

Spoorwegsplitsing: Europese diversiteit

Didier van de Velde
TU Delft – Faculteit TBM – POLG
en inno-V adviseurs
d.m.vandavelde@tudelft.nl

Eduard Röntgen
inno-V adviseurs
er@inno-v.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2008, Santpoort**

Samenvatting

Spoorwegsplitsing: Europese diversiteit

De spoorsector in Europa laat een grote verscheidenheid aan institutionele configuraties zien als gevolg van de door de Europese Commissie gevraagde institutionele aanpassingen. Dit paper beschrijft de situatie in Duitsland, Zwitserland, Groot-Brittannië en Frankrijk, aangevuld met Japan als voorbeeld van een alternatieve en inspirerende organisatievorm. Op basis van onder meer informatie uit interviews met een groot aantal actoren in de verschillende landen, wordt een interessant overzicht geboden van de grote diversiteit aan gekozen organisatievormen.

Dit paper laat zien dat men in een aantal landen, op basis van zeer verschillende institutionele keuzes, veel bereikt heeft en er tevredenheid heerst over de gekozen institutionele configuratie. In andere landen kent men problemen en is men juist ontevreden over gemaakte keuzes. Verder valt op dat de overheid in de verschillende landen, zeker in vergelijking met Nederland, vaak over weinig machtsmiddelen kan beschikken in haar relatie met actoren in de spoorsector.

In dit relatief korte paper is het niet mogelijk in detail de situatie in de betreffende landen te beschrijven, de belangrijkste elementen worden slechts weergegeven. De relatie tussen overheid, infrastructuurbeheerder en vervoerder wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van een gestandaardiseerde grafische beschrijving. Daarnaast wordt voor ieder land aandacht besteed aan de ervaringen met de betreffende ordeningsvorm en belangrijke actuele vraagstukken op dit gebied.

Het leggen van een wetenschappelijke relatie tussen een gekozen institutionele configuratie en een succesvolle ordeningsvorm vereist meer onderzoek. Het is op basis van deze resultaten dan ook niet mogelijk een ultieme organisatievorm aan te wijzen die een succesvolle spoorsector garandeert. Ook moet rekening gehouden worden met de context, geschiedenis en cultuur van een bepaald land.

1. Inleiding

De veranderingsimpulsen van de Europese Commissie, oorspronkelijk met Richtlijn 91/440, hebben tot een grote verscheidenheid aan institutionele configuraties geleid. In deze paper geven we deze weer voor een vijftal landen die een goed overzicht geven van de diversiteit aan configuraties die aan te treffen zijn. Wij hebben in Europa Duitsland, Zwitserland, Groot-Brittannië en Frankrijk geselecteerd, aangevuld met Japan, als voorbeeld van een alternatieve, succesvolle, institutionele configuratie. Van de waargenomen configuraties is het de vraag in hoeverre ze volledig compatibel zijn met de vereisten van de EC. De recente ingebrekestellingen van een aantal landen door de EC voor wat betreft de omzetting van de diverse Europese Spoorwegpakketten laat het tegenovergestelde denken, hoewel veel van deze punten relatief mineur zijn. De vraag zou ook gesteld kunnen worden of de door de EC gevraagde institutionele aanpassingen op de lange termijn ook altijd de beste, of enige, oplossing vormen voor een succesvolle spoorwegsector. Als de weerzin waarmee sommige landen de adviezen uit Brussel volgen enerzijds geïnterpreteerd kan worden als luiheid, gebrek aan durf, conservatisme of capitulatie voor de macht van de vakbonden, moet aan de andere kant ook erkend worden dat er ook steekhoudende argumenten kunnen bestaan tégen sommige vergaande vormen van splitsingen of vóór bepaalde alternatieve organisatievormen die evengoed efficiëntie- en klantgerichtheidsdoelstellingen halen.

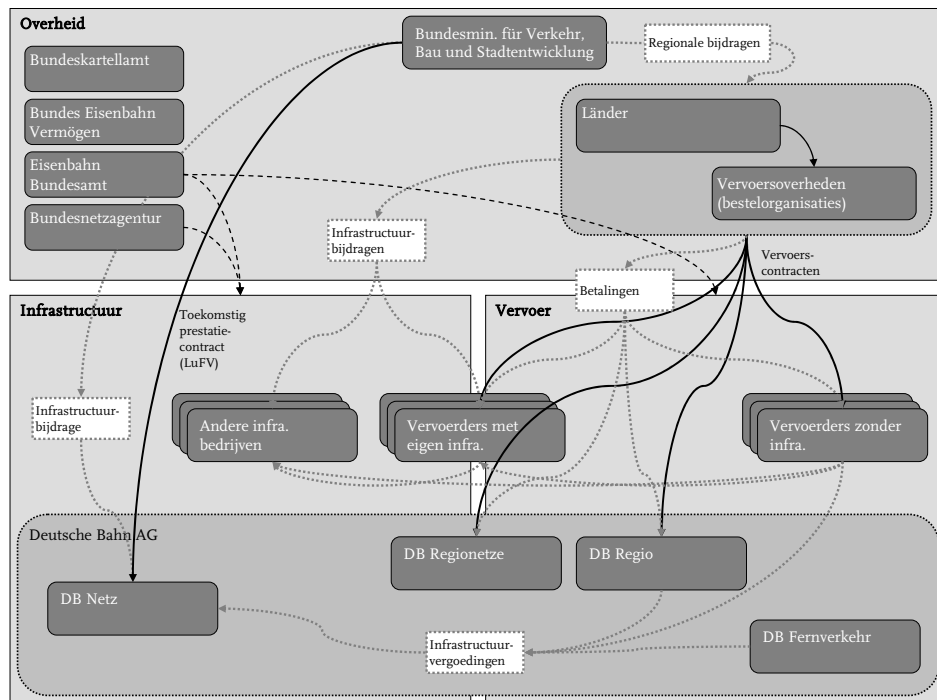
Het is binnen deze korte paper uiteraard niet mogelijk om alle ins and outs van de gekozen institutionele reorganisaties in de vijf landen weer te geven. Wij beperken ons tot het geven van de voornaamste elementen ervan door middel van een gestandaardiseerde grafische beschrijving met uitleg van de relatie tussen Ministerie, infrastructuurbeheerder en vervoerder (inclusief aard van de relaties, borging van publieke belangen en de essentie van de financierings- en bekostigingswijze). De hier gepresenteerde informatie is voornamelijk het resultaat van desk-research en van gerichte interviews met betrokkenen in de sector. De conclusie van deze paper geeft een aantal overkoepelende observaties weer.

2. Landenoverzichten

2.1 Duitsland

Algemene institutionele aspecten

Overheid: Het Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zorgt voor het beleid m.b.t. de spoorwegsector en draagt direct financieel bij aan het spoornetwerk. De Länder en de Regionale vervoersoverheden binnen de Länder bestellen regionale treindiensten. De Bundeskartellamt is het equivalent van de Nederlandse NMa. De Bundesnetzagentur (BNA) is een onderdeel van het Ministerie van Economische zaken die sinds 2007 bevoegd is voor het spoornet. De Eisenbahn Bundesamt (EBA) is de instantie voor het verlenen van vergunningen voor toegang tot het spoornetwerk, veiligheid en 'separation issues'. De Bundes Eisenbahn Vermögen (BEV) is in 1994 ontstaan tijdens de Bahnreform met de fusie tussen DB en DR en is belast met zaken waarvan de in concurrentie staande nieuwe Deutsche Bahn AG moest worden vrijgesteld.



Infrastructuur: Deutsche Bahn AG is een bedrijf naar privaatrecht, waar de staat 100% van de aandelen van bezit. De spoorinfrastructuur behoort binnen de holding Deutsche Bahn AG tot een opzichzelfstaand infrastructuurbedrijf. Er bestaan ook een klein aantal andere infrabedrijven in handen van lokale overheden, dat eigen infrastructuur in bezit heeft. DB Netz is als eigenaar van het spoor ook beheerder ervan. Dit verloopt zonder concessie. DB Netz is wel gebonden aan de openstelling van zijn netwerk. De verschillende treinexploitanten betalen hiervoor een infrastructuurvergoeding. Het Ministerie betaalt DB Netz mede voor onderhoud, beheer en aanleg. Op dit moment zijn deze betalingen projectgerelateerd, al wordt er aan een nieuw systeem van prestatieafspraken voor de infrastructuur in de vorm van de "LuFV" (Leistungs und Finanzierungs Vereinbarung) gewerkt. Dit meerjarige contract zal gaan over ca. € 2,5 miljard per jaar en zal de huidige veelheid aan contracten vervangen. Hiervoor heeft DB een infrastructuur-kadaster ontwikkeld.

Vervoer: DB verricht het personenvervoer onder meerdere merknamen. DB Fernverkehr is verantwoordelijk is voor het langeafstands-spoorvervoer. Deze diensten zijn niet gebonden aan enige concessie of contract. Deze diensten worden ook niet gesubsidieerd. Een paar private bedrijven bieden ook op eigen initiatief rendabel personenvervoer op langere afstanden maar dit is op dit moment zeer marginaal. Vanuit het ministerie gaan middelen naar de Länder toe om regionaal spoorvervoer te bestellen. Dit vindt steeds meer op basis van aanbestedingen plaats. Private aanbieders zijn nu verantwoordelijk voor ongeveer 12% van het totaal aantal treinkilometers in Duitsland. DB Regio verzorgt het regionaal spoorvervoer op het merendeel van de regionale spoorlijnen, naast circa 50 private bedrijven. De overige contracten worden rechtstreeks aan DB Regio gegund. Critici menen dat sommige van deze contracten in het grote voordeel van DB spelen.

Ervaringen

In het algemeen heerst er een tevredenheid over de door DB geboden lange-afstandsdiensten. De kritiek op DB richt zich vooral op het frustreren van concurrentie, al variëren de meningen hierover sterk. Er wordt ook erkend dat het concurrentiegedrag van DB met de jaren neutraler wordt. Het verkrijgen van capaciteit lijkt thans naar tevredenheid te werken, al wordt er nog geklaagd over de toegang tot infrastructurele voorzieningen. Het probleem voor de BNA is dat zij belemmerd worden door een gebrek aan samenwerking door DB, een tekort aan wettelijke macht om gegevens te verkrijgen en een personele onderbezetting. Er is ook opvallend weinig bekend over de efficiëntie van DB Netz. Zo zijn er geen efficiëntietargets of sancties vanuit de overheid. Sommigen, zoals de BNA, pleiten voor de invoering van een vorm van price-cap regulering.

De aankomende privatisering van DB domineert de discussies. De genomen beslissingen zullen leiden tot een deelprivatisering in 3 holdings. Naast de overkoepelende holding 'Deutsche Bahn AG' worden 2 nieuwe holdings opgericht. Eén holding (die voor 24,9% wordt geprivatiseerd) wordt opgericht onder de naam 'DB Mobility Logistics AG' en zal alle activiteiten bevatten omtrent personen-, goederenvervoer en logistiek. De andere holding zal de infrastructuur en stations omvatten en voor 100% in handen van de federale overheid blijven. Opvallend is dat er nog veel onduidelijkheden zijn rondom de uitvoering van deze beslissing, waaronder de toekomstige afspraken tussen overheid en DB. De ambitie om van DB een sterk bedrijf te maken lijkt overal aanwezig. De focus ligt op het stimuleren van het zelfstandige ondernemerschap door de vervoerder en niet in het opstellen van contracten en concessies die gezien worden als inperking ervan.

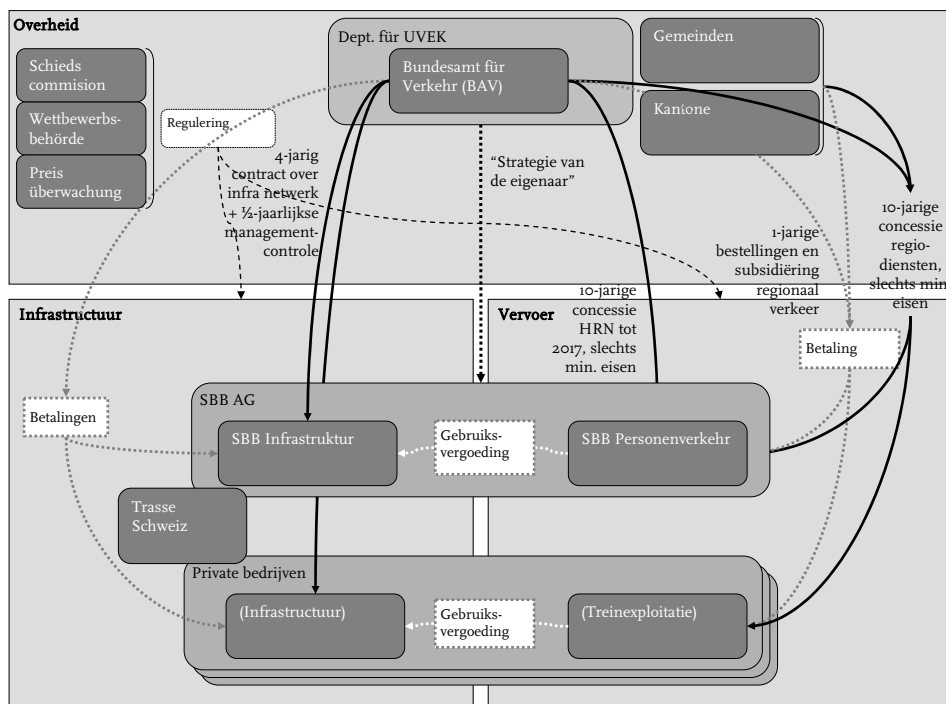
2.2 Zwitserland

Algemene institutionele aspecten

Overheid: Het UVEK: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation bevat het BAV (Bundesamt Für Verkehr) dat als onderdeel van het ministerie voor het algemene beleid met betrekking tot de spoorwegen zorgt. De Wettbewerbsbehörde is een onafhankelijk instituut dat de concurrentie in de gaten houdt. De Preisüberwachung houdt zich bezig met de prijscontrole in niet-concurrentiële sectoren. De Schiedskommission im Eisenbahnverkehr is een beroepsinstantie bij conflicten, bijvoorbeeld rondom de capaciteitsverdeling.

Infrastructuur: Kenmerkend is de verticale integratie van vervoer en infrastructuur. Het belang hiervan wordt in Zwitserland telkens onderstreept voor het realiseren van een efficiënt spoorboekje met een efficiënte uitvoering onder efficiënt afgewogen investeringen in materieel én infrastructuur. De bedrijven zijn wel verplicht een aparte boekhouding te voeren voor beide onderdelen. De spoorwegwet bepaalt namelijk dat SBB 'bij wet' de taak van infrabeheerder vervult en geen concessie hoeft aan te vragen. Het BAV sluit vierjarige contracten af met de infrastructuurafdelingen van zowel SBB als van de overige private spoorwegmaatschappijen. Hierin staat aangegeven dat SBB zijn infrastructuur in goede staat beschikbaar dient te stellen aan andere vervoerders, naast doelen rondom veiligheid en capaciteit. De teksten bevatten geen dwangmiddelen. Wel moet SBB halfjaarlijks aan BAV rapporteren over de mate van realisatie van de

contractuele doelstellingen aan de hand van 30 performance indicatoren. Bij verwachte of geconstateerde afwijkingen moet SBB bijsturingmaatregelen te formuleren. BAV mag zelf aanwijzingen geven of doelstellingen aanpassen. Hiervoor moet SBB voldoende informatie aan BAV overhandigen. Deze procedure vertoont enige gelijkenis met de jaarlijkse productieplannen in de Nederlandse spoorconcessiesystematiek. Op een tweede niveau van controle geeft de overheid een "owner strategy" mee aan de directie van SBB over de te bereiken doelen. In de praktijk ontstaat dit document, naar goed Zwitsers gebruik, in overleg tussen eigenaar en vervoerder. Dit leidt tot een regulier overleg tussen de SBB en de minister. De capaciteitsverdeling voor de grote normaalspoornetwerken (SBB, BLS, SOB) wordt verzorgd door 'Trasse Schweiz'. De vervoerders betalen een infravergoeding en medegebruik van hoofdspoorlijnen en –stations door regionale 'private' bedrijven vindt op uitgebreide schaal plaats.



Vervoer: SBB AG verzorgt het lange-afstands- en een groot deel van het regionale vervoer. De SBB is een 'specialgesetzliche aktiengesellschaft', een privaat opererend bedrijf bij wet opgericht met 100% van de aandelen in het bezit van de BAV. Daarnaast bestaan er tal van 'private bedrijven' die vervoer bieden in hele regio's of op een enkele lijn. Deze bedrijven zijn maar ten dele 'privaat' en vrijwel altijd in handen van Kantone en Federale regering. BAV verleent aan SBB een 10-jarige concessie voor het niet-gesubsidieerde langeafstandsvervoer waarin een beperkt aantal afspraken opgenomen zijn (minimale frequentie tussen steden). De BAV verleent samen met de Kantone concessies voor 10 jaar aan regionale vervoerders (waaronder SBB en private spoorbedrijven) voor niet-rendabele regionale spoorwegdiensten. Deze documenten bevatten maar zeer globale bepalingen en worden in de praktijk steeds verlengd. Voor deze regionale diensten gaat de BAV samen met de Kantone nog jaarlijkse overeenkomsten aan met de vervoerders in zogenaamde jaarlijkse 'bestellingen' van treindiensten waarin de jaarlijkse subsidiëring wordt vastgesteld. De Zwitserse wetgeving kent belangrijke bepalingen voor integratie van diensten in het OV. Zo zijn de

spoorarieven niet gereguleerd maar gezamenlijk vastgesteld door de vervoerders en worden de vervoerders verplicht tot het samenwerken in een dienstregelingsconferentie.

Ervaringen

De meningen in Zwitserland zijn, in essentie, dat het bestaande systeem goed werkt en dat de verticaal-geïntegreerde spoorbedrijven hier een belangrijke basis voor vormen. De spoorpartijen onderstrepen het grote belang van de cultuur in de sector die resulteert in een onderlinge 'virtuele' concurrentie. De veelheid aan bedrijven wordt gezien als bron van verbetering, zonder aanbestedingen of concurrentiële mechanismen te hoeven gebruiken. Concurrentie door 'emulatie' wordt zelfs als belangrijker dan privatisering geacht. In interviews wordt er ook vaak verwezen naar de Nederlandse spoorwegen als bron van inspiratie voor het huidige Zwitserse spoorstelsel en diens succes (klokvast dienstregeling, knooppuntsysteem, frequentieverhogingen, etc). Allemaal elementen die de basis vormden voor de verfijning van het aanbod zoals in het investeringsprogramma 'Bahn2000' dat door integratie tussen infrastructuur en vervoer steeds weer keek naar de meest zinvolle investering vanuit een systeembreed perspectief.

Het algemene principe in de wetgeving is dat van consensus en afwezigheid van zware dwangmiddelen, de overlegcultuur is fundamenteel voor het begrijpen van het functioneren van de Zwitserse marktordening van de spoorsector. Problemen worden besproken en opgelost voordat er harde beslissingen moeten worden genomen. SBB kent daarom veel vrijheden en er is geen prominente rol gegeven aan een harde controle op efficiency in de spoorsector. Opvallend is ook dat formele toezichthouders, in de Zwitserse setting, een vrij marginale rol spelen. Het feit dat de subsidies voor de sector weinig stijgen, in combinatie met een stijging van passagiersaantallen, maakt dat men tevreden is en uitgaat van een efficiënt werkend spoorstelsel. Onder deze omstandigheden wordt het als zeer waarschijnlijk geacht dat de concessie voor het lange-afstandsvervoer na 2017 weer aan SBB gegund zal worden.

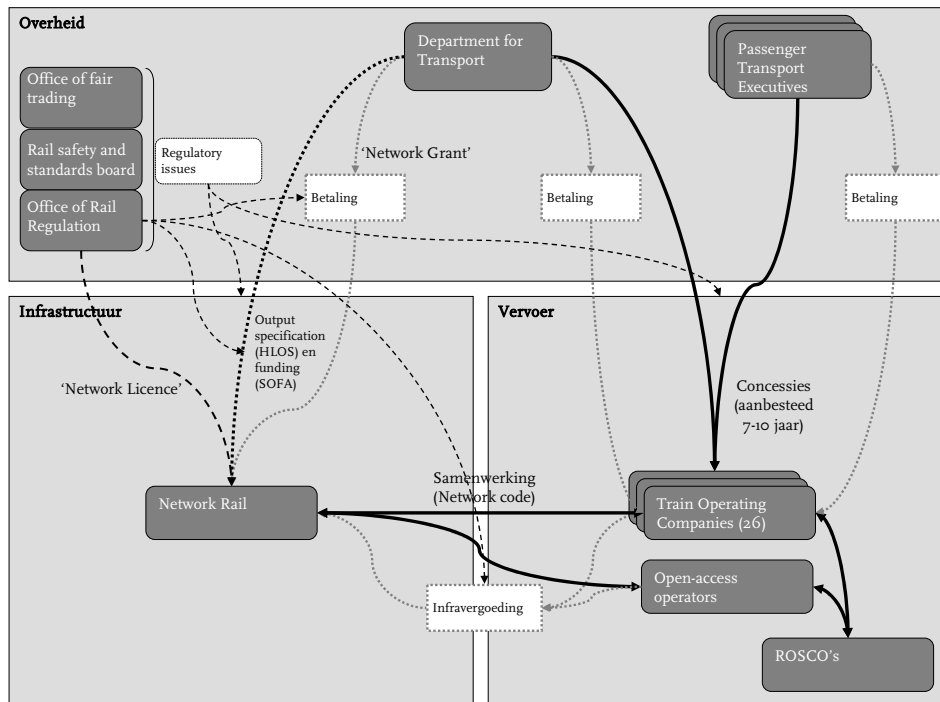
Ook is de afwezigheid van splitsing tussen infrastructuur en treinexploitatie beslist één van de meest fundamentele aspecten van de in Zwitserland gemaakte keuzes qua marktordening. Men is erin geslaagd een systeem te creëren dat eerlijke toegang voor nieuwe toetreders in het goederenvervoer mogelijk maakt, dit terwijl het dienstregelingsontwerp plaatsvindt bij de vervoerder. Over het algemeen worden geen verdere veranderingen van het systeem verwacht, men is tevreden met het huidige regime en enigszins hervormingsmoed na alle (pogingen tot) veranderingen de afgelopen tijd.

2.3 Groot-Brittannië

Algemene institutionele aspecten

Overheid: De Department for Transport (DfT) - Ministerie van Transport, stelt het spoorwegaanbeleid op en is sinds 2006 ook direct verantwoordelijk voor het aanbesteden van spoorconcessies. De Passenger Transport Executives (PTE's) in 6 grootstedelijke gebieden buiten Londen, werken daarbij met het DfT samen. De Office of Rail Regulation (ORR) is een overheidsorgaan dat onafhankelijk van de centrale overheid functioneert.

Daarnaast bestaan ook de Office of Fair Trading (OFT) en de Rail Safety and Standards Board (RSSB).



Infrastructuur: Network Rail beheert, onderhoudt en bouwt de spoorweginfrastructuur in heel Groot-Brittannië. Network Rail is ook verantwoordelijk voor het toedelen van de capaciteit, waarbij ze altijd onderhevig zijn aan controle door ORR. Network Rail werkt onder een 'Network Licence', geldig voor minimaal 25 jaar, waarin algemene verplichtingen voor beschikbaarheid en onderhoud van de spoorweginfrastructuur staan. Bij bepaalde overtredingen kan die op korte termijn worden ingetrokken. Network Rail is een privaat bedrijf zonder aandeelhouders ('company limited by guarantee'), opgericht in 2002, waarbij verantwoording wordt afgelegd aan 'members' (mix van private- en overheidsactoren) en eventuele winst altijd terugvloeit naar investeringen in de infrastructuur. De relatie tussen Network Rail en DfT is voornamelijk een financiële relatie, onder toezicht van het ORR. Deze relatie tussen Network Rail en ORR is een reguleringsrelatie. De ORR bepaalt of de hoogte van de overheidsbijdrage aan Network Rail hoog genoeg is voor de verwachte taken. ORR houdt toezicht op Network Rail via 'control periods', de 5-jaarlijkse vaststelling van de gebruiksvergoeding door de ORR.

Financiële relaties: De DfT heeft in zijn 'White Paper' uit 2007 voor het eerst zijn eisen in de HLOS (high-level output specification voor veiligheid, betrouwbaarheid en capaciteit) en het beschikbare budget in de SOFA (Statement of Funds Available) gepubliceerd. DfT geeft zo precies aan wat de overheid van de spoorsector verwacht voor de komende 5 jaren (synchroon met de control period van ORR, zie eerder), dit toont de sterke rol die DfT geeft aan de spoorsector in het huidige vervoersbeleid.

Vervoer: DfT besteedt de verschillende deelnetwerken in Groot-Brittannië aan en sluit concessies ('franchises') af met de winnende vervoerders (Train Operating Companies - TOCs) die 100% private spoorbedrijven zijn. Het gaat om concessies van 7-10 jaar,

waarin tot op groot detail vastgelegd is wat voor vervoersdiensten geleverd moet worden. De aanbesteding leidt tot de bepaling van de concessieprijs, een betaling die zowel van overheid naar vervoerder (onrendabele concessies) als van vervoerder naar overheid (rendabele concessies) kan lopen. Hun tariefvrijheid wordt wel ingeperkt door een aantal reguleringsmaatregelen. De regulering is strikt op verbindingen waar de klant weinig alternatief voor de trein heeft en soepeler op verbindingen waar concurrentie met langeafstandsbussen of luchtvaart bestaat. In de contracten zijn diverse sancties (punctualiteit, zitplaats, enz.) opgenomen. De concessies bieden geen exclusiviteit: een beperkt aantal open-access operators bestaan naast de TOCs.

Ervaringen

De algemene opvatting is dat de ingevoerde institutionele veranderingen voor veel onrust in de sector hebben gezorgd en dat het tijd is voor 'meer institutionele rust'. Het algemene oordeel is ook dat het systeem thans goed functioneert; de vloot is zeer significant verjongd en een substantiële groei van het aanbod en het aantal reizigers heeft plaatsgevonden. Het spoorstelsel is zeer veilig, ook in historisch perspectief en in tegenstelling tot de in dit geval tendentieuze media-aandacht. In de oorspronkelijke opzet van het Britse spoorwegregime (in 1994-97 ingevoerd), bestond er één eenduidige keten van actoren. De overheid specificeerde algemene doelstellingen en richtlijnen en had een op afstand gestuurd agentschap (OPRAF: Office of Passenger Rail Franchising) gecreëerd om concessies voor lijnen of gebieden in aanbesteding uit te geven. De bedrijven die deze concessies uitvoerden moesten alle kosten dragen (personeel, (geleased) materieel, infrastructuurbijdrage). De OPRAF werd vervangen door de SRA (Strategic Rail Authority). Dit was een poging van de Labour-regering om het 'planning-model' terug te krijgen in de spoorsector. Beleidvoering via SRA liep stroef, dit zou vervolgens tot diens opheffing hebben geleid. Thans heeft het ministerie meer rechtstreekse macht dan ooit over de spoorwegen, aanbestedingen van de spoorconcessies worden door het Ministerie georganiseerd. In dit proces werden bestaande concessies verlengd, heringedeeld of vernieuwd maar ook steeds meer 'dichtgetimmerd'. De vervoerders hebben overigens wel de commerciële vrijheden behouden. Dit heeft dan ook geleid tot een sterke groei van het gebruik.

De forse groei van het aanbod en gebruik zorgde voor problemen na de eerste golf van aanbestedingen eind jaren '90. Deze kon moeilijk op het bestaande, slecht onderhouden netwerk geacommodeerd worden. Een andere belangrijke koerswijziging sinds 2001 is dat de nieuw opgezette infrastructuurbeheerder (Network Rail) na het faillissement van de vorige (Railtrack) weer rechtstreekse bijdragen van de overheid krijgt. Dit was nodig gelet op de slechte staat van onderhoud van het Britse spoorwegnet. De controle op de infrastructuurbeheerder wordt overigens gezien als het zwakke punt van het huidige systeem. Door de nieuwe financieringsstroom is een driehoeksrelatie ontstaan die in opzet vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie (driehoek Ministerie-ProRail-NS).

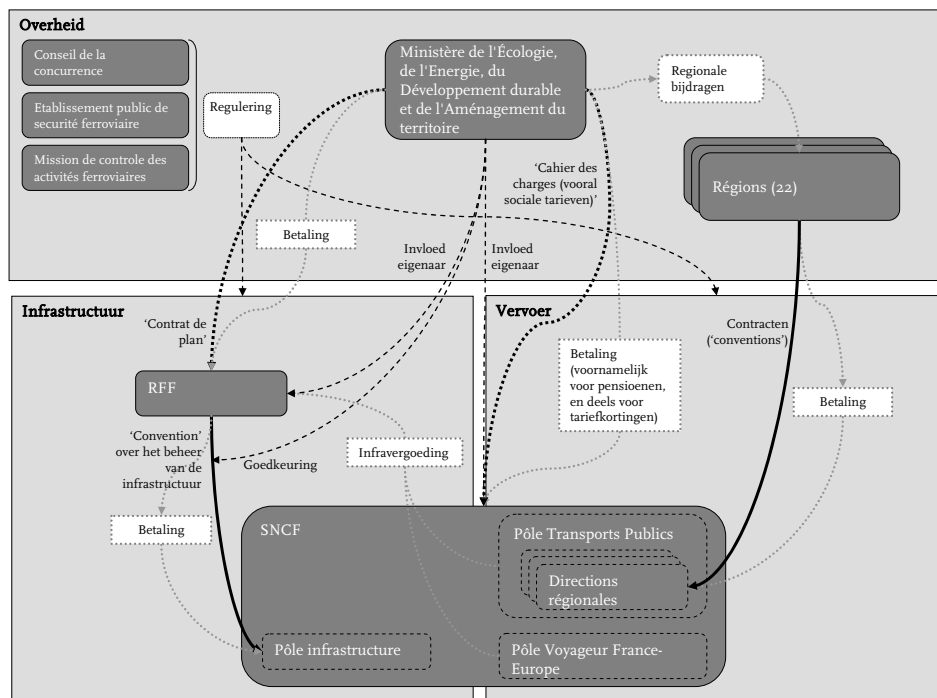
De discussie over een herintegratie tussen infrastructuur en exploitatie is op dit moment geen hoofdthema. Joint Control Centres zijn opgericht voor een betere integratie van de operationele processen (verkeersleiding) tussen infrastructuurbeheerder en de verschillende vervoerders. Er is sprake van een uitgebreidere doorvoering van financiële prikkels in de bestaande concessiecontracten dan wat gangbaar is in Nederland. Het

ministerie heeft minder rechtstreekse invloed op de infrastructuurbeheerder dan het geval is via de ProRail-concessie, de regulator (ORR) heeft daarentegen wel veel invloed aan de infrastructuurkant om te compenseren. De invoering van HLOS en SOFA zorgt voor het ontstaan van een meer contractuele setting, ook voor de infrastructuur.

2.4 Frankrijk

Algemene institutionele aspecten

Overheid: De Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEDAD) is bevoegd voor de nationale spoorwegdiensten (lange afstanden). De Franse regionale overheden (Régions), sluiten overeenkomsten over het spoorvervoer in hun regio af met de betreffende regionale afdeling van SNCF. De Mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF), behandelt een aantal klachten aangaande het spoornetwerk (toetreding, e.d.). Hiernaast bestaat de Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), equivalent van de Nederlandse NMa.



Infrastructuur: RFF bezit de spoorinfrastructuur in Frankrijk, formuleert beleid ten aanzien van (het onderhoud en aanleg van) die infrastructuur en contracteert dit aan SNCF, verzorgt de capaciteitstoedeling (die bij SNCF is besteld) en int de gebruiksvergoedingen, is eigenaar van overig onroerend goed (niet gebruikt voor treinexploitatie) en verkoopt deze. De wetgeving voorziet geen contract tussen de Staat en RFF, maar de staat controleert RFF via een Regeringscommissaris in de raad van bestuur. Via zijn afdeling infrastructuur voert SNCF de taak uit van gedelegeerde infrastructuurbeheerder namens RFF en verzorgt het de capaciteitstoedeling, verkeersleiding en onderhoud van het netwerk. Deze taken zijn wettelijk aan SNCF toevertrouwd, RFF 'moet' ze dus aan SNCF delegeren.

Vervoer: SNCF is de exploitant van de treindiensten voor reizigers. Het is bij wet opgericht om het spoorvervoer te verzorgen. SNCF kent een aantal afdelingen die een eigen taak vervullen in het personen- en goederenvervoer. Het principe is dat de TGV en andere lange-afstandsdiensten rendabel zijn, ze gelden als vrije dienst zonder contract. SNCF moet het financiële evenwicht bereiken met betalingen door reizigers, verladers en regionale overheden. Alle openbare dienstverplichting staan gedefinieerd in contracten voor regionale treindiensten. De regio's formuleren die en betalen de SNCF met de dotatie die ze daarvoor ontvangen van de Franse staat. Er bestaat wel een interventie door de Staat via een controle op de tarieven, vastgesteld in een bestek.

Financiële relaties: De situatie in Frankrijk rondom RFF en SNCF is uniek door de bijzondere cirkelrelatie die plaatsvindt: SNCF Pôle Transports Public betaalt aan RFF, de eigenaar van het spoor, voor het gebruik van het netwerk. RFF ontvangt daarnaast geld van de staat voor de ontwikkeling en het beheer van het spoornetwerk. SNCF wordt door RFF gecontracteerd om het onderhoud en beheer van het spoor voor zijn rekening te nemen gedurende een periode van 4 jaar, inclusief de verkeersleiding, en wordt daarvoor betaald door RFF. In dit contract zijn er maar weinig boetes en prikkels opgenomen. De gebruiksvergoeding wordt door de Staat (ministerie) vastgesteld op voordracht van RFF. Hiernaast betaalt de staat ook jaarlijkse subsidies voor de pensioenen van SNCF, bij verre de grootste betaling van de Staat aan de SNCF.

Ervaringen

In essentie geniet de SNCF van een grote zelfstandigheid. Ze is voor de lange-afstandsdiensten niet onderworpen aan een concessie of contract. Echter, het statuut van de onderneming (staatsbedrijf) biedt de overheid veel mogelijkheden om via zijn eigenaarsrol invloed op het bedrijf uit te oefenen. In theorie bestaat er daarnaast een 'contrat de plan' tussen Staat en SNCF voor 5 jaar om meerjarige budgetafspraken te maken, maar deze wordt in de praktijk niet toegepast.

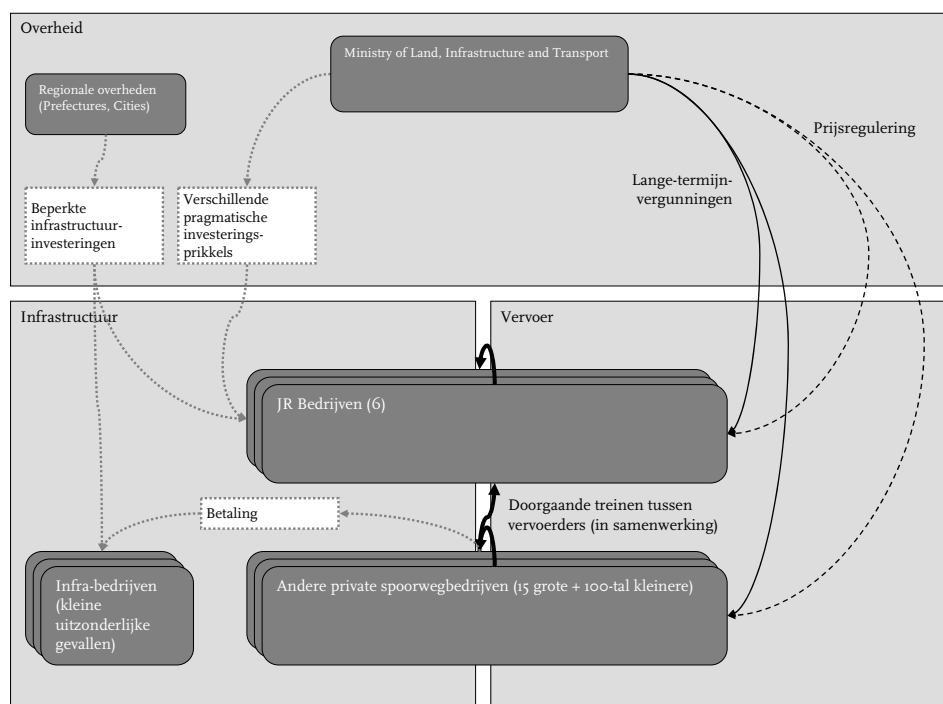
De macht van de Franse overheid op de spoorwegen speelt zich dus grotendeels buiten de contractuele setting af, noch RFF noch SNCF staan onder 'concessie'. Daarentegen is de invloed van de overheid op de bedrijven groot via de eigendomsrelatie. De overheid is rechtstreeks vertegenwoordigd in de Raden van de bedrijven. De macht van de toezichthouders in Frankrijk is voornamelijk erg beperkt. De keuze voor een hervorming met behoud van de 'eenheid' van de SNCF werd gedicteerd door de grote vakbondsmacht bij de spoorwegen die elke wijziging verhindert, op straffe van grote stakingen. In deze periode wordt wel erkend dat de SNCF zich heeft gereorganiseerd en tot betere prestaties is gekomen, maar dit werd meer gedicteerd door een sociale agenda dan door het realiseren van substantiële efficiëntieverbeteringen. Het sociaal-politieke akkoord dat SNCF ondeelbaar is blijft de sector domineren. Concurrentie en aanbestedingen zijn in het reizigersvervoer per spoor in Frankrijk derhalve voorlopig niet te verwachten. De bestaande cirkelrelatie is ook een uitvloeisel van deze situatie. Een studie van de Franse Algemene Rekenkamer wijst dit aan als oorzaak van substantiële problemen waardoor het huidige systeem niet in staat zal blijken de huidige uitdagingen aan te gaan qua opening en groei. De studie wijst ook op de focus van de overheid op (prestigieuze) spoorinvesteringen, ten koste van beheer en onderhoud van het netwerk. Hierdoor zou er op redelijk korte termijn een onhoudbare situatie kunnen ontstaan. Er bestaan weinig

of geen contracten met prikkels en sancties. De hervormingen zijn zeer geleidelijk geweest, rekening houdend met het sociaal-politieke probleem. Intussen heeft de regionalisering van regionale treindiensten en het spoorontwikkelingsbeleid van de regio's alvast geleid tot een toename van het gebruik van deze diensten.

2.5 Japan

Algemene institutionele aspecten

Overheid: Het Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MLIT) (Ministerie van land, infrastructuur en transport) is verantwoordelijk voor het algemeen spoorwegbeleid.



Infrastructuur: De spoorbedrijven in Japan kennen een integratie van infrastructuur en vervoer binnen dezelfde organisatie. De integrale kosten (vervoer en infrastructuur) dienen door kaartopbrengst gedekt te worden. Op een zeer klein aantal trajecten bestaan aparte infrastructuurbedrijven die opgericht zijn om financiële redenen waar de extreem hoge aanlegkosten van infrastructuur (bijv. tunnels onder stadscentra) een integraal kostendekkende exploitatie verhindert. De achtergrond hiervoor is dat de Japanse wet het rechtstreeks subsidiëren van spoorwegbedrijven in principe verbiedt. De oprichting van deze bedrijven heeft dus niet als doel om concurrentie op het netwerk mogelijk te maken. De overheid formuleert ook bepaalde beleidsdoelen (betere aansluitingen, toegankelijkheid, hogere capaciteiten, enz.) voor het spoor en zorgt er met ad-hoc financiële prikkels (zoals belastingvoordelen) voor dat deze gehaald worden.

Vervoer: De voormalige staatsspoorwegen (JNR) zijn in 1986 opgedeeld in 6 private JR-bedrijven verdeeld over 6 verschillende landsdelen. De drie grootste JR-bedrijven (op het Japanse hoofdeiland Honshu) zijn intussen beursgenoteerd en gelden als zeer succesvolle ondernemingen. De drie kleinere JR-bedrijven op Hokkaido, Shikoku en Kyushu zijn in staatshanden gebleven. De JR-bedrijven verzorgen het forensentreinverkeer in grote

steden, de langeafstandstreinen en de Shinkansen hogesnelheidstrein. Daarnaast bestaat er nog een veelheid aan private spoorwegbedrijven. 15 grote bedrijven zijn vooral actief in de grote metropolitane gebieden en een honderdtal kleinere bedrijven (vaker in PPS-vorm) zijn op nevenlijnen op het platteland actief. De vervoerders verzorgen diensten op hun lijnen maar werken ook samen met naburige vervoerders door het laten rijden van doorgaande treinen in samenwerking en niet in concurrentie met elkaar. De overheid houdt zich op de achtergrond. Er bestaan geen contracten tussen de overheid en de spoorvervoerders en er zijn ook geen subsidies beschikbaar voor de vervoerders, het gehele netwerk (inclusief infrastructuur) dient rendabel te zijn. De Japanse spoorsector kent geen aanbestedingen. De vergunning zijn verworven voor onbepaalde tijd. Concurrentie vindt alleen plaats tussen spoorbedrijven daar waar netwerken elkaar (deels) overlappen. De vervoerders zijn wel onderworpen aan een prijsregulering waarbij de overheid door middel van een Rate-of-Return regulation (op het infrastructuurdeel) en yardstick regulering op het exploitatiedeel de tariefstijging sterk inperkt.

Ervaringen

Concurrentie 'op' of 'om' het spoor was geen onderdeel van de reorganisatie. Desondanks zijn de bedrijven onderworpen aan veel concurrentieprikkels (yardstick competition, rate-of-return regulation, intermodale concurrentie, concurrentie tussen netwerken en concurrentie op de kapitaal- en arbeidsmarkt). Kenmerkend was ook de keuze voor het behoud van integrale bedrijven, samen met de privatisering ervan. Het succes van de vele private Japanse spoorwegbedrijven, die decennialang naast de voormalige JNR bestonden, was hier het grote voorbeeld. Een ander essentieel element is het basisprincipe dat de spoorwegen integraal rendabel dienen te zijn voor zowel treinexploitatie als infrastructuuraanleg en onderhoud.

De synergetische ontwikkeling van spoorwegen en aanpalend onroerend goed is de sleutel tot het succes van de Japanse spoorwegbedrijven als 'life-style developers'. Hierbij is kruissubsidiëring tussen onroerend goed en treinexploitatie bij wet verboden. De integratie van infrastructuur en treinexploitatie, samen met de afwezigheid van subsidies dwingt de spoorwegbedrijven om spaarzaam met infrastructuuraanleg om te gaan. Infrastructuur wordt 'tailor-made' voor de dienstregeling aangelegd. Gekoppeld aan de stap-voor-stap verbeteringen die typisch voor Japan zijn, hebben de bedrijven hoge prestaties bereikt met een tot twee keer hogere benutting van de baanvakken dan wat in Nederland gebruikelijk is, dit met een technologie die in de basis vergelijkbaar is met de technologie die in Nederland wordt toegepast.

3. Concluderende opmerkingen

De vijf landen die de revue zijn gepasseerd geven een goed overzicht van de institutionele configuraties in de Europese spoorsector en Japan. Wat meteen opvalt, is de grote verscheidenheid aan gekozen oplossingen:

- Een marktordening die in Duitsland formeel op de vrije markt is gebaseerd (geen concessie, exclusief recht of formele aansturing van de vervoerder), waar de facto weinig concurrentie plaatsvindt en DB een oppermachtige positie heeft, en aanvullende al dan niet aanbestede contracten in het regionale vervoer.

- Een marktordening die in Groot-Brittannië op harde contracten en het aanbesteden van vervoersconcessies is gebaseerd, met een strikte splitsing tussen infrastructuur en vervoer.
- Een marktordening die in Frankrijk op een compromis met de vakbonden is gebaseerd, waarbij de splitsing dusdanig is vormgegeven dat SNCF één blijft en vrijwel alle taken blijft uitvoeren, waar amper sprake is van contractering.
- Een marktordening die in Zwitserland gebaseerd is op een sterk geloof in het belang van het niet splitsen van de spoorwegondernemingen, waar consensus en onderlinge controle door de spoorpartijen een grote rol spelen, waar voldoende garanties worden geboden voor eerlijke toetreding door derden.
- Een marktordening die in Japan gebaseerd is op zuivere commerciële prikkels voor geprivatiseerde integrale bedrijven (infrastructuur en vervoer). Bedrijven die genieten van een langdurige positie door de afwezigheid van contracten en aanbestedingen en de overheid slechts incidenteel subsidies toekent.

Het is uiteraard niet mogelijk om op basis van dit eerste overzicht aan feiten, analyses en meningen een eenduidige wetenschappelijk link te leggen tussen gekozen marktordeningsvorm en waargenomen prestaties. Er moet ook opgelet worden voor de overdraagbaarheid van organisatorische keuzes; dit is afhankelijk van context, geschiedenis en cultuur. Wel heerst er in sommige landen duidelijk tevredenheid over de gekozen marktordeningsvorm, terwijl er in andere landen problemen ontstaan:

- Zo laat de Franse situatie weinig twijfels bestaan over het feit dat er substantiële problemen zijn of nog gaan komen.
- Het Duitse debat werd de afgelopen maanden en jaren vooral gedomineerd door de voorgenomen privatisering van DB. Nu de beslissing genomen is, blijkt er nog veel onduidelijkheid te bestaan over de exacte modaliteiten. Ook is er sprake van grote onenigheid tussen geïnterviewden over alle mogelijke onderwerpen.
- De Zwitserse situatie staat hier in schril contrast mee, discussies worden gestaag, op een constructieve manier en op een lager pitje gevoerd.
- De Britse situatie wordt in Groot-Brittannië als een succes gezien, al bestaan er hier wel degelijk meer critici en kritiekpunten dan in Zwitserland. Men zoekt vooral 'rust' na vele institutionele veranderingen van de afgelopen decennia.
- De Japanse situatie staat model voor zeer succesvolle spoorwegen met ongekende financiële en exploitatieve prestaties. De voornaamste uitdaging voor de Japanse spoorwegen is de vergrijzing en de daling van de bevolking.

Vier van de vijf landen (Zwitserland, Duitsland, Frankrijk en Japan) kennen op de een of andere manier een geïntegreerde vervoerder/infrastructuurbeheerder:

- De in Duitsland gekozen geïntegreerde oplossing heeft geleid tot veel verwijt aan het adres van de infrastructuurbeheerder DB Netz. Er blijven vragen en twijfels bestaan over de situatie qua eerlijke toetreding.
- De in Zwitserland gehanteerde organisatievorm is gebaseerd op een sterk geloof in het belang van een ongesplitst spoorstelsel.
- Frankrijk neemt hier een uitzonderingspositie in door de daar formeel ingevoerde splitsing in de praktijk weer grotendeels teniet te doen.
- Groot-Brittannië heeft als enige van de hier bestudeerde landen voor een organisatievorm gekozen die gebaseerd is op een institutionele splitsing tussen infrastructuur en treinexploitatie. Dit wordt vervolgens zwaar gereguleerd en

gecontroleerd door de regulator, ook aangezien het feit dat er geen sprake is van een sterke contractuele band tussen ministerie en infrastructuurbeheerder.

- Ook Japan kiest voor integrale bedrijven. Dit is hier zelfs een hoeksteen van het hele bestel aangezien de spoorwegen actoren in de samenleving zijn die langdurige posities innemen in het ontwikkelen van integrale gebieds- en vervoersoplossingen (onroerend goed, waaronder winkels, kantoren en woonwijken langs de lijnen).

De discussie over 'het publieke belang' wordt nergens zo prominent gevoerd als in Nederland. Eigenlijk moet er ook worden geconstateerd dat de Nederlandse overheid in de meeste gevallen (behalve Groot-Brittannië) nu al over meer dwang- en monitoringsmiddelen beschikt in haar relatie met de spooractoren dan wat geobserveerd kan worden in de andere landen:

- De Duitse spoorwegen zijn in essentie vrij in hun handelen. De overheid grijpt in via de subsidiëring van de infrastructuur en langzaam ook via het contracteren en aanbesteden van regionale treindiensten.
- De Franse spoorwegen vormen een geval apart. Contractuele verhoudingen bestaan zijn alleen voor regionale diensten maar zonder keuze van exploitant. De invloeden spelen zich hier ook vaker af op indirecte wijze via de rol van de overheid in de leiding van de staatsbedrijven.
- De Zwitserse spoorwegen zijn onderworpen aan diverse vormen van sturing en controle op afstand. Deze aangrijpingspunten kennen vrijwel geen 'machtsmiddelen', maar dit wordt niet als een probleem ervaren aangezien de relatief coöperatieve en constructieve manier waarop het ministerie op subtiele, niet-confronterende en indirecte wijze de sector tot betere prestaties heeft bewogen toch als succes wordt gezien.
- De Britse spoorwegen zijn van alle bestudeerde voorbeelden de meest aan overheidsregels en regulering gebonden spoorwegen, dit ondanks het sterke private karakter van de sector. De sector zucht overigens wel onder de in de laatste jaren ontstane regelzucht van de overheid.
- De Japanse spoorwegen zijn ook volkomen onafhankelijk van de overheid, zowel financieel, maar vooral ook voor wat betreft hun dienstenaanbod.

Het is op basis van deze summier observaties uiteraard niet mogelijk om dé ultieme oplossing voor de Europese spoorwegsector te formuleren. De hier verrichte studie had vooral ten doel om de diversiteit aan oplossingen te laten zien. Hieruit is onder andere gebleken voor welke problemen sommige landen zich bevinden (vooral Frankrijk en Duitsland), maar ook wat bereikt is onder zeer verschillende institutionele keuzes (Groot-Brittannië, Zwitserland en Japan).

4. Bronnen

De hier gepresenteerde informatie is gebaseerd op interviews met de betrokken actoren, desk-research in jaarverslagen en andere overzichten van de betrokken instanties alsmede hun internetsites.