Toekomstige Marktordening Spoor
(Rondetafelgesprek Tweede Kamer 5 november 2026)

Position paper Dr. D. van de Velde (TU Delft, Faculteit Technische Bestuurskunde en Managementwetenschappen – Sectie Organisation & Governance)

NB: Ik ben geen jurist en kan en zal hier, ook mede gelet op de lopende procedures, niet proberen om uit te leggen hoe het Europees recht in het specifiek Nederlandse geval geïnterpreteerd moet worden.

Deze korte notitie beperkt zich tot het formuleren van enkele zeer summiere opmerkingen over belangrijke elementen bij discussies over spoorordening. Dit is vooral bedoeld, als bijdrage aan de discussie, als toelichting op de context in Europa. Het vormt beslist geen uitputtende lijst van aandachtspunten en ook geen lijst van oplossingen. Voor diepgaandere analyses, zie onder andere ook het rapport "Marktordening op het Nederlandse spoor – Verkenning van ordeningsvarianten" van inno-V dat ik (i.s.m. anderen) in 2025 voor het ministerie in het kader van het TMS-traject heb geschreven (als update van mijn rapport uit 2020). Het rapport schets o.a. 11 denkbare ordeningsvarianten, mede gebaseerd en geïllustreerd door vergelijkbare buitenlandse voorbeelden. Dat rapport had niet als doel om keuzes tussen die varianten te maken. Het laat wel zien onder welke voorwaarden en omstandigheden die varianten toepasbaar zouden kunnen zijn en het beste zouden kunnen gedijen.

Er bestaat een belangrijk verschil tussen twee vormen van marktwerking, die als het ware met elkaar concurreren in de Europese en nationale debatten. Het verschil is essentieel. Opentoegangvervoer: vrije marktwerking waar de overheid in essentie aan de kant staat, constateert wat de markt biedt, en hooguit indirect invloed heeft op het aanbod. Contractering of concessieverlening (al dat niet aanbesteed), waar de overheid rechtstreeks invloed uitoefent als besteller van de diensten. De interpretatie van de Europese Commissie (volgend op het 4e spoorwegpakket) lijkt te zijn dat vrije marktwerking voorrang heeft. Waar gewenst, als de vrije markt op eigen initiatief en commerciële basis geen diensten biedt, is dit dan aan te vullen met contracteren (in de regel via aanbestedingen) in het kader van 'public service obligations'. Deze visie is in essentie het model van de luchtvaart. Het is ook het model dat in 1986 in Groot-Brittannië ingevoerd is in de stads- en streekvervoer en thans in veel Britse gebieden afgeschaft wordt ten gunste meer gereguleerde systemen, aanbestede contracten of zelfs inbesteding. Het combineren van de vrije markt met aanvullende aanbestedingen omwille van public service obligations bleek hier een moeilijk vraagstuk te zijn, zowel qua kosten als qua klantinterface. Deze lessen dienen op het spoor meegenomen te worden, rekening houdend met de extra complexiteit van het spoor vanwege infrastructurele aspecten.

ICEs, TGVs e.d. in landen als Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië (in Nederland ICE, Eurostar), maar ook enkele meer conventionele treinen in Oostenrijk, Tsjechië, enz. (in Nederland GoVolta) zijn echte lange-afstandsdiensten. Deze rijden in die landen in open toegang, zonder subsidie en – belangrijk – zonder concessie. Zij bedienen andere markttypes dan IC-diensten op het Nederlandse HRN. Vergeleken met die grotere landen zijn de Nederlandse IC-diensten op het HRN in essentie 'regionale treindiensten'. Zulke diensten worden in andere landen ook gecontracteerd, onderhands (voorb.: België, Denemarken, Zwitserland), maar ook in toenemende mate via aanbestedingen (voorb.: een aantal landen hebben nog geen helder uitgestippeld pad, België heeft een transitie aangekondigd, in Frankrijk is dit al gaande, in Duitsland is het eigenlijk al klaar). NB1: onderhandse gunning blijft ook in de toekomst mogelijk, maar onder striktere voorwaarden dan vóór het 4e spoorwegpakket. Ervaringen hiermee lijkt er nog niet te zijn. NB2: het HRN is substantieel groter dan de grootste concessies die elders (Groot-Brittannië) ooit aanbesteed zijn.

Het HRN is in Nederland vrijwel kostendekkend terwijl dergelijke diensten in andere landen gesubsidieerd zouden moeten worden. Dit komt onder andere doordat Nederland gekozen heeft voor vrij lage infrastructuurheffingen in vergelijking met andere landen (België, Frankrijk, Duitsland). De subsidiëring van het spoorsysteem als geheel loopt daardoor in Nederland meer via de infrastructuurbeheerder dan via de vervoerders. In andere landen is dat vaker meer via de concessieverlening waarbij de vervoerder dan relatief méér dan in Nederland aan de infrastructuurbeheerder betaalt.

Contracten (concessies) in stad, streek en spoor lijken in internationaal opzicht de afgelopen jaren in toenemende mate als brutocontracten (kostenrisico voor de vervoerder, opbrengstenrisico voor de overheid) te worden gegund, en minder als nettocontracten (kosten- en opbrengstenrisico voor de vervoerder).

Groot-Brittannië is op dit moment de splitsing tussen infrastructuurbeheerder en treinexploitatie terug aan het draaien en de bestaande concessies bij afloop aan het nationaliseren. Centraal bij de hervorming is de conclusie na 30 jaar splitsing en marktwerking, dat er een centrale 'Guiding Mind' ontbreekt en moet komen om richting te geven aan het spoorsysteem en aandacht te hebben voor de langere termijn. Ook moeten hierlangs afstemmingsproblemen tussen investeringen in infrastructuur, treinen en treindiensten worden verholpen.

Noorwegen heeft besloten om het aanbesteden van treinconcessies 'on hold' te zetten en aflopende contracten weer in te besteden. Ook hier zijn er coördinatievraagstukken tussen de actoren van het gesplitste spoorsysteem mede de oorzaak. Ook in Noorwegen (onderdeel van de EFTA) is er een conflict met de Europa ontstaan; vergelijkbaar met dat in Nederland.

De nieuwe Europese Verordening inzake het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit introduceert meer mogelijkheden voor opentoegangvervoer maar ook nieuwe sturingsinstrumenten voor het Rijk, die via de infrastructuurbeheerder lopen. Cruciaal hierbinnen zijn de 'strategische richtsnoeren' en vervolgens de wijze waarop de netverklaring van de infrastructuurbeheerder wordt opgesteld. De vormgeving hiervan zal bepalend zijn voor de toekomst van het aanbod en de kwaliteit ervan aangezien het Nederlandse netwerk nu reeds druk bereden is. Hierdoor komt 'congestie', meer dan in andere landen, al op veel plaatsen voor. Een belangrijke uitdaging voor Nederland is het vinden van de meest passende manier om het gewenste bedieningsniveau (begin-/eindtijden, begin-/eindpunten, knooppunten/overstappen) maar ook de gewenste kaart- en tariefintegratie, hierlangs te kunnen realiseren.