



Scheiden doet lijden

Auteur(s):

Rietveld, P.
Hoogleraar vervoerseconomie, Vrije Universiteit/Tinbergen Instituut Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4191, pagina 156, 26 februari 1999

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

uit, de, vakliteratuur, spoorw egen

In veel landen zijn spoorwegondernemingen verzelfstandigd en wil men concurrentie invoeren. Een probleem daarbij vormen de verzonken kosten: infrastructuur en beveiliging kunnen niet alternatief aangewend worden als de toetreding mislukt. Dit weerhoudt bedrijven ervan om de concurrentie aan te gaan met zittende spoorwegondernemingen. Een mogelijke oplossing is de scheiding van infrastructuurbezit en transportdiensten. De overheid kan zich dan beperken tot toezicht op het eigendom van de spoorlijnen, terwijl de exploitatie aan de vrije markt wordt overgelaten of, zoals in het Verenigd Koninkrijk, middels franchise-contracten voor een bepaalde periode aan private exploitanten wordt gegund. Voor deze laatste vorm van concurrentie 'om' het spoor is scheiding zelfs zeer gewenst. Als de einddatum van de concessie nadert zouden ondernemingen uit onzekerheid over de volgende periode geen interesse meer tonen in onderhoud en verdere investeringen.

In de Europese Unie is scheiding tussen het bezit van spoorweginfrastructuur en de transportdiensten het uitgangspunt. Ongeveer de helft van de landen beperkt zich daarbij tot een boekhoudkundige scheiding. De andere helft kiest voor de meer drastische organisatorische scheiding. Dit is onder meer het geval in Nederland, waar het beheer van de infrastructuur is ondergebracht bij Railned, een organisatie die zal worden losgemaakt uit het NS-concern. Een recent paper van Kessides en Willig maakt echter duidelijk, dat aan deze scheiding tussen het bezit van de infrastructuur en het verlenen van de transportdiensten, de nodige bedenkingen kleven ¹:

- » voor het aanbieden van innovatieve, marktgerichte spoorwegdiensten kunnen investeringen in de infrastructuur nodig zijn, zoals aanpassing voor hogere snelheden of aanleg van overslagfaciliteiten. De beheerder van de infrastructuur moet dergelijke investeringen doen, terwijl de exploitant het beste kan beoordelen welke investeringen nodig zijn. Scheiding leidt dan al gauw tot lastig (en kostbaar) overleg en sub-optimale beslissingen;
- » een efficiënt, veilig en punctueel gebruik van de spoorwegen vereist een nauwkeurige afstemming van activiteiten. Bij intensief gebruik zal een exploitant al gauw hinder ondervinden van een concurrent - denk aan het 'doorgeven' van vertragingen. De eigenaar van de rails kan dan rekenen op schadeclaims;
- » wil de scheiding ook werkelijk leiden tot meer concurrentie, dan mogen er geen verzonken kosten meer over blijven. Maar treinen zijn soms moeilijk elders inzetbaar. De technische specificaties van de beveiliging en stroomvoorziening verschillen per land of zelfs per regio. Natuurlijk kan de overheid het materieel in eigendom houden, maar dat risico is voor de publieke sector natuurlijk niet aantrekkelijk;
- » het sluitstuk van de gehele scheidingsoperatie is dat er efficiënte prijzen in rekening worden gebracht voor het gebruik van de infrastructuur. Prijsdiscriminatie gebaseerd op verschillen in betalingsbereidheid van uiteindelijke klanten is daarbij onontbeerlijk. Maar gezien de afstand tussen de infrastructuur-eigenaar en de uiteindelijke gebruiker is prijsdiscriminatie niet eenvoudig.

Scheiding van infrastructuur en exploitatie is dus niet zo evident als het lijkt. Voor de zeer intensief bereden Nederlandse rails moeten met name de eerste twee bezwaren serieus worden genomen. Is er een alternatief? Kessides en Willig kijken daarvoor naar de VS, waar het systeem van 'vrije toegang' (open access) bestaat. Dit laat volledig geïntegreerde spoorwegondernemingen toe, maar legt wel als eis op dat andere ondernemingen gebruik kunnen maken van de infrastructuur. Amtrak bezit bijvoorbeeld 450 mijl spoor, maar maakt gebruik van vele lijnen van andere bedrijven, en betaalt daar ook voor. De cruciale vraag is natuurlijk: hoeveel? Zolang het gaat om ondernemingen die op verschillende markten opereren lijkt het niet al te moeilijk het eens te worden over een prijs. Maar wanneer het om echte concurrenten gaat is dit een kwetsbaar onderdeel van de 'vrije toegang'-constructie. Het wekt dan ook geen verbazing dat de auteurs uiteindelijk geen definitieve uitspraak doen over de wenselijkheid ervan.

In Europa valt op dat, terwijl er zoveel aandacht is voor het creëren van de voorwaarden voor concurrentie door eigendom en gebruik van spoorrails te scheiden, er in werkelijkheid maar weinig van concurrentie op het spoor te zien is. Tegelijkertijd heeft het verzelfstandigen van de spoorwegen en het invoeren van een duidelijke divisiestructuur al aanzienlijke verbeteringen tot gevolg gehad (bijvoorbeeld in Japan). De bevindingen van Kessides en Willig werpen een nieuw licht op deze constatering. De scheiding van infrastructuur en exploitatie vergemakkelijkt weliswaar sommige vormen van marktwerking (franchising); tegelijkertijd zorgen de bezwaren van deze scheiding ervoor dat het geen voldoende voorwaarde is om concurrentie daadwerkelijk op gang te brengen. Dat maakt het de moeite waard verder te zoeken naar mechanismen die spoorwegondernemers prikkelen - ook als infrastructuur en exploitatie niet volledig gescheiden zijn

1 Railways: structure, regulation and competition policy, OESO, Parijs, 1998, <http://www.oecd.org/daf/clp>

Copyright © 1999 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)