische en juridische effecten? Welke transitie gaat met deze orderingskeuze gepaard?

Op basis van ons onderzoek zien we dat de effecten van de scenario's behoorlijk onderscheidend zijn per type vervoersdienst. Vandaar dat de bevindingen per type vervoersdienst zijn geclusterd.

Binnenlands, interregionaal vervoer:

- Via één enkele concessie reguleren van het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid zorgt voor maximale benutting van de capaciteit. Vanuit reizigers- en netwerkperspectief functioneren de HSL-Zuid vervoersdiensten als integraal onderdeel van het landelijke spoorwegnet. Het aanbesteden van de HSL-Zuid diensten leidt tot een situatie met meer dan één concessie en daarmee tot nieuwe interfaces en een minder samenhangend netwerk.
- Met reguleren, al dan niet via een aanbesteding, is zeker te stellen dat de vervoercapaciteit, frequenties en prijs aansluiten bij de beleidsambities van het ministerie van IenW.
- Het vasthouden aan de hoogte van de huidige HSL-heffing leidt er (in combinatie met de eisen aan het productaanbod. Zoals frequenties en tarieven) toe dat de binnenlandse vervoersdiensten structureel verlieslatend blijven. Dit is een van redenen dat een aanbesteding van de HSL-Zuid diensten financieel risicovol is.
- Afgezien van juridische argumenten, zijn er weinig argumenten om binnenlands vervoer (volledig) aan de markt te laten. Een dergelijke keuze leidt tot grote onzekerheden t.a.v. vervoerscapaciteit, frequenties en prijs.
- Binnenlandse open toegang exploitatie is zeer beperkt mogelijk met de voorziene hoge benutting van de (binnenlandse) HSL-Zuid treinpaden in een gereguleerde situatie. Indien gewenst is het een optie om niet het volledige gewenste treinaanbod te reguleren en vast te leggen en zo actief ruimte te creëren voor aanvullende open toegang diensten. In hoeverre aanbieders hiervan gebruik zullen maken is afhankelijk van het resterend marktpotentieel en de barrières om tot deze markt toe te treden.

Grensoverschrijdend, interregionaal vervoer:

- Regulering leidt tot meer zekerheid over het toekomstige grensoverschrijdende interregionale vervoersaanbod. Alleen als voor regulering gezamenlijk met de Belgische overheid gekozen wordt, is het zeker dat het vervoer daadwerkelijk en tegen een redelijke prijs tot stand komt. In dat geval scoort regulering via een aanbesteding het beste vanuit reizigers- en financieel perspectief.
- Gezien de grote en groeiende markt zijn er meerdere geïnteresseerde aanbieders. Het aan de markt laten van dit segment is daarmee ook een reële optie. Dit brengt het risico van het beperkter tot stand komen van het gewenste product met zich mee. Tegelijkertijd kan door concurrentie ook een aantrekkelijker aanbod in prijs en (kwaliteit van) verbindingen ontstaan. Ten opzichte van de huidige eenzijdige regulering ontstaat in ieder geval een meer gelijkwaardige onderhandelingspositie voor partijen die grensoverschrijdende treindiensten Nederland – België willen aanbieden.
- Internationaal interregionaal vervoer hangt vanuit reizigers- en netwerk-perspectief samen met de binnenlandse vervoersdiensten over de HSL-Zuid, maar gezien het relatief beperkte aantal treindiensten op

het totaal aantal HSL-Zuid diensten hebben orderingskeuzes in dit segment een beperkt effect op de netwerksamenhang.

Grensoverschrijdend, lange afstandsvervoer:

- Internationaal lange afstandsvervoer hangt zowel vanuit reizigers- als vanuit netwerkperspectief zeer beperkt samen met de overige HSL-Zuid vervoersdiensten. Dit maakt regulering vanuit deze perspectieven minder noodzakelijk.
- Het feit dat het treindiensten door meer dan twee landen betreft, maakt reguleren complexer: effectieve regulering vraagt om sluitende afspraken met meerdere overheden (terwijl dergelijke treindiensten in al die landen in open toegang rijden) en de beperkte markspanning maakt een aanbesteding risicovol.
- Vanuit juridisch perspectief is open toegang exploitatie de voor de hand liggende keuze voor dit segment en ook vanuit de markt liggen er sterke argumenten voor een dergelijke keuze: de vraag naar internationaal langeafstandsvervoer is groot en zal de aankomende jaren naar verwachting verder groeien. Met meerdere geïnteresseerde aanbieders is het aannemelijk dat er meer snelle grensoverschrijdende verbindingen tegen een aantrekkelijke prijs zullen ontstaan.
- Aandachtspunten bij een keuze voor beperkte of geen regulering zijn de capaciteit op het spoor en de hoogte van de infraheffing: op de HSL-Zuid zijn minimaal twee (300 km/u) internationale paden per uur voorzien (waar op dit moment ca. de helft van gebruikt wordt). Potentiële aanbieders verschillen van mening of dit hen voldoende zekerheid biedt om de investeringen te doen ten behoeve van hun gewenste productaanbod. Waar alle aanbieders het over eens zijn is dat welk aanbod uiteindelijk tot stand komt sterk samenhangt met de hoogte van de infraheffing: de kosten voor het gebruik van de HSL-infrastructuur bedragen momenteel circa 1/3e van de kosten van de HSL-Zuid treindiensten. Een lagere heffing maakt dat meer treinen op een rendabele wijze gereden kunnen worden, waardoor een groter vervoersaanbod ontstaat. Met een hoger vervoersaanbod kan de totale opbrengst uit infraheffingen op een hoger niveau uitkomen.

Bijlage 1: referenties

Documenten

- ABDTOPConsult. Kiezen voor een goed spoor: Scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024. (2017)
- ACM. Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor. (2020)
- AT Osborne en DBO FlexTeam IenW. Aanbesteding HSL-Zuid diensten QuickScan. (2017)
- AT Osborne. Gevolgen Recht op Toegang. (2019)
- Briginshaw, D. Three bidders selected for Spanish high-speed contracts. International Railway Journal. (2019).
- Decisio. Eindevaluatie Grootprojectstatus HSL-Zuid. (2020)
- Programma Toekomstbeeld OV. Overstappen naar 2040. (2016)
- Programma Toekomstbeeld OV. Contouren Toekomstbeeld OV 2040. (2019)
- ProRail en NS. Langetermijnvisie HSL-Zuid-corridor. (2018)
- Van Damme, E. Lessen voor het spoor uit andere netwerksectoren. ESB. (2019)
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. 34.914 Implementatie Vierde Spoorwegpakket. (2018)
- Inno-V. Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor. (2017)
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Beantwoording Kamervragen van het lid Ziengs (VVD) over het risico voor NS van de grote materieelbestelling voor de HSL naar Brussel. (2019)
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten (QuickScan). (2019)
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Exploitatiecijfers HSL-Zuid en IC Brussel. (2018, 2019)
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Kamerbrief over prestatieafspraken HSL-Zuid. (2016)
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Kamerbrief over uitkomsten marktverkenning HSL-Zuid. (2017)
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Kamerbrief over uitbreiding spoor van en naar Amsterdam. (2018)
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Voortgangsrapportages HSL-Zuid. (2015 – 2019)
- Nederlandse Spoorwegen. Jaarrapportages. (2015-2019)
- Parlementair onderzoek Fyra. (2015)
- Rebel. Marktverkenning vervoer HSL-Zuid. (2017) Railistics en Triple Bridge. Review Prestaties IC direct. (2016)
- Verordening (EU) nr. 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad (2016)

Interviews

- ALLRAIL (februari 2020)
- Eurostar (januari 2020)
- De Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) (januari 2020)
- Nederlandse Spoorwegen (NS) (januari 2020)
- Thalys (januari 2020)

ProRail

- Diverse gesprekken, met name strategie middellange en lange-termijn (december 2019 - februari 2020)
- Review tussenversie rapportage (maart 2020)

Expertgroep

Expertsessie 1 (januari 2020)

Expertsessie 2 (februari 2020)

Bijlage 2: toetsingscriteria

In onderstaande tabel geven we een compleet overzicht van de toetsingscriteria en de (indirecte) herkomst van de criteria.

Categorie	Criterium	Bron
Effect voor de reiziger	Vaak en snel reizen in brede stedelijke ring en op specifieke assen	Pijler 1 TBOV
	Accommodatie van (toekomstige) binnenlandse reizigersvraag	Pijler 1 TBOV
	Verwezenlijking van (toekomstige) snelle internationale verbindingen	Pijler 1 TBOV
	Samenwerking tussen landelijke en stedelijke netwerken	Pijler 2 TBOV
	Interactie met bredere netwerk (netwerkeffect voor de reiziger)	Uitvraag & pijler 2 TBOV
	Drempelloos van deur tot deur	Pijler 2 TBOV
	Snel vervoer	Expertsessie 1
	Comfortabel vervoer	Uitvraag
	Toegankelijk vervoer	Uitvraag
	Veilig vervoer	Pijler 3 TBOV
	Betaalbaar vervoer	Uitvraag
Effect op het netwerk	Netwerksamenhang	Pijler 1 TBOV
	Coördinatie met infrabeheerder en andere partijen	Uitvraag
	Effect op het basisuurpatroon (BUP)	Expertsessie 1
	Robuustheid van de dienstverlening	Uitvraag
	Effect op infrastructuur	Uitvraag
	Flexibiliteit van de dienstverlening	Expertsessie 1
	Transitie-effecten	Uitvraag
	Duurzaam OV	Pijler 3 TBOV
Financiële effecten	Effecten voor het Ministerie van Financiën	Uitvraag
	Effecten voor het Ministerie van IenW	Uitvraag
	Aantrekkelijkheid voor vervoerders	Uitvraag
	Transitie-effecten	Uitvraag
Juridische effecten	Compatibiliteit met Europees 4e spoorwegpakket	Uitvraag
	Samenloop met andere vervoerders	Uitvraag
	Transitie-effecten	Uitvraag
Sturingseffecten	Sturingsmogelijkheden - Sturen op KPI's ,sanctionerings-mechanismen, Minimum bedieningsniveau, halteringen	Uitvraag
	Nederlandse zeggenschap en invloed op de realisatie van de ambities met internationale treindiensten op buitenlands grondgebied	Offerte

Op basis van deze criteria hebben wij specifiekere doelstellingen geformuleerd. Indien relevant hebben we dit uitgesplitst naar de verschillende vervoersdiensten: Interregionaal binnenlands (IR-Bi), Interregionaal Grensoverschrijdend (IR-Go) of Lange afstand (LA). Aan de hand van deze doelstellingen hebben we de scenario's getoetst op de verwachte effecten.

Effecten voor de reiziger

Beoogde effecten	Doelstelling voor	Doelstelling	Eventuele toelichting
Vaak en snel reizen in brede stedelijke ring en op specifieke assen	IR (Bi+Go)	Verhogen frequenties	
	LA	Verhogen frequenties	
	IR (Bi+Go)	Benutting van HSL-Zuid voor snelle verbindingen met landsdelen	Optimale benutting van beschikbare (binnenlandse) HSL-paden met het oogpunt op capaciteit en verbindingen
Snel vervoer	IR (Bi+Go)	Verhogen snelheid tot boven 200 km/h.	Met komst ICNG gaat snelheid al naar 200 km/h. Paden op de HSL zijn in 2023 minimaal 200 km/h paden. Andere aanbieders zouden voor nog hogere snelheid kunnen kiezen. Redelijke Regeling biedt ruimte om dan ICNG naar HRN te verplaatsen.
Accommodatie van (toekomstige) binnenlandse reizigersvraag	IR (Bi+Go)	Vergroten capaciteit (aantal zitplaatsen) per trein	Komst van ICNG materieel leidt tot forse capaciteitsuitbreiding (40-50% meer bak-kilometers tot 2025) , maar het is geen hoog-capaciteitstrein, waardoor zitplaatskans een aandachtspunt kan blijven.
Verwezenlijking van (toekomstige) snelle internationale verbindingen	LA	Ontstaan van directe verbindingen met ander steden dan Brussel, Parijs of Londen	Verbeterd aansluiting op Europese HSL netwerk
Samenwerking tussen landelijke en stedelijke netwerken	All	Sturingsmogelijkheden op gewenste ontwikkelingen in regionale bereikbaarheid	Effect op realisatie Airportsprinter en verhuizing HSL-diensten naar station Amsterdam Zuid
Interactie met bredere netwerk (netwerkeffect voor de reiziger)	All	TBD, integratie met HRN?	Optimale integratie en interactie tussen het gehele netwerk
Drempelloos van deur-tot-deur	IR-Bi	Reizigers ervaren niet meer drempels (ticketing, aansluitingen, reisinformatie, etc) dan in huidige situatie bij reizen over het brede netwerk.	Met name van belang voor binnenlands IR vervoer. Ketensturing in omringende landen in elk model slechts zeer beperkt mogelijk (m.u.v. gezamenlijke aanbestedingen)
Comfortabel vervoer	IR (Bi+Go)	Treininterieur en -voorzieningen sluiten aan bij reizigerswensen	Comfort interieur, mogelijkheid van reserveren, catering, fietsvervoer
	LA	Interieur, reservering, catering, fietsvervoer	
Toegankelijk vervoer	IR (Bi+Go)	Maximale toegankelijk voor mensen met een functiebeperking.	Toegankelijkheid conform of beter dan eisen huidige HRN-concessie. Ambitie voor zelfstandige toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers is geen onderdeel EU eisen.

	LA	Maximale toegankelijk voor mensen met een functiebeperking.	
Veilig vervoer	All	Gelijkblijvend of hoger veiligheidsniveau	
Betaalbaar vervoer	IR-Bi	Tarieven op HSL-Zuid stijgen niet sneller dan landelijke tarieven	Europese voorbeelden tonen aan dat open toegang in de regel tot lagere prijzen leidt. Onduidelijk is echter of dit duurzaam is (winstgevendheid) en of dit voor HSL ook te verwachten is. Ook kan grote spreiding in tarieven ontstaan (yielding)
	IR-Go	Tarieven op HSL-Zuid stijgen niet sneller dan landelijke tarieven	Europese voorbeelden tonen aan dat open toegang in de regel tot lagere prijzen leidt. Onduidelijk is echter of dit duurzaam is (winstgevendheid) en of dit voor HSL ook te verwachten is. Ook kan grote spreiding in tarieven ontstaan (yielding)
	LA	Tarieven blijven minimaal gelijk of dalen zelfs	Noodzakelijk om concurrentiepositie ten opzichte van luchtvaart te verbeteren.
Flexibiliteit van de dienstverlening	All	Snel kunnen inspelen op gewijzigde (markt-) omstandigheden.	Mogelijkheid om met relatief korte doorlooptijden wijzigingen door te voeren in het vervoersaanbod om in te spelen op veranderende vraag of uitgangspunten.

Effecten op het netwerk

Beoogde effecten	Doelstelling voor	Doelstelling	Eventuele toelichting
Netwerk-samenhang	IR-Bi	Vervoersaanbod op de HSL-Zuid draagt bij aan het optimaal functioneren van het spoornetwerk in de brede Randstad.	"Frequenties en lijnvoering dragen bij aan het optimaal benutten van niet alleen de HSL, maar ook het omliggende netwerk. De HSL Zuid wordt oa door Prorail gezien als een essentieel onderdeel van het binnenlandse netwerk en dient maximaal geïntegreerd te zijn. De HSL loopt integraal mee in technische verbeteringen van het spoorstelsel (bijv. ATO) "
Coördinatie met infrabeheerder en andere partijen	All	De processen voor capaciteitsverdeling en –vergroting worden niet moeilijker uit te voeren dan in de huidige situatie.	
Effect op het basisuurpatroon (BUP)	All	Treinpaden hebben geen versturende werking op de regelmatige patronen van de hoogfrequentie binnenlandse treindiensten	Vaste patronen werken drempelverlagend voor reizigers

Robuustheid van de dienstverlening	LA	Punctualiteit en uitval verslechteren niet structureel.	Actuele prestaties op HSL Zuid worden verondersteld voldoende te zijn. Vanwege de complexiteit van het systeem is slechts een kleine verbetering mogelijk (zie oa rapport ProRail en Railistics)
Effect op infrastructuur	All		Mate waarin aanpassingen aan de infrastructuur noodzakelijk zijn om ordeningsmodel mogelijk te maken
Transitierisico's	All	Geen tijdelijke daling in operationele prestaties voor de reiziger door stelselwijzigingen.	
Duurzaam OV	All		Duurzaam OV is aantrekkelijk OV. Duurzaamheid is vooral gediend met aantrekkelijk vervoeraanbod. Hiervoor zijn al vele criteria opgenomen.

Financiële effecten

Beoogde effecten	Doelstelling voor	Doelstelling	Eventuele toelichting
Ministerie van Financiën	All	Rendement NS verslechtert niet	i.r.t. belastingbetaler
Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat	All	HSL-heffing en gebruiksvergoedingen blijven minimaal op niveau 2024.	i.r.t. een HRN-concessie. Met geformuleerde doel wordt is nader onderzoek naar relatie met aanlegkosten HSL-Zuid niet van toepassing.
Aantrekkelijkheid voor vervoerders/ marktpartijen	IR-Bi	Voldoende marktspanning	Voorwaardelijk voor gezonde financiële basis
	IR-Go	Voldoende marktspanning	Voorwaardelijk voor gezonde financiële basis
	LA	Voldoende marktspanning	Voorwaardelijk voor gezonde financiële basis
Omvang HSL t.o.v. redelijkheid van inschrijving	All	Vervoersopbrengsten zijn in potentie dekkend voor de operationele kosten (excl. heffingen)	
Transitiekosten en -risico's	All	Geen significante vermindering van opbrengsten van HSL-heffingen / infravergoedingen of andere financiële risico's voor het Rijk tijdens transitiefase	

Juridische effecten

Beoogde effecten	Doelstelling voor	Doelstelling	Eventuele toelichting
Compatibiliteit met Europees 4e spoorwegpakket	IR-Bi	Scenario past binnen de Europese juridische kaders en de vertaling daarvan in nationale wet- en regelgeving.	
	IR-Go	Scenario past binnen de Europese juridische kaders en de vertaling daarvan in nationale wet- en regelgeving .	
	LA	Scenario past binnen de Europese juridische kaders en de vertaling daarvan in nationale wet- en regelgeving.	
Samenloop met andere vervoerders	All	Beperken van de benodigde inzet en geschillen rondom het negatieve effect van verschillende vervoerders op elkaars exploitatie.	
Bijdrage aan samenwerkingsafspraken met (internationale) partners	All	Scenario past binnen lopende afspraken met partners	Alle lopende internationale afspraken eindigen uiterlijk in 2024. Daarmee is dit punt minder relevant.
Juridische transitierisico's	All		

Sturingseffecten

Beoogde effecten	Doelstelling voor	Doelstelling	Eventuele toelichting
Sturingsmogelijkheden	IR-Bi	Scenario biedt ruimte om te sturen op het productaanbod	Sturen op KPI's Sanctionerings-mechanismen Minimum bedieningsniveau Haltingen
	IR-Go	Scenario biedt ruimte om te sturen op het productaanbod	Sturen op KPI's Sanctionerings-mechanismen Minimum bedieningsniveau Haltingen
	LA	Scenario biedt ruimte om te sturen op optimale benutting	Sturen op KPI's Sanctionerings-mechanismen Minimum bedieningsniveau Haltingen

Zeggenschap buitenland	Int (Ir-Go + LA)	Scenario geeft zeggenschap over buitenlandse deel van vervoersaanbod	Nederlandse zeggenschap en invloed op de realisatie van de ambities met internationale treindiensten op buitenlands grondgebied. Hoe de kans te maximaliseren dat het vanuit Nederlands perspectief gewenste vervoer in andere landen tot stand komt?
---------------------------	------------------	---	--

Bijlage 3: conclusies van de scenario's

In hoofdstuk 5 zijn de reizigers-, netwerk-, financiële, juridische en sturingseffecten van de 5 HSL-Zuid ordeningsscenario's in beeld gebracht. Hieronder zijn, wederom per type vervoersdienst, de voornaamste effecten van de scenario's samengevat.

Interregionaal – Binnenlands vervoer (IR-Bi)					
	Scenario 1 Maximaal reguleren met enkele concessie	Scenario 2 Maximaal reguleren met aparte aanbesteding HSL	Scenario 3 Interregionaal vervoer reguleren (alleen LA aan de markt)	Scenario 4 Interregionaal binnenlands vervoer reguleren (IR-GO en LA aan de markt)	Scenario 5 Geheel vrije markt
Effect voor de reiziger	Met inzet ICNG wordt 200 km/u 'IC-concept op Nederlandse leest' geboden. Samenhang tussen HSL-Zuid en conventioneel netwerk.	Grotere kans op inzet van sneller materieel en/of met hogere capaciteit. Minder samenhangend netwerk. Minder flexibel inspelen op veranderingen in de markt en onvoorziene ontwikkelingen.	Zekerheid (samenhangend) vervoersaanbod en prijzen voor IR-Bi en IR-Go vervoer.	Mogelijk minder (samenhangend) vervoersaanbod IR-Bi en IR-Go vervoer.	Onwaarschijnlijk dat binnenlandse vervoerscapaciteit, frequentie en prijs op het huidige niveau blijven. Kans dat onrendabele diensten buiten de spits of aan de randen van de dag verdwijnen.
Effect op het netwerk	Beperking van de interfaces leidt tot optimale benutting van schaarse capaciteit en robuustheid.	Grotere aantal vervoerders en interfaces leidt tot een grotere coördinatie-behoefte. Lagere benutting van de schaarse capaciteit. Robuustheid- en transitierisico's.	Niet reguleren van LA heeft een heel beperkt effect op het net. LA segment is relatief beperkt van omvang en heeft nauwelijks samenhang met overige vervoersdiensten.	IR-Go heeft meer samenhang met overige vervoersdiensten, maar vanwege beperkte aantallen t.o.v. totaal blijft effect van niet reguleren beperkt.	Minder optimale benutting van het netwerk. Toename coördinatie-inspanningen en transitie risico's
Financiële effecten	Binnenlands grotendeels continuering van de huidige situatie, welke o.b.v. de huidige uitgangspunten leidt tot een structureel verlieslatende exploitatie.	Grote financiële risico's rondom onzekere uitkomsten en effecten van aanbesteding. Dit zowel op de hoogte van de HSL-vergoedingen en het rendement van NS.	Binnenlands grotendeels continuering van de huidige situatie, welke o.b.v. de huidige uitgangspunten leidt tot een structureel verlieslatende exploitatie.	Binnenlands grotendeels continuering van de huidige situatie, welke o.b.v. de huidige uitgangspunten leidt tot een structureel verlieslatende exploitatie. Effect niet-reguleren IR-Go is beperkt.	Mogelijkheid om HSL-Zuid diensten op commerciële basis te rijden is goed voor vervoerders, incl. NS. Opbrengsten Staat verminderen significant t.g.v. minder aanbod binnenlands vervoer.

Juridische effecten	Integraliteit van concessie is juridisch risicovol. Wijkt meeste af van Europese regelgeving. Vraagt om een onderbouwing.	Juridisch risicovol. Vraagt om een grondige onderbouwing, en juridisch intensief aanbestedings-traject. Relatief veel samenloop-effecten.	Reguleren IR vervoer is goed te onderbouwen. Effecten samenloop blijven beperkt.	Reguleren IR-Bi vervoer is goed te onderbouwen. Effecten samenloop treden sterker op.	Sluit aan bij uitgangspunten Europese regelgeving en is juridisch het minst risicovol.
Sturings-effecten	Grote mate van sturing mogelijk.	Situatie met meerdere vervoerders en hun belangen maakt coördinatie en concessiesturing complexer.	Grote mate van sturing mogelijk.	Grote mate van sturing mogelijk.	Geen sturing via concessies mogelijk.

Interregionaal – Grensoverschrijdend vervoer (IR-Go)

	Scenario 1 Maximaal reguleren met enkele concessie	Scenario 2 Maximaal reguleren met aparte aanbesteding HSL	Scenario 3 Interregionaal vervoer reguleren (alleen LA aan de markt)	Scenario 4 Interregionaal binnenlands vervoer reguleren (IR-GO en LA aan de markt)	Scenario 5 Geheel vrije markt
Effect voor de reiziger	Met inzet ICNG-België wordt 200 km/u 'IC-concept op Nederlandse leest' geboden. Samenhang tussen IR-Go, IR-Bi en conventioneel netwerk (mogelijk).	Grotere kans op meer premium product, incl. inzet van sneller materieel en/of met hogere capaciteit.	Zekerheid (samenhangend) vervoersaanbod en prijzen voor IR-Bi en IR-Go vervoer.	Mogelijk meer / meer diverse en snelle(re) grensoverschrijdende verbindingen tegen een aantrekkelijker prijs.	
Effect op het netwerk	IR-Go heeft een zekere mate van samenhang met overige HSL-Zuid vervoersdiensten, maar vanwege beperkte aantallen t.o.v. totaal is het effect op de benutting en samenhang van het netwerk beperkt.				
Financiële effecten	Waarschijnlijk grotendeels continuering van de huidige situatie, welke o.b.v. de huidige uitgangspunten en afspraken met Belgische stakeholders leidt tot een verlieslatende exploitatie voor IenW en NS.	Financiële risico's rondom de effecten van een aanbesteding op de hoogte van de HSL-vergoeding. Grote marktvaart en interesse van potentiële aanbieders is echter een goed uitgangspunt.	Waarschijnlijk grotendeels continuering van de huidige situatie, welke o.b.v. de huidige uitgangspunten en afspraken met Belgische stakeholders leidt tot een verlieslatende exploitatie voor IenW en NS.	Waarschijnlijk positief financieel effect van marktwerking, gezien grote vraag en meerdere potentiële aanbieders. Verbetering overall resultaat IR-Go voor de Staat.	

Juridische effecten	Juridisch risicovol. IR-Go als onderdeel van integrale concessie wijkt af van de Europese regelgeving. Vraagt om een stevige onderbouwing en overeenstemming met België.	Juridisch risicovol. Vraagt om een grondige onderbouwing, een juridisch intensief aanbestedings-traject en overeenstemming met België.	Reguleren IR(-Go) vervoer vraagt om stevige onderbouwing en overeenstemming met België.	Sluit aan bij Europese uitgangspunten en over het algemeen juridisch het minst risicovol
Sturings-effecten	Sturing op Go-diensten in praktijk sterk afhankelijk van (bindende afspraken met) Belgische stakeholders.	Sturing op Go-diensten vooral afhankelijk van mogelijkheid afspraken met buitenlandse overheden.	Sturing op Go-diensten in praktijk sterk afhankelijk van (bindende afspraken met) Belgische stakeholders.	Geen sturing via concessies mogelijk. Go-diensten volledig aan de markt laten leidt tot betere onderhandelingspositie voor partijen die (IR-)Go-diensten willen aanbieden en daarmee waarschijnlijk tot betere uitkomsten dan eenzijdig reguleren.

Lange afstandsvervoer (LA)					
	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
	Maximaal reguleren met enkele concessie	Maximaal reguleren met aparte aanbesteding HSL	Interregionaal vervoer reguleren (alleen LA aan de markt)	Interregionaal binnenlands vervoer reguleren (IR-GO en LA aan de markt)	Geheel vrije markt
Effect voor de reiziger	Lange afstandsproduct is in zichzelf een vrij uniform en op zichzelf staand product en zal dat in dit scenario blijven.	Mogelijk meer / meer diverse en snelle(re) grensoverschrijdende verbindingen tegen een aantrekkelijkere prijs. Minder flexibel inspelen op veranderingen in de markt en onvoorziene ontwikkelingen.	Mogelijk meer / meer diverse en snelle(re) grensoverschrijdende verbindingen tegen een aantrekkelijkere prijs.		
Effect op het netwerk	Niet reguleren van LA heeft een heel beperkt effect op het net. LA segment is relatief beperkt van omvang en heeft nauwelijks samenhang met overige vervoersdiensten.				

Financiële effecten	Grotendeels continuering van de huidige situatie, waarbij financiële aspecten LA vrij 'onzichtbaar' zijn binnen totale HSL-exploitatie.	Financiële risico's rondom de effecten van een aanbesteding op de hoogte van de HSL-vergoeding. Grote marktvrage is een goed uitgangspunt. Marktspanning is echter beperkt, ook omdat aanbidders toegevoegde waarde van aanbesteding niet zien.	Positief financieel effect van marktwerking bij LA diensten gezien grote vraag en meerdere potentiële aanbieders.
Juridische effecten	Juridisch risicovol. LA reguleren wijkt sterk af van Europese regelgeving en situatie in buurlanden. Vraagt om een stevige onderbouwing en overeenstemming met buurlanden.	Sluit aan bij Europese uitgangspunten en over het algemeen juridisch het minst risicovol	
Sturings-effecten	Op papier zorgt opname van internationale treindiensten in een concessie voor zekerheid van realisatie van ambities. Feitelijk is er echter grote afhankelijkheid van medewerking van een groot aantal buitenlandse vervoerders en overheden. Ambities verder dan Brussel zijn nog lastiger voor te schrijven in een concessie, gezien grote aantal spelers en het feit dat LA in alle betrokken landen niet gereguleerd wordt.	Geen sturing via concessies mogelijk. Go-diensten volledig aan de markt laten leidt tot een gelijkwaardige uitgangssituatie aan beide zijden van de grenzen voor partijen die (IR-)Go-diensten willen aanbieden en daarmee waarschijnlijk tot betere uitkomsten dan eenzijdig reguleren.	



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[m/berenschot](https://www.instagram.com/berenschot)