



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

betreffende

**"HET VIERDE SPOORWEGPAKKET – VOLTOOIING VAN DE EUROPESE
SPOORWEGRUIMTE TER BEVORDERING VAN HET
CONCURRENTIEVERMOGEN EN DE GROEI IN EUROPA"**

(Voor de EER relevante tekst)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

betreffende

**"HET VIERDE SPOORWEGPAKKET – VOLTOOIING VAN DE EUROPESE
SPOORWEGRUIMTE TER BEVORDERING VAN HET
CONCURRENTIEVERMOGEN EN DE GROEI IN EUROPA"**

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

In het Witboek vervoer van 2011¹ werd de visie geschetst één Europese spoorwegruimte (SERA) te creëren en de aanpak uitgestippeld op basis waarvan de Commissie op lange termijn het concurrentievermogen binnen het EU-vervoer wil waarborgen, met inachtneming van de verwachte groei, de brandstofzekerheid en de verlaging van de CO₂-uitstoot. Aangezien het in andere sectoren moeilijk is om minder afhankelijk van olie te worden, is er in dit beleid een belangrijke rol weggelegd voor het versterken van het spoorwegvervoer. Dit kan enkel worden bereikt als er op het spoor doeltreffende en aantrekkelijke diensten worden aangeboden, de tekortkomingen in de regelgeving en op de markt worden weggenomen, de obstakels worden verwijderd die de toegang tot de markt belemmeren en ingewikkelde administratieve procedures worden afgeschaft; al deze factoren staan de efficiency en het concurrentievermogen in de weg.

De Europese spoorwegsector heeft een omzet van 73 miljard euro² en telt 800 000 man personeel³. Overheden investeren elk jaar aanzienlijke bedragen in de spoorwegsector. In 2009 ging er 20 miljard euro overheidsgeld naar openbaredienstverplichtingen (PSO's) en bedroegen de overheidsinvesteringen in infrastructuur 26 miljard euro⁴.

In de meeste EU-lidstaten zijn de bedragen die de overheid betaalt aanzienlijk gestegen, terwijl het totale aantal reizigerskilometers minder snel is gestegen. Tussen 2005 en 2010 is het totale aantal reizigerskilometers met 4,3 % gestegen⁵. Aanzienlijke overheidsinvesteringen (met name in de nieuwe EU-lidstaten, waar de overheidssubsidies binnen een periode van zes jaar meer dan verdubbeld zijn) hebben er niet toe geleid dat de vraag naar spoorwegvervoer evenredig is gestegen. Dat is ten dele te wijten aan het feit dat operationele tekortkomingen als gevolg van een gebrek aan geschikte concurrentieprikkels niet zijn weggenomen. Toch wordt er in een aantal lidstaten direct overheidsgeld toegekend, zonder openbare aanbesteding. De doeltreffendheid dient dringend te worden verhoogd om voor duurzame groei te zorgen en ten bate van de schatkist.

¹ Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem, COM(2011) 144 definitief.

² Met inbegrip van infrastructuurbeheerder die deel uitmaken van spoorwegondernemingen (holdings).

³ 463 000 daarvan werken in het passagiersvervoer.

⁴ Effectbeoordeling inzake de [openstelling van de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor](#).

⁵ Witboek vervoer van 2011.

Hoewel sommige markten positieve ontwikkelingen vertonen, is het modale aandeel van het goederenvervoer per spoor sinds 2000 gedaald van 11,5 % naar 10,2 %⁶. Tijdens die periode bleef het passagiersvervoer per spoor binnen de EU redelijk constant bij ongeveer 6 %. De ontwikkeling van het marktsegment binnenlands spoorwegvervoer loopt in de lidstaten uiteen en varieert van een daling van meer dan 10 % in Hongarije tot een stijging van meer dan 20 % in Zweden tussen 2005 en 2010⁷. In deze periode werd er ongeveer 6 000 km hogesnelheidslijn in gebruik genomen⁸. Het marktaandeel van hogesnelheidsnetwerken is gestegen ten opzichte van het luchtvervoer; op bepaalde trajecten geven passagiers de voorkeur aan de HST in plaats van het vliegtuig. Hierdoor kan spoorwegvervoer op talrijke trajecten de concurrentie doeltreffender aangaan. Voor de periode 2020-2035 wordt verwacht dat de vraag naar HST-diensten het snelste groeit van alle vervoerswijzen⁹, met aanzienlijke groei, investeringen en werkgelegenheid tot gevolg. Dit pakket is bedoeld om deze ontwikkeling te bevorderen.

Volgens het recentste Eurobarometer-onderzoek¹⁰ reist slechts 6 % van de Europeanen minstens één keer per week met de trein¹¹. Op de ranglijst van 30 dienstenmarkten geven de consumenten plaats 27 aan spoorwegdiensten¹²; met name op het gebied van vergelijkbaarheid en tevredenheid scoren de spoorwegen slecht. Op de spoorwegmarkt doet zich het op één na grootste aantal problemen voor, maar binnen de EU loopt de situatie sterk uiteen. De consumenten geloven niet dat de problemen op een bevredigende manier kunnen worden opgelost. Vanaf het midden van de jaren negentig is er in delen van de EU, met name in de relatief nieuwe lidstaten, te weinig geïnvesteerd, waardoor de sector in een vicieuze cirkel terecht is gekomen: door de slechte staat van de infrastructuur en het rollend materieel worden de spoorwegen steeds minder aantrekkelijk, vooral als in aanmerking wordt genomen dat het autobezit permanent toeneemt door de stijgende welvaart. Auto's maken een groot deel van het stedelijk vervoer uit en 59 % van de Europeanen maakt nooit gebruik van forensentreinen. Daaruit, en uit het feit dat de verstedelijkingsgraad in de EU27 75 % bedraagt, kan worden geconcludeerd dat de markt voor stedelijk en regionaal spoorwegvervoer enorm kan groeien, met name als in aanmerking wordt genomen dat de wegen steeds meer dichtslibben¹³.

2. DE STAND VAN ZAKEN

In eerste instantie was het doel van de EU-wetgeving het creëren van een interne markt voor spoorwegvervoer en daardoor een meer doeltreffende en klantgerichte sector. Hiervoor werden de beginselen vastgelegd op basis waarvan de doeltreffendheid van het spoorwegvervoer diende te worden verbeterd door middel van de geleidelijke openstelling van de markt alsmede de oprichting van onafhankelijke spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders met een gescheiden boekhouding. Sinds 2000 zijn deze principes geleidelijk in de praktijk omgezet, onder meer door middel van drie opeenvolgende pakketten EU-wetgeving. Het modale aandeel van de trein is echter bescheiden gebleven. Dit is deels te wijten aan het feit dat het niet overal geschikt voor is (spoorwegvervoer is bijvoorbeeld niet

⁶ SWD(2012) 246 final/2.

⁷ SDG-verslag "Further action at European Level" (2012).

⁸ Everis-onderzoek naar regelgevingsopties in verband met openstelling van de markt (2010).

⁹ SDG-verslag "Further action at European Level" (2012).

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

¹³ Effectbeoordeling inzake de [openstelling van de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor](#).

praktisch voor een groot aantal korte trajecten in de stad, zoals ritten naar de supermarkt), maar ook aan obstakels die de toegang tot de markt, concurrentie en innovatie belemmeren.

In 2012 zijn delen van de wetgeving door middel van Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte¹⁴ vereenvoudigd, geconsolideerd en verder versterkt. De bestaande bepalingen betreffende concurrentie, toezicht en financiële structuren van de spoorwegsector werden hierdoor versterkt. Verder werden de nationale toezichthoudende instanties versterkt, werd het kader voor investeringen in de spoorwegen verbeterd en werd gewaarborgd dat de toegang tot spoorweginfrastructuur en spoorgebonden diensten eerlijker is geregeld. De richtlijn is op 15 december 2012 in werking getreden en de omzetting ervan dient uiterlijk half 2015 te zijn verwezenlijkt.

Parallel met de openstelling van de markt hebben andere EU-maatregelen ervoor gezorgd dat de interoperabiliteit en de veiligheid van nationale netwerken is verbeterd. Een meer Europese aanpak van de spoorwegsector is erop gericht grensoverschrijdend verkeer te vergemakkelijken om ervoor te zorgen dat de spoorwegen hun concurrentievoordeel op langere trajecten kunnen benutten en om leveranciers van spoorweguitrusting een eengemaakte markt met lagere kosten te bieden. Het Shift2Rail¹⁵-initiatief is er bijvoorbeeld op gericht om de spoorwegen als vervoerswijze te ontwikkelen door middel van stapsgewijze innovaties op het gebied van reizigerstreinen, vrachtvervoer, verkeersbeheersystemen en spoorweginfrastructuur.

Er zijn grote bedragen geïnvesteerd in spoorweginfrastructuur. Het doel van het nieuwe TEN-T-beleid¹⁶ is het verwezenlijken van een uiterst doeltreffend Europees vervoersnetwerk met sterke centrale spoorwegcorridors. De Commissie heeft ter ondersteuning van deze prioriteiten een nieuw infrastructuurfinancieringsinstrument voor het volgende meerjarig financieel kader voorgesteld: de Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF)¹⁷. Het nieuwe EU-beleid inzake infrastructuur biedt het regelgevingskader en de financiering die nodig zijn om van het kernspoorwegnet de ruggengraat van de interne markt te maken. Investerings in infrastructuur zijn van essentieel belang, maar op zichzelf niet voldoende om ervoor te zorgen dat het potentieel van spoorwegvervoer wordt verwezenlijkt. Er zijn ook structurele veranderingen nodig: de operationele doeltreffendheid en de kwaliteit van de dienstverlening moeten worden verbeterd door middel van sterker en transparant bestuur alsmede door de openstelling van de markt.

Op de Europese Raad van 28 en 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders het "Pact voor groei en banen"¹⁸ aangenomen, dat is gericht op het wegnemen van obstakels om de eengemaakte markt te verdiepen en de groei en werkgelegenheid in de netwerksectoren te bevorderen. Bij het aannemen van de "Single Market Act II" in oktober 2012¹⁹ heeft de Commissie aangegeven dat het vierde spoorwegpakket een doorslaggevend initiatief is om groei in de EU te bevorderen.

De bedoeling van dit pakket is de resterende obstakels voor de Europese spoorwegruimte weg te werken.

¹⁴ Richtlijn 2012/34/EU.

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>

¹⁶ COM(2011) 650 definitief/2.

¹⁷ COM(2011) 665 definitief.

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

¹⁹ COM(2012) 573 final.

3. VOORUITZICHTEN

3.1 Infrastructuurbeheer

In sommige delen van de wereld, met name Noord-Amerika, bestaat er concurrentie op het gebied van spoorweginfrastructuur, maar binnen de EU is er op nationaal niveau meestal sprake van één enkel netwerk. De infrastructuur is alleen doeltreffend als er intensief gebruik van wordt gemaakt. De infrastructuur in de EU kan derhalve worden beschouwd als een natuurlijk monopolie, dat naar verwachting blijft bestaan. Op basis van de bestaande EU-wetgeving dient er derhalve een bepaalde mate van onafhankelijkheid te zijn tussen de infrastructuurbeheerders die het netwerk beheren en de spoorwegondernemingen die verantwoordelijk zijn voor het treinverkeer op dat netwerk; het doel hiervan is te waarborgen dat alle spoorwegondernemingen eerlijk en op gelijke voet worden behandeld. Heffingen en de toewijzing van capaciteiten dienen geheel onafhankelijk te geschieden, aangezien deze werden beschouwd als doorslaggevend voor het waarborgen van toegang op gelijke voet.

Doordat zij natuurlijke monopolies zijn, reageren infrastructuurbeheerders niet altijd op de behoeften van de markt; gebruikers geven aan dat infrastructuurbeheerders in het kader van het huidige beheer niet voldoende worden aangemoedigd om op hun behoeften in te gaan. Met name als infrastructuurbeheerders in holdings zijn ondergebracht, klagen nieuwe spelers op de markt dat zij in sommige gevallen de heffingen voor het gebruik van het spoor en stations voor passagiersdiensten aanzienlijk hebben verhoogd ten opzichte van de tarieven die gevestigde partijen dienen te betalen.

Gevestigde partijen hebben toegang tot meer informatie, waardoor zij concurrentievoordelen hebben. Verder dreigt er aanhoudend gevaar voor kruissubsidiëring, doordat de financiën niet geheel transparant zijn. Een voorbeeld van een dergelijk voordeel is het openbaredienstcontract voor spoorwegvervoer in Saksen-Anhalt, dat is gegund aan Deutsche Bahn (DB) op basis van de verplichting die DB Regio, een dochteronderneming van DB, is aangegaan om eventuele stijgingen van de heffing van infrastructuurrechten gedurende 15 jaar te compenseren²⁰. Door de hogere heffingen maakt de spoorwegonderneming meer kosten; dit zou op het niveau van de holding worden gecompenseerd door hogere inkomsten, die op hun beurt afkomstig zijn van de heffingen die door de infrastructuurbeheerder worden geïnd. Compensatie op deze manier is alleen mogelijk bij geïntegreerde spoorwegstructuren.

De bestaande vereisten inzake scheiding kunnen niet voorkomen dat er belangenconflicten ontstaan. Functies die momenteel niet als essentieel worden beschouwd (zoals investeringsplanning, financiering en onderhoud) hebben tot discriminatie van een aantal nieuwe marktpartijen geleid. Zo heeft de Italiaanse mededingingsautoriteit bijvoorbeeld een boete van 300 000 euro opgelegd aan Ferrovie dello Stato (FS), nadat was vastgesteld dat FS een "ingewikkelde en geïntegreerde strategie" had ontwikkeld om Arenaways (een concurrent die op het moment van het vonnis failliet was) tussen 2008 en 2011 te weren van de winstgevende route tussen Milaan en Turijn²¹. Daarnaast heeft de Franse mededingingsautoriteit onlangs een boete van 60,9 miljoen euro aan de SNCF opgelegd voor diverse concurrentiebeperkende praktijken die plaatsvonden na de openstelling van de Franse markt voor goederenvervoer per spoor in 2006. In haar hoedanigheid van gedelegeerd infrastructuurbeheerder had de SNCF vertrouwelijke informatie verzameld over de aanvragen

²⁰ Effectbeoordeling inzake beheer.

²¹ Effectbeoordeling inzake beheer. Ondernemingen van FS zijn onlangs bij de regionale bestuursrechtbank (TAR) in beroep gegaan tegen dit besluit van de Italiaanse mededingingsautoriteit; er is nog geen uitspraak gedaan.

voor treinpaden die haar concurrenten hadden ingediend en van deze informatie gebruikgemaakt ten bate van haar goederendochter SNCF Fret²².

Het huidige systeem bevordert Europese en intermodale samenwerking niet. Er is behoefte aan een centraal EU-spoorwegsysteem dat positieve netwerkeffecten optimaal benut. Het bestaande TEN-T-beleid van de Commissie, het nieuwe voorstel voor de Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) en de bestaande regels inzake corridors voor het goederenvervoer per spoor²³ (RFC's) zijn erop gericht de capaciteit, doeltreffendheid en aantrekkelijkheid voor klanten te verhogen. Deze maatregelen leveren echter alleen optimale resultaten op als de obstakels worden weggenomen die de doeltreffende werking van infrastructuurbeheerders in de weg staan en deze maatregelen daadwerkelijk een Europese dimensie krijgen.

Bovendien is gebleken dat de bestaande vereisten inzake scheiding, die voor onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerders moeten zorgen, moeilijk om te zetten en te handhaven zijn. Het Hof van Justitie van de Europese Unie buigt zich momenteel over een aantal inbreukprocedures. Met de huidige wettelijke kaders kan niet worden voorkomen dat belangenconflicten en concurrentievervalsing ontstaan. Er moet daarom op wetgevingsniveau worden ingegrepen.

Er is ook bekritiseerd²⁴ dat de bestaande regeling kan leiden tot inefficiënte toestanden en verkeerde beslissingen betreffende investeringen op lange termijn. De Commissie is niet van mening dat deze onderzoeken aantonen dat scheiding *noodzakelijkerwijs* inefficiënt is. Zij geven echter wel aan dat efficiency alleen haalbaar is als infrastructuurbeheerders verantwoordelijk zijn voor alle kerntaken die verband houden met het beheer van de infrastructuur, variërend van investeringsplanning op lange termijn, dienstregelingen en real-time treinbeheer tot onderhoud. Verder dient de samenwerking te worden bevorderd tussen de infrastructuurbeheerder en *alle* spoorwegondernemingen die gebruikmaken van een bepaald traject om ervoor te zorgen dat er geschikte beheersstructuren bestaan waarin de belangen van het toenemende aantal spelers op een open markt op elkaar kunnen worden afgestemd.

Een aantal gevestigde spoorwegexploitanten heeft onderzoek gedaan waaruit blijkt dat geïntegreerde spoorwegondernemingen ervoor kunnen zorgen dat de markt aanzienlijk groeit, maar hier staan de ernstige nadelen tegenover die voortvloeien uit het feit dat spoorwegondernemingen met een dominante positie die wordt beschermd door geïntegreerde structuren op hun "eigen" markt hier financieel baat bij kunnen hebben, waardoor zij een onrechtmatig verworven concurrentievoordeel hebben bij het concurreren op andere plekken in de EU of zelfs op de binnenlandse markt ten opzichte van nieuwe marktpartijen. De instandhouding van de nationale markten als systemen die worden gedomineerd door geïntegreerde gevestigde partijen, betekent bovendien een obstakel voor de ontwikkeling van pan-Europese langeafstandsdiensten.

De Commissie stelt voor om de richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte te wijzigen om te waarborgen dat infrastructuurbeheerders alle functies kunnen uitoefenen die nodig zijn om de infrastructuur op optimale, doeltreffende en niet-discriminerende wijze te beheren. Aangezien dit de eenvoudigste en efficiëntste oplossing is om voor alle vervoerders gelijke concurrentievoorwaarden te creëren, stelt de Commissie een institutionele scheiding

²² Besluit 12-D-25 van 18 december 2012.

²³ Verordening (EU) nr. 913/2010.

²⁴ "EVES-Rail – Economic effects of Vertical Separation" (november 2012).
"Realising the Potential of GB Rail" (Sir Roy McNulty, mei 2011).

voor tussen infrastructuurbeheer en de exploitatie van vervoersdiensten. Het is mogelijk dat lidstaten willen vasthouden aan bestaande holdingstructuren die infrastructuurbeheer omvatten. De Commissie stelt daarom strenge regels voor om de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder te waarborgen. Een verificatieproces door de Commissie maakt hiervan deel uit, op basis waarvan gelijke voorwaarden voor alle spoorwegondernemingen worden gewaarborgd.

Zij zal gemeenschappelijke regels vaststellen voor een beheersstructuur van infrastructuurbeheerders op basis waarvan alle spoorwegondernemingen op gelijke voet worden behandeld en wordt gewaarborgd dat overheden en gebruikers van infrastructuur op toepasselijke wijze worden betrokken bij het voorbereiden van beslissingen die voor hen relevant zijn. De infrastructuurbeheerders dienen een coördinatieorgaan voor overleg met de spoorwegondernemingen, klanten en overheden in het leven te roepen om hen direct te betrekken bij de investeringsplanning en het verhogen van de efficiëntie. Zij zal verder economische prikkels geven en prestatie-indicatoren vaststellen om de doeltreffendheid van de infrastructuurbeheerders te meten en te verbeteren alsmede een Europees netwerk van infrastructuurbeheerders opzetten ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking, waarbij in het bijzonder aandacht wordt geschonken aan diensten op corridors voor het goederenvervoer per spoor en internationale personenvervoersroutes.

3.2 Openstelling van de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor

De kwaliteit van de dienstverlening en de doeltreffendheid dienen te worden verhoogd om de spoorwegen aantrekkelijker te maken voor passagiers en de modal shift te bevorderen. Uit de schaarse publieke middelen kan meer worden gehaald.

De markten voor goederenvervoer per spoor zijn sinds januari 2007 volledig opengesteld²⁵ en sinds 1 januari 2010 geldt hetzelfde voor internationaal personenvervoer²⁶. De nationale markten voor binnenlands personenvervoer per spoor zijn echter nog grotendeels gesloten en worden beheerst door nationale monopolies²⁷.

Om te zorgen voor hoogwaardige geïntegreerde diensten die bredere sociale voordelen en minder externe effecten in vergelijking met andere vervoerswijzen genereren, zal het nodig blijven een groot deel van de spoorwegdiensten in de hele EU (66 % van de reizigerskilometers) in het kader van openbaredienstcontracten te leveren. Hiervoor dienen de lidstaten alsmede de regionale of lokale autoriteiten de specificaties en de subsidies te voorzien.

Als de wettelijke barrière wordt weggenomen en openstelling verplicht wordt, heeft dat slechts een beperkt effect: de meeste binnenlandse diensten vallen tenslotte onder openbaredienstcontracten. Concurrentie op binnenlandse markten dient daarom tweeledig te zijn: concurrentie "in de markt" voor diensten waarvoor openstelling mogelijk is en concurrentie "voor de markt" om te waarborgen dat openbaredienstcontracten op transparante en kostenefficiënte wijze worden gegund, zoals momenteel al in een aantal lidstaten gebeurt.

Overeenkomstig de bestaande regelgeving mogen de bevoegde autoriteiten openbaredienstcontracten op het gebied van spoorvervoer rechtstreeks gunnen en kunnen zij daardoor de openbare aanbestedingsprocedures vermijden die normaal gesproken verplicht

²⁵ Richtlijn 2004/51/EG houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG.

²⁶ Richtlijn 2007/58/EG tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG.

²⁷ Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Italië hebben hun binnenlandse markten unilateraal opengesteld.

zijn voor openbaredienstcontracten bij andere vervoerswijzen binnen het openbaar vervoer²⁸. Rechtstreeks gegunde openbaredienstcontracten maken 42 % uit van alle reizigerskilometers in de EU²⁹, wat bijdraagt tot het feit dat de gevestigde partijen in 16 van de 25 lidstaten met een spoorwegstelsel een marktaandeel van meer dan 90 % hebben³⁰.

In Duitsland, Zweden en Nederland is gebleken dat aanbesteding van openbaredienstcontracten voor de bevoegde autoriteiten besparingen van 20-30 %³¹ kan opleveren; zij kunnen deze bedragen herinvesteren om de dienstverlening te verbeteren of voor andere doeleinden gebruiken. Op andere geliberaliseerde markten, zoals in Zweden en het Verenigd Koninkrijk, zijn de kwaliteit en de beschikbaarheid van diensten verbeterd, neemt de klanttevredenheid jaar na jaar toe en is het aantal reizigers de afgelopen tien jaar met meer dan 50 % gestegen. Verbeterde dienstverlening zou aanzienlijke voordelen voor de reizigers en een besparing van rond de 30 of 40 miljard euro voor de belastingbetaler³² opleveren.

Belanghebbenden geven aan dat de toegang tot rollend materieel (treinen) een belangrijk obstakel voor nieuwe marktpartijen is. In minstens acht lidstaten is het rollend materieel grotendeels in het bezit van de gevestigde spoorwegondernemingen, die het niet tegen zakelijk aantrekkelijke voorwaarden beschikbaar kunnen of willen stellen. Zo hebben in Oostenrijk meerdere nieuwe marktpartijen een klacht ingediend bij de nationale toezichthouder Schienen-Control over het feit dat ÖBB overbodig rollend materieel liet slopen of het uitsluitend verkocht aan spoorwegondernemingen die buiten Oostenrijk werkten, op voorwaarde dat deze het materieel niet aan nieuwe marktpartijen in Oostenrijk zouden verkopen.

Als het systeem voor de afgifte van vervoersbewijzen wordt geëxploiteerd door de nationale gevestigde partijen, zoals het geval is in Duitsland en Tsjechië, wordt er voor elke verkoop van vervoersbewijzen een provisie gevraagd die kan oplopen tot 25 %. Dit discriminerende effect werkt ontmoedigend voor nieuwe marktpartijen. In sommige lidstaten kan het twee jaar duren voordat nieuwe partijen worden terugbetaald, in andere lidstaten vinden betalingen binnen acht dagen plaats tegen een provisie van 1,5 %³³.

De Commissie stelt voor om wettelijke barrières weg te nemen door de richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte te wijzigen en de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor open te stellen, waarbij de toegang beperkt kan worden als het economische evenwicht van een openbaredienstcontract in het gedrang komt.

Door de verordening³⁴ inzake openbaredienstverplichtingen betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg te wijzigen, streeft de Commissie ernaar openbare aanbesteding van openbaredienstcontracten met ingang van december 2019 verplicht te stellen. Het werkingsbereik van dergelijke contracten en de openbaredienstverplichtingen waarop deze zijn gebaseerd, moeten worden vastgelegd in overeenstemming met criteria die voldoen aan de algemene Verdragsbeginselen. Om te voorkomen dat de contracten een buitensporig geografisch werkingsbereik beslaan en de toegang tot markten daardoor wordt belemmerd, stelt de Commissie voor om het maximale volume van opdrachten flexibel te bepalen. Als contracten onder een bepaalde drempelwaarde liggen, kunnen deze onderhands

²⁸ Verordening (EG) nr. 1370/2007.

²⁹ Effectbeoordeling inzake de [openstelling van de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor](#).

³⁰ In het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Estland ligt het marktaandeel onder de 50 %.

³¹ Effectbeoordeling inzake binnenlandse spoorwegmarkten voor passagiersvervoerdiensten.

³² SDG-verslag.

³³ Effectbeoordeling inzake binnenlandse spoorwegmarkten voor passagiersvervoerdiensten.

³⁴ Verordening (EG) nr. 1370/2007 tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad.

worden gegund; als de te verwachten besparingen aan publieke middelen door het contract aan te besteden lager liggen dan de kosten om de aanbesteding te organiseren, hoeven de bevoegde autoriteiten dit niet te doen. Contracten die onderhands worden gegund nadat het wetgevingspakket is aangenomen, mogen niet langer lopen dan 31 december 2022.

Om ervoor te zorgen dat de lidstaten en de regionale/lokale aanbestedende autoriteiten openbaredienstcontracten op samenhangende, geïntegreerde en doeltreffende wijze gunnen, stellen de voorgestelde bepalingen de bevoegde autoriteiten verplicht om openbaarvervoerbeleidsplannen op te stellen waarin de doelstellingen voor het beleid inzake openbaar personenvervoer zijn vastgelegd, met inbegrip van aanbodpatronen. Deze plannen dienen in overeenstemming te zijn met de vereisten van de actieplannen voor stedelijke mobiliteit³⁵. Eventuele extra administratieve lasten voor de bevoegde autoriteiten in verband met aanbestedingsprocedures worden normaal gesproken gecompenseerd door de te verwachten besparingen op het gebied van subsidies. Om maximale transparantie te waarborgen, zullen de bevoegde autoriteiten worden verplicht om bepaalde operationele, technische en financiële gegevens te verstrekken aan alle potentiële inschrijvers voor openbaredienstcontracten, zodat zij in staat zijn om een goed onderbouwd aanbod in te dienen en de concurrentie wordt bevorderd. De burgers hebben daar uiteindelijk baat bij.

Om ervoor te zorgen dat netwerkeffecten behouden blijven, zullen de lidstaten, de bevoegde autoriteiten en de spoorwegondernemingen worden aangemoedigd om op nationaal niveau overeenkomstig de vereisten inzake niet-discriminatie geïntegreerde regelingen voor de afgifte van vervoersbewijzen op te zetten.

In lidstaten waar geen goed werkende leasingmarkten voor rollend materieel bestaan, worden de bevoegde autoriteiten verplicht gesteld om de nodige maatregelen te nemen ter waarborging van niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel om ervoor te zorgen dat partijen die om openbaredienstcontracten strijden met elkaar concurreren.

Deze voorstellen zullen kortom de modal shift uit de richting weg- en luchtvervoer bevorderen, ervoor zorgen dat publieke middelen beter worden besteed en het proces van marktopenstelling voltooiën, dat al is verwezenlijkt voor onder meer de markten voor vrachtvervoer en internationaal personenvervoer.

3.3 Interoperabiliteit en veiligheid

Statistisch gezien zijn de spoorwegen veel veiliger per reizigerskilometer dan het wegverkeer: er vielen in het Europees spoorvervoer in 2010 62 dodelijke slachtoffers, tegenover 31 000 op de weg³⁶. De cijfers zijn de laatste tien jaar continu beter geworden. De modal shift zou de voordelen op veiligheidsgebied dus doen toenemen.

Het huidige systeem van technische normen en keuringen zorgt voor een hoge mate van veiligheid, maar valt zowel onder het Europees Spoorwegbureau (ERA) als onder de nationale autoriteiten. Dit leidt tot buitensporige administratieve kosten en obstakels die toegang tot de markt belemmeren, met name voor nieuwe marktpartijen en fabrikanten van spoorvoertuigen. Een van de belangrijkste problemen is dat de nationale technische en veiligheidsregels naast de technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's) van de EU blijven gelden, waardoor de spoorwegondernemingen met onnodige moeilijkheden worden geconfronteerd.

³⁵ COM(2009) 490 definitief.

³⁶ Eurostat-gegevens.

Naar schatting van het ERA bestaan er momenteel meer dan 11 000 van dergelijke regels in de EU³⁷.

Procedures voor de goedkeuring van nieuwe spoorvoertuigen nemen soms twee jaar in beslag en kunnen wel zes miljoen euro kosten; voor vliegtuigen zijn de periodes aanzienlijk korter en de kosten veel lager. Volgens cijfers van de sector bedraagt het aandeel van de kosten voor goedkeuringsprocedures voor locomotieven per land 10 %. Als voertuigen voor gebruik in drie lidstaten worden goedgekeurd, zou de kostprijs derhalve 30 % lager kunnen liggen.

Bovendien brengen de nationale veiligheidsinstanties bij de spoorwegondernemingen kosten in rekening voor veiligheidscertificaten. In sommige gevallen kost dit de spoorwegondernemingen twee manjaren en 70 000 euro aan kosten voor administratie en adviezen³⁸. De toegang tot de markt wordt met name voor nieuwe spoorwegondernemingen bemoeilijkt door administratieve rompslomp, doordat deze categorie exploitanten gevoeliger is voor ingewikkelde en trage procedures als gevolg van hun beperkte personele en financiële middelen.

De manier waarop nationale veiligheidsinstanties te werk gaan bij de goedkeuring van voertuigen loopt sterk uiteen. Bovendien gaan sommige nationale veiligheidsinstanties systematisch in tegen veiligheidscertificeringsprocessen en vastgelegde termijnen voor de afgifte van certificaten en goedkeuringen, doordat zij aanvullende documentatie en keuringen eisen.

Om het potentieel van de eengemaakte markt te benutten, is er op EU-niveau een grotere mate van harmonisatie nodig. De Commissie stelt daarom voor de Spoorwegbureauverordening te herzien: zij wil de bevoegdheid inzake de goedkeuring voor het op de markt brengen van voertuigen en de veiligheidscertificering voor spoorwegondernemingen overdragen aan het Spoorwegbureau. De juridische verantwoordelijkheid ligt dan bij het ERA, dat nauw samenwerkt met de betrokken nationale veiligheidsinstanties. Het ERA zou bovendien een grotere rol spelen bij het toezicht op nationale regels en op de nationale veiligheidsinstanties alsmede bij het ondersteunen van de toepassing van het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS). De voorgestelde wijzigingen van de rol van het ERA zullen hun weerslag vinden in de wijzigingen van de spoorwegveiligheids- en de interoperabiliteitsrichtlijn. Hierbij kunnen de bestaande bepalingen worden verduidelijkt en vereenvoudigd, reeds aangebrachte wijzigingen worden geconsolideerd en de wetgeving worden bijgewerkt. Bovendien zullen de beheersstructuur van het ERA en de interne werkwijzen worden verbeterd en in overeenstemming worden gebracht met de onlangs aangenomen gemeenschappelijke verklaring en gezamenlijke aanpak inzake gedecentraliseerde organen van de EU³⁹.

Het doel van deze voorstellen is de doorlooptijd voor nieuwe spoorwegondernemingen met 20 % in te korten alsmede de tijd en kosten voor het goedkeuren van rollend materiaal met 20 % terug te dringen. Hierdoor kan er binnen vijf jaar 500 miljoen euro worden bespaard⁴⁰, wordt er een bijdrage geleverd om de concurrentiepositie van de Europese spoorwegsector te verbeteren en wordt de vooraanstaande positie van de sector op de wereldmarkten onderstreept.

³⁷ Effectbeoordeling inzake interoperabiliteit en veiligheid.

³⁸ Effectbeoordeling inzake interoperabiliteit en veiligheid.

³⁹ Raad van de Europese Unie (2012) 11450/12.

⁴⁰ Effectbeoordeling inzake interoperabiliteit en veiligheid.

3.4 De sociale dimensie

De spoorwegsector zal de komende tien jaar tegelijkertijd worden geconfronteerd met de uitdagingen van de ouder wordende beroepsbevolking en met efficiencyverbeteringen als gevolg van de openstelling van de markt. Ongeveer 30 % van het spoorwegpersoneel zal de komende tien jaar met pensioen gaan⁴¹, waardoor een tekort aan arbeidskrachten ontstaat. Tegelijkertijd wordt het wellicht nodig een aantal spoorwegondernemingen te herstructureren om hun productiviteit en doeltreffendheid te verbeteren. Door de scheiding tussen infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen zullen meer mensen op korte termijn aanvullende taken op zich moeten nemen. Het is belangrijk dat de spoorwegsector de mogelijkheid krijgt een aantrekkelijke werkgever te worden voor innovatief, hoogopgeleid personeel dat voor een behoorlijk salaris werkt.

Als de markt wordt geopend, voorziet bestaande wetgeving, zoals de richtlijn inzake de overgang van ondernemingen⁴², in de bescherming van het personeel door middel van vastgestelde voorwaarden voor de verplichte overplaatsing van personeel als een openbaardienstcontract wordt gegund en middelen, zoals rollend materieel, worden overgedragen aan een andere spoorwegonderneming. Op basis van de verordening inzake openbaardienstverplichtingen kunnen de bevoegde autoriteiten eisen dat personeel wordt overgeplaatst⁴³ en/of normen en criteria vastleggen als een openbaardienstcontract aan een andere spoorwegonderneming wordt toegekend. De effecten van de openstelling van de markt zullen waarschijnlijk geleidelijk zichtbaar worden; de nieuwe marktpartijen zullen een impuls geven aan de groei en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

Europese spoorwegondernemingen kunnen via de Europese organisaties van sociale partners waarvan zij lid zijn, deelnemen aan het comité voor de sociale dialoog in de spoorwegsector.

Voor het verstrekken van doeltreffende en concurrerende vervoersdiensten is het van essentieel belang dat de sector over hoogopgeleide en gemotiveerde arbeidskrachten kan beschikken. Als er niet voldoende aandacht wordt besteed aan het creëren van hoogwaardige banen, wordt er waarschijnlijk geen optimale voortgang naar een duurzaam vervoerssysteem geboekt. Voor zover er concurrentie in de spoorwegsector is ingevoerd, heeft dit niet geleid tot een verlaging van de lonen⁴⁴. Het is gebleken dat nieuwe partijen op opengestelde markten aantrekkelijke salarispakketten aanbieden om ervoor te zorgen dat zij het beste personeel aantrekken en hun dienstverlening kunnen verbeteren. Naar verwachting zal de werkgelegenheid na openstelling van de markt niet afnemen; dat is gebleken in lidstaten als het Verenigd Koninkrijk en Zweden, waar de nationale spoorwegmarkten al volledig zijn opengesteld⁴⁵. Het is in tegendeel gebleken dat het werkgelegenheidsniveau in landen met gesloten markten sterker is gedaald. De gestegen productiviteit en aantrekkelijkheid van spoorwegvervoer zal tot een stijging van de vraag en de investeringen leiden, bijvoorbeeld in nieuw rollend materieel; het personeel kan hiervan ook profiteren.

4. HET VIERDE SPOORWEGPAKKET

Het vierde spoorwegpakket omvat wetgevingsvoorstellen ter wijziging van:

- Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking);

⁴¹ Effectbeoordeling inzake binnenlandse spoorwegmarkten voor passagiersvervoerdiensten.

⁴² Richtlijn 2001/23/EG.

⁴³ Aanvullend op de toepassing van Richtlijn 2001/23/EG.

⁴⁴ Effectbeoordeling inzake binnenlandse spoorwegmarkten voor passagiersvervoerdiensten.

⁴⁵ Effectbeoordeling inzake binnenlandse spoorwegmarkten voor passagiersvervoerdiensten.

- Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg;
- Verordening (EG) nr. 881/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau;
- Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen;
- Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap;
en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1192/69 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen.

5. DE BEHOEFTE AAN EEN STRATEGISCHE EN GEÏNTEGREERDE BENADERING

De inefficiëntie en ontoereikende kwaliteit van een aantal spoorwegdiensten is voornamelijk te wijten aan een gebrek aan concurrentie, de resterende markverstoringen en gebrekkige structuren. Langdurige en dure procedures, obstakels die de toegang tot de markt voor nieuwe partijen belemmeren en uiteenlopende regels inzake markttoegang in de lidstaten: het vierde spoorwegpakket gaat door middel van een holistische benadering in op al deze aspecten.

De initiatieven die deel van het pakket uitmaken, versterken elkaar: zij dragen allemaal bij om de sector doeltreffender en meer klantgericht te maken en de aantrekkelijkheid van de spoorwegsector ten opzichte van andere vervoerswijzen te verbeteren. Alle maatregelen zorgen ervoor dat nieuwe partijen gemakkelijker toegang tot de markt krijgen. Het gecombineerde effect van de afzonderlijke initiatieven zal leiden tot synergieën. Om ervoor te zorgen dat de daadwerkelijke openstelling van de markt doeltreffend is, dienen de juiste randvoorwaarden aanwezig te zijn, zoals de niet-discriminerende toegang tot infrastructuur, rollend materieel, stations of treinpadtoewijzing met inbegrip van verkeersbeheer. Om te waarborgen dat de openstelling van de markt succesvol is, dienen de voordelen van netwerkeffecten behouden te blijven. Een aantal van deze randvoorwaarden zal worden gecreëerd in het kader van de initiatieven inzake de openstelling van de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor, andere randvoorwaarden door middel van het voorstel inzake versterkt infrastructuurbeheer. Voor het tegengaan van obstakels die de toegang tot de markt voor nieuwe partijen belemmeren, worden synergievoordelen verwacht van maatregelen tegen discriminatie bij de toegang tot infrastructuur. Ook van vereenvoudigde procedures inzake de afgifte van veiligheidscertificaten voor spoorwegondernemingen en inzake goedkeuringen voor het op de markt brengen van voertuigen worden voordelen verwacht.

Door deze veranderingen zal het concurrentiepeil stijgen, wordt volledige financiële transparantie gewaarborgd en wordt elk risico op kruissubsidiëring tussen (vaak met openbare middelen gefinancierde) infrastructuurbeheerders en de verlening van treindiensten door spoorwegondernemingen uitgebannen. Dit leidt tot eerlijke financieringsvoorwaarden en minder risico op belangenconflicten. Eerlijke toegang tot de markt en het toenemende aantal exploitanten zullen uiteindelijk leiden tot nieuwe initiatieven en een toename van het verkeer. De toenemende concurrentiedruk en specialisatie van de marktpartijen zal bovendien een gunstig effect hebben op de productiviteit en doeltreffendheid en leiden tot meer investeringen in de spoorinfrastructuur.

De combinatie van "open toegang" en aanbesteding van openbaredienstcontracten zal ervoor zorgen dat de markt verder opengesteld kan worden, zoals reeds is gebeurd met de markten voor vracht en internationaal reizigersvervoer. Op de "rijpere" vrachtmarkt is te zien dat het marktaandeel van de spoorwegen hierdoor is gegroeid. Het voorstel is een essentiële stap om de Europese spoorwegruimte te voltooien.

Sterkere concurrentie dient de spoorwegen aantrekkelijker te maken en ervoor te zorgen dat de sector meer aandacht besteedt aan de behoeften van de klanten; op die manier kunnen spoorwegexploitanten de concurrentie met andere vervoerswijzen aangaan. Hogesnelheidsdiensten voor reizigers zullen de concurrentiepositie van de spoorwegen ten opzichte van de luchtvaart versterken en het groeiende marktaandeel van goederenvervoer per spoor zal een bijdrage leveren om de doelstellingen op het gebied van klimaatverandering te behalen.

Door de groei van spoorwegactiviteiten zal de vraag naar gekwalificeerd personeel bij de spoorwegondernemingen en exploitanten van spoorwegfaciliteiten toenemen, evenals de vraag naar rollend materieel. Hierdoor wordt er meer werkgelegenheid bij spoorwegfabrikanten gecreëerd.

De opstarttermijn voor nieuwe spoorwegondernemingen kan korter en flexibeler worden door de veiligheidscertificatie en het proces voor de goedkeuring van voertuigen doeltreffender te maken. Hierdoor worden veiligheidscertificaten en goedkeuring voor voertuigen op niet-discriminerende basis in de hele EU verleend en erkend, en worden de nationale rechtskaders consistent.

Het vierde spoorwegpakket biedt een geïntegreerde benadering om de voorwaarden te scheppen voor de groei van spoorwegverkeer in het algemeen en voor de vergroting van het marktaandeel, naarmate de spoorwegen betrouwbaarder en doeltreffender worden. Het pakket zorgt voor een betere dienstverlening en geeft de spoorwegen de mogelijkheid om onbenut potentieel te verwezenlijken, zodat deze zich kunnen ontwikkelen tot een daadwerkelijk, aantrekkelijk alternatief.

Het vierde spoorwegpakket omvat verder:

- verslag van de Commissie inzake de vorderingen die met de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem zijn gemaakt;
- verslag van de Commissie inzake het profiel en de taken van overig treinpersoneel;
- verslag van de Commissie betreffende de uitvoering van de bepalingen van Richtlijn 2007/58/EG inzake de openstelling van de markt voor internationaal personenvervoer per spoor;
- werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende de effectbeoordeling inzake de herziening van de Spoorwegbureauverordening;
- werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende de effectbeoordeling inzake de [openstelling van de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor](#);
- werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende de effectbeoordeling inzake het beheer van spoorweginfrastructuur in de Europese spoorwegruimte.