

Brussels spoor

Bij de spoorstaking van vorige week beriep de directie van de Nederlandse Spoorwegen (NS) zich op regelgeving uit Brussel. Een flexibeler en slagvaardiger organisatie is onontbeerlijk, niet alleen om de concurrentie met andere vervoermiddelen aan te kunnen, maar ook omdat de liberalisering van de spoorwegen in EG-verband op handen is, zo luidde een van de argumenten bij de loononderhandelingen. Hoe staat het eigenlijk met de regelgeving uit Brussel en wat valt er op dit terrein te verwachten? Aangezien de Europese Commissie een interne markt met vrije concurrentie voorstaat, acht zij het noodzakelijk dat ook spoorwegondernemingen zich opstellen als commerciële ondernemingen die zich richten naar de behoeften van de markt. Om dat doel te bereiken baseert de Commissie haar beleid op vier pijlers: bestuurlijke onafhankelijkheid van de spoorwegondernemingen, scheiding tussen het beheer van de infrastructuur en de vervoersactiviteit, financiële sanering van de spoorondernemingen en toegang tot elkaars infrastructuur¹. Het laatste is vooralsnog beperkt tot internationale samenwerkingsverbanden van nationale spoorwegmaatschappijen en is alleen van toepassing op het internationale, reeds kostendekkende verkeer.

Bestuurlijke onafhankelijkheid betekent dat de spoorwegondernemingen zoveel mogelijk vrij zijn in het vaststellen, uitvoeren en financieren van hun vervoersactiviteiten. Hier botsen echter twee principes. Om in de toenemende mobiliteitsbehoefte te voorzien is een zo breed mogelijke toegang tot het openbaar vervoer een voorwaarde; dit resulteert in relatief lage prijzen ongeacht de verliesgevendheid van een traject. Deze door de overheid opgelegde regels beperken de mogelijkheid om marktconform te werken, bij voorbeeld door de tarieven sterk te differentiëren al naar gelang het vervoersaanbod, de kosten van het vervoer en de prijs van concurrerende vervoerswijzen. Een oplossing hiervoor is het afsluiten van contracten waarin afspraken gemaakt worden over de maatschappelijk gewenste vervoersprestatie en de daarbij behorende vergoeding. Dergelijke contracten openen voor de overheid tevens een keuzemogelijkheid uit verschillende aanbieders van vervoer per spoor.

Een belangrijke voorwaarde voor het selecteren uit verschillende aanbieders is de ont koppeling van het vervoer en het beheer van de infrastructuur; de tweede pijler van het EG-beleid. Van werkelijke concurrentie voor nationaal en lokaal vervoer kan pas sprake zijn als derden ook binnenlands vervoer mogen aanbieden en verzorgen. Een gescheiden exploitatie van infrastructuur en vervoer zou haar beslag kunnen krijgen door het beheer volledig uit handen te nemen van de spoorwegen en voor het gebruik een vergoeding te berekenen, overeenkomstig de wegenbelasting bij het autoverkeer. Toch valt het te betwijfelen of er dan een bonte schakering van treinen door Nederland zal gaan rijden. Loven en bieden per traject bij voorbeeld leidt niet alleen tot omvangrijke coördinatiekosten van de dienstregeling, maar gaat

ook voorbij aan de schaalvoordelen die te behalen zijn door het beheer van een geheel netwerk. Zoals uit de ontwikkelingen in de luchtvaart is gebleken, is het beschikken over zoveel mogelijk aansluitingen cruciaal voor het veroveren van de markt. Maar een verschil met de luchtvaart is dat het bij het spoor niet mogelijk is om naast elkaar lijnen (sporen) te openen, zodat concurrentie om marktaandeel nauwelijks mogelijk is. Landelijke netwerken zouden weleens natuurlijke monopolies kunnen zijn.

De financiële sanering van de spoorondernemingen betreft vooral de hoge schuldenlasten die in sommige lidstaten bestaan, maar kan ook op de financiering van het railvervoer in het algemeen betrekken worden. Zonder overheidsbijdrage zou het binnenlandse personenvervoer waarschijnlijk slechts een fractie van de huidige omvang bedragen. Zo stelt het programma Rail 21 van de NS voor om de exploitatiekosten van het vervoer niet te verhogen, terwijl de extra benodigde infrastructuur – kosten ca. f 10 mrd. – 'gratis' ter beschikking wordt gesteld. Tot in de 21ste eeuw is het railvervoer dus zwaar gesubsidieerd. Dit gebeurt weliswaar met goede redenen, maar deze subsidies verstoren eveneens de werking van de interne markt, tenzij de lidstaten gezamenlijk besluiten tot een zelfde oplossing.

Tot slot de vierde pijler: het internationale verkeer als proeftuin voor de liberalisering. Door het opzetten van gemeenschappelijke dochterondernemingen kunnen nationale spoorwegondernemingen proberen het internationale vervoer in handen te krijgen. Deze pijler lijkt de interne markt het dichtst te benaderen. Echter door samenwerkingsverbanden te verplichten, wordt de toetreding van onafhankelijke spoorwegondernemingen voorkomen, zodat slechts gesproken kan worden van een zeer voorzichtig begin van marktwerking.

Vooraf door de verzelfstandiging van de staatsondernemingen en de ont koppeling van beheer en vervoer ontstaan de voorwaarden voor een grensoverschrijdende werking van de markt. Maar of het ook zover zal komen, is maar de vraag. Schaalvoordelen van nationale netwerken verhinderen de toetreding van buitenlandse ondernemingen, tenzij de ene nationale onderneming de andere simpelweg vervangt op grond van een goedkoper totaalbod. Daarnaast zorgt de maatschappelijke functie ervoor dat de spoorwegondernemingen zeer nauw bij het overheidsbeleid betrokken zullen blijven, hetgeen concurrentie nog verder wegdringt. Dat neemt niet weg, dat het goed is om te anticiperen op Europese regelgeving, al was het alleen maar om de positie van het spoorvervoer op de binnenlandse markt te verstevigen. Voorlopig echter is het Brussels spoor nog een boemellijntje.

T.P. van Walderveen

1. Richtlijn van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, nr. 91/440/EEG, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschap*, 24 augustus 1991.