

Vergaderjaar 2013–2014

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 527

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2014

Stations vormen een belangrijk onderdeel van het gehele openbaar vervoersysteem. Voor reizigers zijn stations de toegangspoort tot het OV en met stations zijn daarom duidelijke publieke belangen gemoeid. Het Rijk zet met de Lange termijn spooragenda (LTSA) dan ook in op stations als toegankelijke, comfortabele en sociaal veilige knooppunten en op een gelijk speelveld voor alle vervoerders die gebruik maken van stations.

Met deze brief wordt het onderzoek aangeboden naar de gevolgen van veranderingen in de posities van NS en andere relevante partijen op stations. Dit onderzoek is aangekondigd in de Lange termijn spooragenda deel 2. Het onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgevoerd door Ecorys in samenwerking met het Ministerie van Financiën (aandeelhouder NS Groep NV) en met het Ministerie van Economische Zaken (dat de ACM geraadpleegd heeft)¹. In deze brief wordt uiteen gezet hoe het onderzoek is opgezet, wat de bevindingen zijn van Ecorys, welke conclusies hieraan verbonden worden en wat de reacties van partijen op het conceptrapport zijn.

1. Opzet onderzoek

Ecorys heeft vijf verschillende modellen onderzocht. Variabelen die van belang zijn daarbij zijn het aantal stations waar iets wijzigt, het eigendom en de taakverdeling op het station.

1. *Regionale vervoersconcessiemodel* waarin het eigendom en het recht op commerciële exploitatie van stations langs regionale lijnen (exclusief de stations waar NS en een regionale vervoerder allebei rijden) overgaan naar de concessieverlenende regionale overheden. Het recht op commerciële exploitatie van de stations alsmede de plicht tot beheer wordt uitgegeven bij de vervoerconcessie.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2. *Regionale overheidsbeheersmodel* waarin het eigendom en het recht op commerciële exploitatie van stations langs regionale lijnen (inclusief de stations waar NS en een regionale vervoerder allebei rijden) overgaan naar de concessieverlenende regionale overheden. De regionale overheid geeft een aparte concessie uit (los van de vervoerconcessie) voor het recht op commerciële exploitatie en de plicht tot beheer van de stations.
3. *ProRail model* waarin ProRail eigenaar wordt van alle stations. Beheer en exploitatie wordt niet door ProRail zelf gedaan maar in de vorm van concessies uitbesteed aan private partijen.
4. *Stations joint venture* waarin NS Stations en ProRail samen een nieuwe joint venture vormen waarin alle stationsactiviteiten plaatsvinden.
5. *Commercieel model* waarin de gemengde infrastructuur (met name het stationsgebouw) van alle stations integraal verkocht wordt aan een commerciële partij. ProRail behoudt het eigendom van haar deel van het station. De commerciële partij is dan verantwoordelijk voor het beheer en exploitatie van de gemengde infrastructuur (met name stationsgebouwen) op alle stations in Nederland.

Voor deze vijf modellen is bekeken wat de effecten zijn van de invoering van het model op een viertal beoordelingscriteria:

1. de doelen uit de LTSA,
2. de marktordening,
3. de financiële consequenties en
4. toekomstbestendigheid.

De modellen zijn beoordeeld ten opzichte van een referentiesituatie waarin de maatregelen uit de LTSA zijn geïmplementeerd. Voor deze referentiesituatie is voor gekozen omdat de maatregelen uit de LTSA door het kabinet zijn vastgesteld.

Referentiesituatie Lange termijn spooragenda

In Nederland zijn er 410 stations. Daarvan rijden er op 125 stations alleen regionale vervoerders en zijn er 27 samenloopstations, waar NS en een regionale vervoerder allebei stoppen. Het eigendom van stations is in 1995 verdeeld over ProRail (en haar voorlopers) en NS Stations (een 100% dochter van NS Groep). ProRail is eigenaar van de zogenaamde railverkeers- en vervoersinfrastructuur (RVVI). Dit is met name de rails met bijbehorende voorzieningen zoals stationstunnels en de perrons. NS is eigenaar van de zogenaamde gemengde infrastructuur (GI) op stations, het gaat dan met name om het stationsgebouw.

De referentiesituatie is de situatie waarin de in de LTSA aangekondigde maatregelen om beter te sturen op de publieke belangen op stations zijn geïmplementeerd. De publieke belangen die spelen op stations zijn samen te vatten als:

1. Voor de reiziger kwalitatief hoogwaardige stations realiseren zodat de deur-tot-deur reis tussen (openbare) vervoersmodaliteiten optimaal is.
2. Voor vervoerders en andere relevante partijen non-discriminatoire toegang tot diensten en voorzieningen op stations realiseren, opdat aan alle reizigers een kwalitatief hoogwaardige reiservaring geboden kan worden.

Ad. 1 Kwalitatief hoogwaardige stations

Zoals beschreven in de Lange termijn Spooragenda deel 2², gaan NS Stations en ProRail op een aantal gebieden de samenwerking onderling en met andere partijen professionaliseren, verbeteren en intensiveren om een hogere kwaliteit op stations te leveren. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- een soepele deur-tot-deur reis door voldoende fiets en P&R voorzieningen, goede aansluitingen en een snelle en overzichtelijke transfer;
- accurate reisinformatie op stations ook in geval van verstoringen en;
- om het realiseren van toegankelijke comfortabele, veilige en duurzame verblijfplaatsen bijvoorbeeld door aangename wachtruimtes en voldoende en schone toiletten te realiseren.

In de met uw Kamer gedeelde ontwerp vervoer- en beheerconcessie³ zijn ook afspraken vastgelegd met NS en ProRail over de kwaliteit van de dienstverlening op en rond stations (zoals ten aanzien van reisinformatie).

Ad. 2 Non-discriminatoire toegang tot diensten en voorzieningen op stations

De implementatie van de Herschikkingsrichtlijn en de uitwerking daarvan in verdere regelgeving verplicht NS en ProRail tot het opstellen van een stationsnetverklaring waarin de tarieven en voorwaarden voor diensten voor regionale vervoerders transparant worden. Dat maakt het voor ACM eenvoudiger om toezicht te houden.⁴

NS en ProRail ondernemen zelf ook activiteiten om de positie van regionale vervoerders op stations te verbeteren. De voorstellen hierover zijn opgenomen in «Beter en Meer», onderdeel van de LTSA deel 2. Zo komt er naast de stationsnetverklaring, één gezamenlijk ProRail/NS Stations-servicedesk waar vervoerders terecht kunnen met al hun vragen over stations en wordt er bij ProRail een onafhankelijke klachtencommissie ingericht.

2. Inzet op basis van onderzoeksbevindingen

Op basis van de bevindingen van Ecorys ziet het Rijk geen aanleiding om nu over te gaan tot een wijziging in de positie van partijen op stations. Onderstaand wordt deze keuze onderbouwd gerelateerd aan de verschillende bevindingen uit het Ecorys onderzoek, die in cursieve tekst in kaders zijn geplaatst. Om de leesbaarheid te vergroten zijn de bevindingen daarbij gegroepeerd naar een aantal thema's.

Overdracht van eigendom voor deel van de stations

Een model dat zich beperkt tot alleen die stations die niet onder het hoofdrailnet vallen, of alleen die stations waar decentrale vervoerders halteren, scoort lager op het criterium toekomstbestendigheid. Immers, een aanpassing van vervoersconcessies (decentraal of de reikwijdte van het hoofdrailnet), al dan niet als gevolg van het Vierde Spoorpakket, zou in een dergelijke situatie direct gevolgen kunnen hebben voor de omvang van deze groep. Het kan betekenen dat als gevolg van veranderingen in de vervoersconcessies ook de ordening op sommige treinstations moet veranderen, namelijk de stations die overgaan van het hoofdrailnet naar decentrale lijnen, of vice versa. Afhankelijk van de mate waarin veranderingen in

² Kamerstuk 29 984, nr. 474

³ Kamerstuk 29 984, nr. 482

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 518

vervoersconcessies plaatsvinden kan dit betekenen dat de eigendoms- en beheersverhoudingen op individuele stations vaker moeten worden veranderd dan bij andere door ons onderzochte modellen.

Deze conclusie van Ecorys wordt ondersteund. Deze modellen waarin een deel van de stations overgaat naar een andere eigenaar gaan bovendien ten koste van de voordelen van portfolio management over alle stations. Ook zal bij verkoop van een deel van de stations de uniformiteit van de stations verminderen, hetgeen naar verwachting geen positief effect heeft op de reisbeleving van de reiziger (die op elk station op een andere wijze reisinformatie zal moeten vergaren).

Financiële effecten

- *Verkoop door NS Stations van het eigendom in de gemengde infrastructuur van alle stations aan een private partij zal vergaande financiële gevolgen hebben voor het Rijk. Niet alleen bedragen de directe transactiekosten tientallen miljoenen euro, het effect op de kasstroom en de balans van NS Groep kan oplopen tot honderden miljoenen euro. Ook zullen de financieringskosten van NS Groep mogelijk hoger worden, indien de voorwaarden waaronder NS Groep kan lenen slechter worden als gevolg van de minder goede kasstroom. Verkoop zou daarmee gevolgen hebben voor de rijksoverheid vanwege de kosten die gemoeid gaan met de transactie en het lagere dividendpotentieel van de NS Groep;*
- *Bij verkoop door NS Stations aan een publieke partij is dit effect kleiner. In dat geval zal het verdienpotentieel van de stations immers binnen het publieke domein blijven. Of dit potentieel even groot blijft hangt af van de wijze waarop de overnemende partij de activiteiten voortzet. Het nadeel van de kosten die gemoeid gaan met de transactie en de hogere financieringskosten van NS Groep is er ook in die situatie.*

Uit een eerder onderzoek van Ecorys naar ex ante toezicht bij toegang tot stations⁵ blijkt dat er geen feitelijke klachten bij de ACM zijn ingediend over misbruik van machtspositie door NS op stations. Ook blijkt uit dit eerdere onderzoek van Ecorys dat de onderbouwing van door regionale spoorvervoerders gesignaleerde knelpunten in veel gevallen onvolledig is of de urgentie van bepaalde genoemde knelpunten niet aannemelijk is. Van ernstige verstoring van de mededinging als mogelijke grond voor veranderingen in de posities van relevante partijen lijkt op basis van het onderzoek van Ecorys geen sprake te zijn.

Gezien de bevindingen van Ecorys dat er vergaande financiële gevolgen zijn bij overdracht van eigendom van stations en gezien de eerdere conclusies van Ecorys dat zich weinig problemen voordoen in de praktijk, is een wijziging in de eigendomsverhoudingen ons inziens niet proportioneel. Bovendien is onteigening en wijziging van eigendomsverhoudingen een zwaar instrument dat ook in andere landen en sectoren enkel en alleen wordt ingezet bij grootschalige en bewezen mededingingsproblemen. Tot slot zal verkoop van NS-stations zowel effect hebben op dividend-inkomsten als op de schuldpositie van het Rijk. Ook in een variant waarin het eigendom van stations van NS overgaat naar ProRail geeft Ecorys aan dat het netto financiële effect voor het Rijk negatief is.

⁵ Zie voetnoot 3

Commerciële versus publieke belangen

- *Het instellen van concessies om stations te beheren en commercieel te exploiteren kan nieuwe private partijen aantrekken naar de spoorsector en kan op onderdelen positief werken. Er zijn echter ook potentiële nadelen aan verbonden, zoals ten aanzien van het bereiken van beleidsdoelen waarvoor niet-commercieel uit te nutten voorzieningen (zoals wachtruimtes, toiletten) nodig zijn. Eén van de redenen hiervoor is dat commerciële partijen geen prikkel hebben om onrendabele voorzieningen op peil te houden, terwijl het complex kan zijn om dergelijke beleidsdoelen goed in een contract te borgen;*
- *Het overdragen van eigendom van delen van stations aan een private partij heeft als mogelijk voordeel dat een commerciële partij mogelijk nog beter in staat is om stations commercieel te exploiteren. Immers, een commerciële partij heeft een prikkel om te sturen op het behalen van een zo hoog mogelijk rendement, zonder daarbij overwegingen van publieke dienstverlening een meer dan minimaal nodige rol te laten spelen. Daar staat tegenover dat de primaire, wettelijk vastgelegde, functie van stations de transferfunctie is en dat deze harde randvoorwaarde de commerciële aantrekkelijkheid mogelijk inperkt. Ook zal de sturing door de overheid op het bereiken van publieke belangen rond openbaar vervoer moeilijker kunnen worden geborgd, met als gevolg dat de complexiteit van de ordening groter wordt. Het biedt in dit opzicht voordelen voor het bereiken van publieke doelen om de stations in publiek eigendom te houden, los van eventuele financiële gevolgen voor de NS Groep en de rijksoverheid;*
- *Het combineren van ontwikkeling, beheer en commerciële exploitatie in één organisatie biedt voordelen ten opzichte van het verdelen van deze functies over meerdere partijen, zoals dat in het recente verleden nog het geval was. De vergaande operationele samenwerking die NS Stations en ProRail Stations in het kader van de LTSA hebben ingezet (met Beter en Meer) is positief voor het bereiken van de LTSA doelen, kan kostenvoordelen bieden in de uitvoering en vermindert de toezichtslasten voor de overheid;*

Deze bevindingen sterken ons om de door het kabinet ingezette aanpak uit de Lange termijn spooragenda voort te zetten.⁶ De potentiële nadelen die Ecorys schetst van een commerciële exploitant worden herkend. Het vergt een grote inspanning om de publieke belangen in contracten te borgen. NS en ProRail blijven organisaties in publiek eigendom die als onderdeel van de uitwerking van de LTSA veel intensiever gaan samenwerken bij het beheer en de ontwikkeling van stations om zo de kwaliteit te verhogen en eerlijke toegang te verbeteren (zie ook beschrijving referentie situatie).

Gelijk speelveld

De overgang van beheer en exploitatierechten naar een niet-vervoerende partij zorgt voor een verbetering van het gelijke speelveld doordat daarmee de stationsactiviteiten volledig gescheiden zijn van de vervoersactiviteiten. Indien in de referentiesituatie voordelen die met stationsactiviteiten worden behaald zouden worden ingezet voor vervoersactiviteiten (de vraag of dit gebeurt is in dit onderzoek niet onderzocht), is dat met deze overgang niet meer mogelijk. De verbetering is daarbij het grootst voor die

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 474

modellen waarin alle stations, inclusief de stations met de meeste reizigers en de hoogste commerciële waarde, worden overgedragen naar een niet-vervoerende partij.

Alleen overdracht van de stations langs de decentrale lijnen, met minder reizigers, betekent ook een beperkte verbetering. Naast een verbetering van het gelijke speelveld treden in een dergelijke model andere marktordeningsvoordelen op, zoals op het gebied van de non-discriminatoire toegang tot diensten en voorzieningen op stations en het mededingingstoezicht. Tevens kunnen de mogelijkheden van verschillende partijen verbeteren om (binnen de kaders van de Mededingingswet) met elkaar samen te werken;

De conclusie van Ecorys dat het onafhankelijk onderbrengen van stations tot een verbetering van het gelijke speelveld leidt, wordt gedeeld. Een onafhankelijke partij is immers boven elke schijn van belangenverstrengeling verheven. Toch betekent dat niet dat afsplitsing van stations meteen voor de hand ligt. Zo'n afsplitsing is niet proportioneel gezien de omvang van de problematiek en de maatregelen die reeds genomen worden. Ten eerste gaat de implementatie van de Herschikkingsrichtlijn al tot een verbetering in het gelijke speelveld leiden zoals beschreven onder het kopje referentiesituatie. Ten tweede dient het voordeel dat er zou zijn ten aanzien van een gelijk speelveld te worden afgewogen tegen nadelen zoals de financiële consequenties maar ook de onrust die een wijziging in de ordening met zich meebrengt binnen de organisaties die betrokken zijn (bijvoorbeeld voor het personeel). Als derde blijkt uit eerder onderzoek van Ecorys⁷ dat de mededingingsproblemen in praktijk meevallen.

Toekomstbestendigheid

- De keuze voor een bepaalde ordening heeft diverse aspecten. Daarbij zal een afweging moeten plaatsvinden tussen het bereiken van beleidsdoelen voor openbaar vervoer, marktorderingsaspecten, toekomstbestendigheid en financiële aspecten. Een afweging van de maatschappelijke kosten en baten ligt dan voor de hand, waarbij een belangrijke variabele zal zijn hoe de toekomstige marktordering van het spoorvervoer er uit zal zien;*
- Indien de marktordering van het personenvervoer per spoor zodanig wordt gewijzigd dat het hoofdrailnet wordt onderverdeeld in meerdere grotere concessies, zal het voordeel op gebied van marktordering van het onderbrengen van de stations bij een overheidspartij die volledig onafhankelijk is van vervoerders belangrijker kunnen wegen dan indien de hoofdrailnet concessie in de toekomst (nagenoeg) ongewijzigd blijft;*
- Het eventueel combineren van stations- en vervoersconcessies geeft een minder flexibele en minder toekomstbestendige situatie. Vervoersconcessies zouden onderling en op de stationsconcessies moeten worden aangepast. Veranderingen in vervoersconcessies werken daarmee door op de ordening van stations. Vervoersconcessies hebben bovendien een aanzienlijk kortere looptijd dan de levensduur van stations, wat een optimaal beheer van stations over de hele levenscyclus kan bemoeilijken;*

De conclusie van Ecorys dat het onderbrengen van stations bij een onafhankelijke partij in samenhang gezien moet worden met het aantal stations waar meerdere vervoerders halteren, wordt gedeeld. De keuze om geen wijzigingen in de positie van partijen op stations aan te brengen, wordt mede gemaakt omdat er op korte termijn geen grootschalige wijziging in de marktordering te verwachten zijn, waardoor er veel meer

⁷ Zie voetnoot 3

verschillende vervoerders (naast NS) gebruik zouden gaan maken van de NS stations. Tot 2025 is het aantal stations waar andere vervoerders halteren, beperkt zeker wanneer de reizigersvolumes op die stations in beschouwing worden genomen (ook met de Limburgse stations die er bij komen).

Marktordeningvoordelen door regelgeving en toezicht aan te passen

Ecorys verwacht dat met aanpassingen in de regelgeving en toezicht al belangrijke marktordeningvoordelen kunnen worden behaald.

Deze conclusie wordt ondersteund. De uitwerking van de in de LTSA aangekondigde maatregelen zal tot een verbetering in de kwaliteit van de dienstverlening op stations voor de reiziger leiden en tot het verbeteren van de toegang tot diensten en voorzieningen op stations.

3. Reactie partijen

Een concept-versie van het rapport is gedeeld met direct betrokken partijen: NS, ProRail, FMN en ACM.

NS en ProRail geven beiden aan dat zij de samenwerking die is ingezet op basis van «Beter en Meer» (onderdeel LTSA deel 2) wensen voort te zetten en daarom, en gelet op de onderzoeksbevindingen, geen reden zien om wijzigingen aan te brengen in de posities van partijen op stations. Met de uitvoering van «Beter en Meer » zal de kwaliteit van de dienstverlening op stations aan de reiziger en ook de samenwerking met andere vervoerders verbeteren en wordt een gelijk speelveld gewaarborgd.

FMN benadrukt dat de visie en mening van ACM in dit onderzoek van groot belang zijn. Een van de belangrijkste kritiekpunten op het rapport is dat volgens FMN de voordelen die NS heeft vanuit haar machtspositie op stations en bijvoorbeeld bij de aanbesteding in Limburg zou kunnen inzetten, onvoldoende zijn bekeken. De voordelen van afsplitsing van stations zijn volgens FMN onvoldoende bekeken en ook niet vergeleken met de aanpak in andere economische sectoren. De nadelen van kruissubsidiëring zijn onvoldoende belicht en de nadelen van afsplitsing worden te groot voorgesteld volgens FMN. Ecorys heeft naar aanleiding van de kritiek van FMN een beoordeling van de effecten van ieder model op het gelijke speelveld toegevoegd en enige passages van het rapport nader uitgewerkt en toegelicht.

4. Tot Slot

Inzet is dat het Rijk de ontwikkelingen die in gang gezet zijn om tot een betere kwaliteit en non-discriminatoire toegang op stations te komen nauwgezet gaat volgen en de gevolgen hiervan voor een gelijk speelveld zal monitoren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem