

Bijlage 1: Vergelijking OV-sector met telecommunicatie- en energiesector

Tijdens de begrotingsbehandeling heeft mevrouw Dijksma mij gevraagd om te onderzoeken of de Vervoerkamer van de NMa kan worden uitgebouwd tot een arbiter voor het OV. Zij heeft daarbij een aantal uitgangspunten aangegeven:

- Deze vervoerarbiter zou als een waakhond binnen de OV-markt kunnen functioneren.
- De bevoegdheden van de vervoerarbiter zijn gebaseerd op de bevoegdheden van OPTA bij de telecommunicatiemarkt.
- De vervoerarbiter houdt onafhankelijk toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van openbaar vervoer.
- Een andere taak van de vervoerarbiter is het beslechten van conflicten tussen vervoerders onderling en vervoersautoriteiten en vervoerders.
- De vervoerarbiter zou handhavend moeten kunnen optreden door verplichtingen op te leggen.

In deze paragraaf geef ik een uitwerking van deze voorstellen door een vergelijking te maken tussen de OV-sector en de telecommunicatie- en energiesector en de gevolgen voor de ordeningsinstrumenten die in die sectoren kunnen worden ingezet. In die vergelijking kijk ik of daar waar de sectoren op elkaar lijken voor dezelfde ordening is gekozen. Daar waar er verschillen zijn, kan het voor de hand liggen dat de ordening ook verschilt.

Keuzes marktordening sectoren

In de telecommunicatie-, energie- en OV-sector zijn in het afgelopen decennium belangrijke wijzigingen in de marktordening doorgevoerd. Tijdens deze operaties bleek steeds dat marktordening maatwerk is. Afhankelijk van de kenmerken van de markt is voor een bepaalde concurrentievorm gekozen. In de telecommunicatiesector bestaat zowel concurrentie *tussen netwerken* (kabel, vaste telefoonnet en mobiele netwerken) als *op het net* (vaste telefonie). In de energiesector is het te kostbaar om netwerken te dupliceren; om die reden is voor concurrentie *op het net* gekozen. In de OV-sector is voor concurrentie *om de markt* gekozen waarbij vervoer- en beheerstaken worden verleend met een concessie. Bij het spoor is hiervoor gekozen vanwege de samenhang tussen treindiensten en de negatieve ervaring met concurrentie op het spoor in het buitenland.¹

Uitvoering, toezicht en handhaving

Om de telecommunicatie-, energie- en OV-markt te laten werken, is wet- en regelgeving opgesteld. Deze regelgeving is in alle drie de sectoren gebaseerd op Europese Richtlijnen. De uitvoering, het toezicht en de handhaving van deze regelgeving is voor een deel bij specifieke toezichthouders neergelegd die vaak als apart onderdeel zijn ondergebracht bij van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Dit zijn vooral taken die tot doel hebben om effectieve concurrentie in een markt tot stand te brengen.²

De OPTA is de toezichthouder in de telecommunicatiesector. Hij heeft tot taak te bewaken dat partijen met een machtspositie hun net tegen redelijke voorwaarden openstellen voor andere marktpartijen. Daarnaast ziet OPTA toe op de minimale dienstverleningseisen die op gebied van vaste telefonie en post in wetgeving zijn vastgelegd. OPTA ziet toe op de naleving van wetgeving en kan handhavend optreden. OPTA beslecht geschillen tussen aanbieders over toegang tot en interconnectie van netwerken.

De raad van bestuur van de NMa is de toezichthouder in de energiesector. Binnen de NMa houdt het organisatie-onderdeel Dienst Toezicht Energie zich specifiek bezig met het toezicht op de energiemarkt. NMa/DTe stelt de tarieven en voorwaarden voor gebruik van elektriciteits- en gasnetten

¹ Nota Liberalisering en privatisering in netwerksectoren, Kamerstuk 27018, nr. 1, 21 februari 2000, en beleidsnota de Derde Eeuw Spoor, Kamerstuk 26 464, nr. 1., 22 maart 1999.

² Visie op markttoezicht, 18 juni 2004.

vast en ziet toe op de naleving. NMa/DTe houdt ook toezicht op kwaliteit van het netwerk en daarnaast op de naleving van vergunningen door leveranciers van elektriciteit. In de Elektriciteitswet zijn normen gericht op consumentenbescherming opgenomen, bijvoorbeeld normen gericht op het voorkomen van misleiding bij verkoop van elektriciteit. Instrumenten die NMa/DTe kan inzetten zijn onder andere handhaving en geschilbeslechting. De EU-richtlijnen voor gas en elektriciteit verplichten tot geschilbeslechting door de toezichthouder van bepaalde geschillen tussen netbeheerder en consument. NMa/DTe kan op basis van individuele klachten van burgers en bedrijven bindende uitspraken doen over de toepassing van de Elektriciteits- en Gaswet. Het gaat dan om geschillen die burgers en bedrijven hebben met de netbeheerder en niet om geschillen met de leverancier van energie (artikel 19 Gaswet, artikel 51 Elektriciteitswet).

In de OV-sector zijn de NMa/Vervoerkamer, NMa, het Rijk en regionale overheden (als concessieverleners) als markttoezichthouder actief, elk met een eigen toezichtstaak:

- Omdat de consument in de OV-markt niet kan kiezen, moeten er volgens de Wet personenvervoer 2000 in elke concessie voorschriften worden opgenomen om de consument te beschermen tegen de machtspositie van vervoerders bijvoorbeeld op het gebied van tarieven en kwaliteit van de dienstverlening. In de OV-sector ziet de concessieverlener erop toe dat de concessiehouder de concessievoorschriften naleeft.
- De Vervoerkamer ziet toe op de mededingingsaspecten van de OV-markt zoals eerlijke toegang tot het spoorwegnet, eerlijke verloop van aanbestedingen en toegang tot bijkomende voorzieningen.
- Bij aanbestedingsprocedures houdt de NMa op basis van artikel 24 en artikel 34 van de mededingingswet toezicht op machtsconcentraties in de OV-markt. In de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) zijn regels ten aanzien van reciprociteit vastgelegd die gelden bij aanbestedingen. Deze worden gehandhaafd door de decentrale overheden die bedrijven kunnen uitsluiten in de aanbestedingsprocedure. Indien dit niet gebeurd kunnen vervoerders die meedoen in de aanbesteding hierover naar de rechter stappen.

Vergelijking kenmerken sectoren en taken toezichthouders

Uit de vergelijking tussen de telecommunicatie-, energie- en OV-sector blijkt dat de markt daar waar er overeenkomsten zijn tussen sectoren op dezelfde wijze geordend is. De vervoerkamer ziet bijvoorbeeld toe op eerlijke toegang tot het netwerk van ProRail en eerlijke concurrentie bij aanbestedingen in het regionaal openbaar vervoer, net zoals NMa-DTe en OPTA toezien op de eerlijke toegang tot respectievelijk energie- en telecommunicatienetwerken.

Op die punten waar de sectoren verschillen, is gekozen voor een andere marktordening. De belangrijkste verschillen zijn:

- *het verschil in concurrentievorm* in de energie- en telecommunicatiesector kan de consument kiezen tussen verschillende aanbieders; in de OV-sector kan hij dat niet. De reiziger wordt in de OV-markt gebonden aan één vervoerder van tram, bus, trein of metro in een bepaald gebied. Deze vervoerder zou misbruik kunnen maken van zijn machtspositie. In de OV-markt is ervoor gekozen om in concessies met vervoerders de consument te beschermen tegen de marktmacht van de vervoerders.
- *de directe relatie tussen consument en netbeheerder* in de OV markt hebben reizigers geen directe relatie met de infrastructuurbeheerder. In de energie- en telecommarkt hebben consumenten juist wel een rechtstreeks contract met de beheerders van telecom- en energienetwerken. De reizigers in het openbaar vervoer hebben alleen met de vervoerders te maken. De bescherming van de consumentenbelangen is door de overheden in wetgeving en concessies met vervoerders vastgelegd. Een vorm van geschilbeslechting voor conflicten tussen klanten en vervoerbedrijven bij de NMa/Vervoerkamer ligt dan ook niet voor de hand. In de OV-markt hebben vervoerders wel een rechtstreekse relatie met de beheerders van netten. De rechter ziet toe op de naleving van de overeenkomsten tussen vervoerders en netbeheerders. De

Nma/Vervoerkamer ziet toe op de mededingingsaspecten van deze overeenkomsten. In de energiesector heeft de consument een aansluitcontract met de beheerder van het elektriciteits- en gasnet. De netbeheerder heeft de plicht hem aan te sluiten en van energie te voorzien. De NMa/DTe houdt toezicht op deze relatie en beslecht geschillen. Deze directe relatie verklaart de keuze voor geschilbeslechting door NMa/DTe van conflicten tussen netbeheerders en consumenten.

- *in de OV-markt bestaat een subsidiërelatie tussen de overheid en de marktpartijen* in andere sectoren vindt er geen subsidiëring plaats van de netbeheerders en leveranciers van telecommunicatie- en energieproducten; daar rekent men kostendekkende tarieven. Om tegenstrijdigheden tussen de financiële prikkels en uitvoering van het toezicht te voorkomen, is ervoor gekozen het toezicht op de naleving van de concessie en de verlening van de subsidie in één hand te houden.

