



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.1.2002
COM(2002)18 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Naar een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Naar een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Inleiding: Kader van het witboek en noodzaak van een nieuw pakket maatregelen voor het spoor..... | 3 |
| 1. Vijf voorstellen om spoedig tot een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte te komen | 8 |
| 1.1. Ontwikkeling van een gemeenschappelijke benadering van de spoorveiligheid..... | 8 |
| 1.2. Aanvulling van de basisprincipes van interoperabiliteit | 13 |
| 1.3. Creëren van een doeltreffend besturingsinstrument: het Europees Spoorwegbureau | 16 |
| 1.4. Verduidelijking van de rol van de Gemeenschap ten aanzien van de OTIF..... | 18 |
| 1.5. Totstandbrenging van de interne markt voor de goederenvervoersdiensten per spoor | 20 |
| Lijst van maatregelen voorgesteld in het huidige pakket maatregelen: | 24 |
| 2. Suggesties om de spoorwegmarkt dynamischer te maken en de kwaliteit te verbeteren: maatregelen voor de toekomst..... | 25 |
| 2.1. Voorwaarden voor het succes van het goederenvervoer per spoor..... | 25 |
| 2.2. Ontwikkeling van internationaal passagiersvervoer van hoge kwaliteit..... | 34 |
| Lijst van voorgenomen maatregelen | 38 |
| BIJLAGE 1: Beleidslijnen ter verbetering van de prestaties van het Europese goederenvervoer per spoor..... | 40 |
| Ontwikkelingen en tekortkomingen op de markt voor het goederenvervoer per spoor..... | 40 |
| Verontrustende verslechtering van de prestaties en de kwaliteit van het goederenvervoer per spoor..... | 44 |
| Overwinnen van barrières voor de toetreding tot de markt voor het goederenvervoer per spoor | 49 |
| Een kwalitatief goede infrastructuur verschaffen voor een beter presterend goederenvervoer per spoor in Europa | 53 |
| Verbetering van de milieuprestaties van het goederenvervoer per spoor | 56 |
| BIJLAGE 2: Situatie van het internationaal passagiersvervoer per spoor | 59 |
| Het bestaande communautair juridisch kader | 59 |
| Huidige marktsituatie voor het internationale passagiersvervoer per spoor | 61 |
| Verbetering van de kwaliteit van het internationaal passagiersvervoer..... | 64 |
| Afkortingenlijst | 68 |

INLEIDING: KADER VAN HET WITBOEK EN NOODZAAK VAN EEN NIEUW PAKKET MAATREGELEN VOOR HET SPOOR

Het voornaamste doel van de Europese Raad van Stockholm en die van Göteborg was met de presentatie van een tweede pakket maatregelen voor het einde van het jaar 2001 de hervorming van de Europese spoorwegsector voort te zetten.

Deze richtsnoeren zijn uitgewerkt in het op 12 september 2001 door de Commissie goedgekeurde **Witboek “Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”**¹. De revitalisatie van de spoorwegsector vormt een wezenlijk onderdeel van de strategie van het door de Commissie voorgestelde nieuwe evenwicht tussen vervoersmodaliteiten.

Nu is de door het Witboek gepresenteerde balans op zijn zachtst gezegd tegenstrijdig. Het spoor verliest nog steeds marktaandeel, en de kwaliteit van het goederenvervoer blijft zeer ontoereikend, en wordt in bepaalde gevallen zelfs slechter. Het meest zorgwekkend is ongetwijfeld de situatie van het goederenvervoer per spoor, daar zijn aandeel in het geheel van vervoersmodaliteiten nu nog maar 8% bedraagt in vergelijking met 21% in 1970, en in het vervoer over land 14% in vergelijking met 35%. Ondanks verschillende positieve ervaringen, variërend van de ontwikkeling van nieuwe initiatieven op de markt tot de herstructurering van historische spoorwegondernemingen in verscheidene lidstaten, blijft het tempo van de veranderingen achter bij de inspanningen.

Daarom stelt het Witboek een ambitieus actieprogramma voor dat zich toespitst op drie soorten maatregelen om de spoorwegsector te revitaliseren.

- Allereerst moet een rechtvaardig tarievenkader worden ingesteld voor alle vervoersmodaliteiten, waarmee de meest milieuvriendelijke modaliteiten kunnen worden opgewaardeerd.
- Vervolgens moet de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk worden voortgezet, waarbij de prioriteit duidelijk bij het spoor ligt en de nadruk wordt gelegd op het opheffen van de spoorwegknelpunten en het toevoegen van nieuwe grote spoorwegprojecten aan de lijst voorrangprojecten van Essen, zonder de verbetering van de toegankelijkheid van de perifere regio's en de regio's met een geografische handicap uit het oog te verliezen.
- Ten slotte moet de aanleg van een juridisch en technisch geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte tot een goed einde worden gebracht.

De in deze mededeling voorgestelde maatregelen hebben betrekking op dit laatste aspect van het actieprogramma.

¹ COM(2001)370. Zie met name het actieprogramma blz. 115 en hoofdstuk IB "impuls voor het spoor".

Een essentiële etappe onderweg: de uitvoering van het infrastructuurpakket

De hieronder gepresenteerde maatregelen veronderstellen de onverwijld invoering van het kader voor het “infrastructuurpakket” dat is opgesteld in de richtlijnen 2001/12/EG, 2001/13/EG en 2001/14/EG², die op 15 maart 2001 in werking zijn getreden en uiterlijk 15 maart 2003 moeten zijn omgezet.

Deze richtlijnen hebben betrekking op de verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden van de actoren, namelijk de spoorwegondernemingen die zijn belast met de vervoersactiviteiten, de infrastructuurbeheerders die zijn belast met het ontwikkelen van de infrastructuur en het verschaffen van toegang onder duidelijke en passende voorwaarden, en ten slotte de toezichthoudende instanties die zijn belast met de arbitrage in geval van mogelijke conflicten tussen spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders. De relatie tussen deze drie polen moet zijn ingebed in een kader dat garant staat voor de transparantie van de aan de exploitanten ter beschikking gestelde informatie, de rechtszekerheid van de contractuele relaties en de neutraliteit van de essentiële functies van het verlenen van vergunningen aan spoorwegondernemingen, de toewijzing van infrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur. Dit zijn de minimale voorwaarden om de bestaande exploitanten in staat te stellen pan-Europese diensten op te zetten en geïnteresseerde nieuwe exploitanten in staat te stellen de exploitatie van spoorwegdiensten ter hand te nemen.

Bovendien moeten de financiële relaties tussen de verschillende activiteiten duidelijk worden vastgelegd aan de hand van een doeltreffende scheiding van de boeken, waardoor de spoorwegondernemingen een beter inzicht hebben in de kosten van hun activiteiten en kruissubsidiëringen van hun activiteiten kunnen voorkomen. Een dergelijke heldere boekhouding is wel het minste wat de Europese belastingbetalers, die zien dat er elk jaar 35 miljard euro in het Europese spoorwegsysteem wordt gestoken in de vorm van investeringen in infrastructuur en compensaties voor openbardienstverplichtingen, mogen verwachten. Ook hier is transparantie een vereiste.

Daarvoor zal het juridische kader moeten zorgen, enerzijds door de heldere regelgeving in de Europese richtlijnen die de staten zo snel mogelijk in hun nationale wetgeving moeten omzetten, waarbij zij dezelfde helderheid moeten garanderen, en anderzijds door de invoering van communautaire mededingingsregels betreffende overheidsondernemingen en staatssteun.

Bovendien voorziet Richtlijn 2001/12/EG in invoering door de Commissie van een systeem voor het permanent observeren van de ontwikkeling van de Europese spoorwegsector.

De Commissie heeft dus de basis gelegd voor een systeem van toezicht op de spoorwegmarkt dat is gebaseerd op het permanent volgen van de statistieken en relevante indicatoren waarmee de tendensen in de ontwikkeling van de sector die het resultaat zijn van reeds getroffen maatregelen snel kunnen worden gedetecteerd.

² PBEG L 75 van 15 maart 2001.

Dit systeem, dat is opgesteld met de lidstaten en alle actoren binnen de spoorwegsector, vormt een kostbaar instrument om te kunnen beoordelen in welk tempo de spoorwegsector zich aanpast aan zijn nieuwe Europese omvang. Het zal vanaf begin 2002 tot de kandidaat-lidstaten worden uitgebreid. Het zal kunnen dienen ter ondersteuning van de voorgestelde nieuwe maatregelen in dit nieuwe pakket en ter verzekering van de follow-up daarvan in het veld.

Nog op te vullen lacunes van het juridische en technische kader

De ontoereikende interoperabiliteit van het Europese netwerk is een van de belangrijkste hindernissen voor de verrichting van pan-Europese diensten, in het bijzonder voor het goederenvervoer. Sinds het begin van de jaren negentig houdt de Europese Gemeenschap zich daarmee intensief bezig, te beginnen met het in ontwikkeling zijnde hogesnelheidsnetwerk. Het feit dat de technische specificaties inzake interoperabiliteit voor het hogesnelheidsspoor binnenkort zullen worden aangenomen, het resultaat van vijf jaar werk van honderden deskundigen uit de spoorwegindustrie, spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders die in actie zijn gekomen naar aanleiding van Richtlijn 96/48/EG, betekent dat de omzetting van deze expertise naar het conventionele spoorwegnet met vertrouwen tegemoet kan worden gezien. Met de aanneming van Richtlijn 2001/16/EG door de Raad en het Europees Parlement werd het mogelijk de noodzakelijke technische werkzaamheden, die momenteel gaande zijn, onmiddellijk op gang te brengen.

De besprekingen in de Raad en het Europees Parlement over het infrastructuurpakket en de interoperabiliteit van het conventionele spoor, evenals de ervaring die is opgedaan met de ontwikkeling van de technische specificaties inzake interoperabiliteit voor het hogesnelheidsspoor, hebben een aantal lacunes blootgelegd die een doeltreffende invoering van de vastgestelde regels ernstig kunnen schaden. De complexiteit van de spoorwegsector, die nog te veel lijdt onder het conservatisme en protectionisme uit een vorige eeuw, moet immers met kracht worden aangepakt. Het spoor heeft weliswaar een lange geschiedenis achter zich, en kan zich beroepen op de lange levensduur van infrastructuren en uitrustingen, maar als we het spoor een kans willen geven in de nieuwe Europese samenstelling, dan moeten we ervoor zorgen dat het spoor ervan doordrongen raakt dat er haast geboden is, en een kader instellen waarbinnen het spoor dynamischer kan zoeken naar oplossingen voor problemen die weliswaar moeilijk zijn, maar niet onoverkomelijk als de juiste mechanismen worden gehanteerd.

In die context lijkt het noodzakelijk het reeds bestaande kader op de volgende gebieden aan te vullen:

- de spoorveiligheid, die momenteel gebaseerd is op nationale regels die op verschillende niveaus of door de ondernemingen zelf zijn uitgeschreven, moet worden verzekerd door overheidsregels die voor iedereen begrijpelijk zijn, en de huidige nationale systemen zouden zich moeten bewegen in de richting van een wederzijdse erkenning of een Europese harmonisatie;
- interoperabiliteit veronderstelt deelname van alle betrokken actoren om optimale specificaties te kunnen vaststellen en een doeltreffende toepassing daarvan te kunnen

verzekerden; zij is nu beperkt tot het trans-Europese netwerk en moet zich kunnen uitbreiden tot het hele spoorwegnet waarop op uiterlijk 15 maart 2008 de vrije toegankelijkheid voor de verrichting van internationale vrachtvervoersdiensten verzekerd moet zijn;

- de doeltreffende invoering van de regels met betrekking tot veiligheid en interoperabiliteit vraagt om het instellen van snelle interventiesystemen in geval van afwijkende meningen tussen de verschillende nationale bevoegde instanties op die gebieden, om te kunnen streven naar de meest adequate oplossingen voor de problemen die de internationalisering van de spoorwegactiviteiten met zich meebrengt; dat is de taak van het spoorwegbureau, dat de constante drijfveer moet zijn achter de voortgang van de harmonisatie van regelgeving ten aanzien van techniek en veiligheid;
- de toetreding van de Gemeenschap tot de OTIF (Intergouvernementele organisatie voor het internationale spoorwegvervoer), daar deze organisatie juridische regels kan opstellen die een nuttige aanvulling vormen op het communautaire systeem en/of de uitbreiding van dit systeem naar andere Europese en niet-Europese landen verzekeren;
- de verruiming van de rechten van toegang tot de infrastructuur voor binnenlandse vrachtdiensten om het verkeer met lege wagons tot een strikt minimum te beperken;
- het openstellen van de markt voor internationale passagiersdiensten, rekening houdend met de bestaande connectie tussen deze diensten en de openbardienstverplichtingen die van toepassing zijn op de nationale en grensoverschrijdende diensten;
- de bevestiging van de kwaliteit van de te leveren diensten door middel van de erkenning van rechten en verplichtingen van klanten jegens de spoorwegondernemingen.

Reikwijdte van deze mededeling en de geformuleerde voorstellen

Deze mededeling bestaat uit twee delen:

- in het eerste deel, “vijf voorstellen om spoedig tot een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte te komen”, komen op een samenhangende wijze en puntsgewijs alle wetgevende maatregelen aan bod die de Commissie in dit pakket voorstelt: vijf voorstellen in totaal, die een geheel vormen. Het gaat om (1) het voorstel voor een richtlijn betreffende de veiligheid, (2) wijzigingen van de richtlijnen ten aanzien van de interoperabiliteit van het hogesnelheidsspoor en het conventionele spoor, (3) voorstel voor een verordening inzake het Europees bureau voor de veiligheid en interoperabiliteit van spoorwegen, (4) een voorstel voor een aanbeveling voor een besluit van de raad houdende machtiging van de Commissie te onderhandelen over de voorwaarden voor de toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) en (5) wijzigingen van richtlijn 91/440 om de toegangsrechten tot de spoorweginfrastructuur uit te breiden naar de binnenlandse vrachtdiensten;

- het tweede deel, “suggesties om de spoorwegmarkt dynamischer te maken en de kwaliteit te verbeteren: maatregelen voor de toekomst”, bevat analyses van de situatie van het goederenvervoer per spoor en het internationaal passagiersvervoer, die de Commissie ertoe hebben gebracht te overwegen later maatregelen met een wetgevend karakter en andere niet-dwingende maatregelen te treffen om de kwaliteit van de diensten en de aantrekkingskracht van het spoorwegvervoer in het algemeen te verbeteren. Deze maatregelen vloeien rechtstreeks voort uit het Witboek “Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”³.

Alle voorgestelde of overwogen maatregelen in de spoorwegsector moeten natuurlijk samengaan met andere maatregelen die deel uitmaken van andere voorschriften die in deze mededeling verder niet aan de orde komen, zoals de communautaire programma’s ter bevordering van de trans-Europese spoorwegnetwerken (TEN-begrotingen, maatregelen van structuurfondsen met inbegrip van het Cohesiefonds en ISPA, en EIB-leningen), onderzoek en ontwikkeling (5^e en 6^e kaderprogramma), intermodaal vervoer (Marco Polo) en andere maatregelen ten aanzien van andere vervoersmodaliteiten, in het bijzonder de heffingen op het gebruik van wegeninfrastructuren. Ten slotte zijn de spoorwegsystemen van de kandidaat-lidstaten volledig meegenomen bij het ontwerpen van alle voorgestelde maatregelen.

† † †

³ COM(2001)370.

1. VIJF VOORSTELLEN OM SPOEDIG TOT EEN GEÏNTEGREERDE EUROPESE SPOORVERKEERSRUIMTE TE KOMEN

1.1. Ontwikkeling van een gemeenschappelijke benadering van de spoorveiligheid

1.1.1. Veiligheid in een geïntegreerde ruimte: noodzaak van een gemeenschappelijke benadering

Sinds met Richtlijn 91/440/EEG de eerste stappen in de richting van een interne markt voor railvervoersdiensten werden gezet, is het duidelijk dat veiligheid een van de belangrijkste obstakels is op weg naar een verdere openstelling van de markt. Verschillen in voorschriften op het gebied van spoorwegveiligheid en uiteenlopende nationale veiligheidseisen zijn de belangrijkste redenen waarom het internationale railvervoer nog altijd op de oude manier wordt beheerd, namelijk door nationale exploitanten die aan de landsgrenzen zowel treinen als verantwoordelijkheden overdragen.

Door middel van de richtlijnen betreffende interoperabiliteit, dat wil zeggen Richtlijn 96/48/EG (betreffende het hogesnelheidsspoorwegsysteem) en Richtlijn 01/16/EG (betreffende het conventionele spoorwegsysteem), werden er essentiële eisen op het gebied van veiligheid op het niveau van subsystemen gedefinieerd en nader gespecificeerd door technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI). De TSI's zijn echter niet van toepassing op het bestaande spoorwagematerieel en hebben geen betrekking op algemene veiligheidseisen en beheers- en regelgevingsaspecten.

Richtlijn 95/18/EEG (betreffende vergunningen) en Richtlijn 95/19/EEG, die onder meer betrekking heeft op de veiligheids certificering van spoorwegondernemingen, droegen niet veel bij tot verbetering van de situatie. Deze richtlijnen bepalen dat er een EU-vergunning zou moeten worden verstrekt en dat deze zou kunnen worden gecombineerd met nationale veiligheids certificaten die de verschillende grondgebieden omvatten waarop een spoorwegonderneming haar diensten aanbiedt. Er zijn echter maar weinig, zo niet helemaal geen voorbeelden van spoorwegondernemingen die internationale diensten verlenen volgens de bepalingen van de richtlijnen.

Het infrastructuurpakket (Richtlijnen 01/12/EG, 01/13/EG en 01/14/EG) introduceerde slechts kleine aanpassingen aan het kader van veiligheidsregelgeving door de lidstaten te verplichten hun verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van het voorschrijven en handhaven van veiligheidsvoorschriften en –normen en ten aanzien van het waarborgen dat ongevallen aan onderzocht zullen worden. Toen in december 1999 binnen de Raad overeenstemming werd bereikt over het infrastructuurpakket, kondigde de Commissie vervolgens aan voornemens te zijn het wetgevende kader te voltooien met een richtlijn over spoorwegveiligheid.

Momenteel is er sprake van verschillende nationale benaderingen van spoorwegveiligheid, van verschillende doelen en verschillende toegepaste methoden.

Technische normen en eisen aan de organisatie van personeel en management verschillen van lidstaat tot lidstaat en het proces van goedkeuring van rollend materieel of van certificering van personeel of spoorwegondernemingen is nog niet aangepast aan de behoeften van een geïntegreerd Europees spoorwegsysteem. Ofschoon er veel veiligheidseisen zijn die voortkomen uit technische en operationele verschillen tussen de netten, bestaat er in de sector ook een gebrek aan begrip van de verschillende nationale benaderingen en soms is er ook wederzijds wantrouwen dat zijn oorsprong vindt in een gebrek aan kennis en een tekort aan transparantie.

De herstructurering van de spoorwegen in Europa heeft geleid tot de scheiding van functies tussen beheerders van infrastructuur en spoorwegondernemingen; een proces dat nog steeds gaande is. Veel regelgevende functies zijn van de spoorwegactoren zelf overgegaan op openbare instanties, hetgeen ook snelle veranderingen heeft teweeggebracht in de wijze waarop veiligheid binnen de sector in regelgeving opgenomen en beheerd wordt. Tijdens deze overgang is het van essentieel belang dat de rol van de verschillende actoren helder gedefinieerd wordt en dat de verantwoordelijkheden voor het creëren van veiligheidsregelgeving en voor het beheer en de handhaving van veiligheid op een vergelijkbare en geharmoniseerde wijze in Europa worden herverdeeld.

Het railvervoer in Europa boekt over het algemeen zeer goede resultaten op het gebied van veiligheid, met name in vergelijking met de belangrijkste concurrerende tak van vervoer, namelijk het wegvervoer. De invoering van gecentraliseerde verkeersleiding, automatische treinbeïnvloeding, rijtuigen die beter bestand zijn tegen botsingen, en moderner veiligheidsbeleid hebben in de afgelopen dertig jaar het aantal doden bij spoorwegongevallen aanzienlijk verminderd. Het gemiddeld aantal passagiers dat in de lidstaten bij treinongevallen om het leven komt, ligt bij ongeveer 100 per jaar en het totale aantal doden (hoofdzakelijk inzittenden van auto's op overwegen) is ca. 800-900. Ter vergelijking: in het gewone wegverkeer sterven jaarlijks meer dan 40.000 mensen.

Veiligheidsniveaus van het railvervoer vergeleken met andere vervoerswijzen

| Aantal doden per 100 miljoen personenkilometers | | Aantal doden per 100 miljoen uur | |
|--|------|----------------------------------|------|
| Motorfiets/bromfiets | 16 | Motorfiets/bromfiets | 500 |
| Voetgangers | 7,5 | Fiets | 90 |
| Fiets | 6,3 | Voetgangers | 30 |
| Weg (totaal) | 1,1 | Auto | 30 |
| Auto | 0,8 | Lucht (openbaar vervoer) | 36.5 |
| Veerboot | 0,33 | Weg (totaal) | 33 |
| Lucht (openbaar vervoer) | 0,08 | Veerboot | 10,5 |
| Bus en touringcar | 0,08 | Bus en touringcar | 2 |
| Spoor | 0,04 | Spoor | 2 |

"Exposure data for travel risk assessment: current practice & future needs in the EU", ETSC, Brussel, 1999

Maar ongelukken gebeuren en wanneer ze gebeuren, komen de zwakke kanten van de spoorwegveiligheid aan het licht en blijkt welke mogelijkheden er nog zijn om de risico's te beperken. Dat de invloed op de publieke opinie van ongevallen met treinen waarbij meerdere doden vallen, groot is, moge duidelijk zijn en de beelden van de ongevallen bij Eschede (Duitsland) en Ladbroke Grove (Paddington Station, Verenigd Koninkrijk) herinneren ons eraan welke catastrofale gevolgen menselijke fouten of technische gebreken in het railvervoer kunnen hebben. In een maatschappij waar dergelijke ongevallen steeds minder worden getolereerd, dient er alles aan te worden gedaan om de risico's verder terug te dringen, zonder de concurrentiepositie van de vervoerstak in gevaar te brengen. Met de opkomende interne markt voor railvervoersdiensten en de levering van spoorwegmaterieel dienen dergelijke inspanningen op Europees niveau te worden gecoördineerd en geharmoniseerd.

1.1.2. Voorstel voor een richtlijn betreffende de spoorveiligheid

De voorgestelde richtlijn betreffende bestuursrechtelijke bepalingen inzake veiligheid en onderzoek van ongevallen en incidenten op het spoorweganet van de Gemeenschap stelt vier belangrijke probleemgebieden aan de orde die verband houden met de ontwikkeling van veilige spoorwegen in Europa. In de richtlijn wordt uitgegaan van een geleidelijke benadering van harmonisering en de ontwikkeling van gemeenschappelijke principes, waarbij rekening wordt gehouden met de grote verschillen die tussen de lidstaten bestaan.

De eerste en belangrijkste taak in de zich ontwikkelende herstructurering van de Europese spoorwegen bestaat uit de **modernisering en harmonisering van de structuur**

van de veiligheidsregelgeving en van de inhoud van veiligheidsvoorschriften in de lidstaten en op Europees niveau. Hiermee moet gewaarborgd worden dat verantwoordelijkheden op gemeenschappelijke wijze worden vastgesteld en verdeeld en dat de veiligheid gedurende het herstructureringsproces gegarandeerd is. De richtlijn stelt dat infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen de directe en operationele verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheid op de spoorwegnetten en voor de risicobeheersing. De richtlijn schrijft de oprichting voor van instanties in de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor de regeling van en het toezicht op de veiligheid, en regelt hun coördinatie op Europees niveau. In de richtlijn wordt een gemeenschappelijk minimumtakenpakket voor deze instanties geschetst.

Door toepassing van de geleidelijke aanpak stelt de richtlijn procedures vast voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke inspectie- en beoordelingsmethoden, gemeenschappelijke veiligheidsmethoden (GVM). De richtlijn zorgt voor een mechanisme voor de overgang naar gemeenschappelijke veiligheidsvoorschriften door middel van een kennisgevingsprocedure, hetgeen Europese aanvaarding van nieuwe nationale veiligheidsvoorschriften vereist.

Het tweede probleem dat door de richtlijn aan de orde wordt gesteld, is de **verwijdering van belemmeringen ten behoeve van een verdere openstelling van de markt** en de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees spoorwegsysteem. Het veiligheidscertificaat, dat aan een spoorwegonderneming wordt toegekend voor exploitatie van een specifiek net, wordt nog steeds erkend als het middel om toegang tot infrastructuur te bereiken. In deze richtlijn wordt het concept verder ontwikkeld door de invoering van gemeenschappelijke eisen voor en gemeenschappelijke elementen van een veiligheidsbeheersysteem dat ook door infrastructuurbeheerders moet worden ingevoerd.

Met een gemeenschappelijk veiligheidsbeheersysteem voor spoorwegexploitatie zou een certificaat dat in de ene lidstaat afgegeven wordt en dat dus het veiligheidsbeheersysteem van een bepaalde spoorwegonderneming aanvaardt, zou binnen de hele Gemeenschap geldig moeten zijn voor gelijkwaardig railvervoer. Daarnaast zou de spoorwegonderneming ook nog moeten verklaren de intentie te hebben nationale voorschriften na te leven en voor elk van de netten die zij zou willen exploiteren, goedkeuring moeten verkrijgen voor het gebruik van het rollend materieel en personeel.

Voor de totstandbrenging van het Gemeenschappelijke Europese spoorwegsysteem is het evenzeer belangrijk om het vertrouwen tussen actoren op de markt en tussen lidstaten te vergroten. Te dien einde introduceert de richtlijn een mechanisme voor de aanvaarding van gemeenschappelijke veiligheidsdoelen (GVD) waaraan alle spoorwegsysteem zouden moeten kunnen voldoen. De gemeenschappelijke veiligheidsmethoden (GVM) zullen ook gebruikt worden om te beoordelen of de doelen gehaald zijn.

Het derde probleemgebied waarop de richtlijn zich richt, heeft betrekking op **transparantie, voorlichting en de toepassing van eerlijke rechtsbedeling in de spoorwegregelgeving**. De wereld van de oude monopolistische staatsspoorwegen was in vele opzichten een gesloten wereld. De spoorwegen waren overwegend zelfregulerend en het werd niet echt nodig geacht om het publiek voor te lichten over veiligheid en om

transparante beslissingsregels toe te passen. Met een open markt en regelgeving door openbare instanties zullen meer eisen aan de spoorwegsector worden gesteld. De sector moet zich in dezelfde richting ontwikkelen als andere takken van vervoer.

De richtlijn introduceert gemeenschappelijke principes voor besluitvorming door de spoorweginstanties, vereist de beschikbaarheid van voorschriften en regelgeving, geeft instructies voor dienstregelingen en stelt bepalingen verplicht op basis waarvan actoren tegen alle beslissingen beroep kunnen aantekenen.

De richtlijn stelt gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren (GVI) vast die verder zullen worden ontwikkeld via de procedure van het comité. Deze indicatoren zullen het mogelijk maken de ontwikkeling van de spoorwegveiligheid in de lidstaten en op communautair niveau te bewaken. Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders zullen verplicht zijn jaarverslagen over de ontwikkeling van veiligheid in te dienen bij hun nationale veiligheidsinstantie, die op haar beurt elk jaar een rapport moet publiceren en ter beschikking moet stellen aan het Europese Spoorwegbureau. Hierdoor zal de gesloten structuur verder worden geopend en zullen alle actoren ervaringen kunnen delen en vertrouwen kunnen winnen.

Het vierde gebied waarop de richtlijn zich richt, is **onderzoek van ongevallen en incidenten**. Gebleken is dat er tussen de verschillende lidstaten grote verschillen bestaan op het gebied van wetgeving over ongevallenonderzoek. In veel gevallen worden ongevallen nog steeds onderzocht door de nationale staatsspoorwegen of door de politie, terwijl er in sommige lidstaten onafhankelijke instanties voor ongevallenonderzoek in het leven zijn geroepen. Onder invloed van wetgeving voor ongevallenonderzoek in de luchtvaart, op communautair niveau vastgelegd krachtens Richtlijn 94/56/EG, neigen veel lidstaten ook voor andere takken van vervoer naar onafhankelijk ongevallenonderzoek en gaan in sommige gevallen over tot de oprichting van multimodale onderzoeksraden naar het voorbeeld van de National Transportation Safety Board (NTSB) in de Verenigde Staten.

De totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt voor railvervoer en spoorwegmaterieel maakt het belangrijker om informatie te delen en lessen te leren uit ongevallen en incidenten. Technische gebreken en operationele en beheersmatige tekortkomingen zouden veel eenvoudiger vastgesteld en voorkomen kunnen worden wanneer informatie binnen de sector beschikbaar zou zijn en zou worden verspreid. Om dit te bereiken, is het belangrijk dat het veiligheidsonderzoek wordt gescheiden van het gerechtelijk (politie-)onderzoek. Het veiligheidsonderzoek richt zich op het vaststellen van kernoorzaken om te voorkomen dat zoiets nog eens voorkomt, terwijl het politieonderzoek zich richt op het vinden van de persoon die een strafbaar feit heeft begaan, voorzover daarvan al sprake is. Deze twee typen onderzoek houden zich bezig met verschillende problemen, passen verschillende methoden toe en vergen van onderzoekers verschillende vaardigheden. Als zij niet gescheiden worden gehouden, wordt er uit ongevallen en incidenten nooit naar behoren lering getrokken.

Omwille van het vertrouwen van het publiek in een veiligheidsonderzoek en omwille van het vertrouwen van de betrokken partijen, moet het onderzoek worden uitgevoerd door

een onafhankelijke instantie. Omdat de kernoorzaken van een ongeval vaak kunnen worden herleid tot het kader van veiligheidsregelgeving, moet de onderzoeksinstantie ook onafhankelijk zijn van de regelgever op het gebied van veiligheid. De richtlijn omschrijft de principes voor verplicht onderzoek naar ernstige ongevallen en incidenten boven een vastgesteld drempelniveau en schrijft de totstandbrenging voor van onafhankelijke onderzoeksinstanties in de lidstaten.

De veiligheidsrichtlijn mag niet worden gezien als een afzonderlijk stuk wetgeving. De richtlijn zet op systeemniveau voort wat de richtlijnen betreffende interoperabiliteit op het niveau van subsystemen hebben geïntroduceerd en vertrouwt op hetzelfde comité als wordt gebruikt voor de ontwikkeling van de TSI's. Interoperabiliteit en veiligheid zullen dus op consistente en samenhangende wijze worden ontwikkeld. De geleidelijke aanpak is vergelijkbaar met de aanpak die werd ingevoerd door Richtlijn 01/16/EG betreffende interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en zal sterk afhangen van steun door de actoren van de sector en door het in ditzelfde pakket voorgestelde Europese Spoorwegbureau. De overgang van nationale spoorwegnetten naar een gemeenschappelijk Europees spoorwegsysteem vergt tijd en aanzienlijke inspanningen van al diegenen die bij de ontwikkeling betrokken en in de ontwikkeling geïnteresseerd zijn. Met een gelijktijdige groei van de prestatie op de markt en de veiligheidsprestaties zal het railvervoer worden versterkt en de mogelijkheid krijgen zijn inherente voordelen op de vervoersmarkt te benutten.

Voorgestelde actie nr. 1

Voorstel voor een richtlijn betreffende de spoorveiligheid

1.2.Aanvulling van de basisprincipes van interoperabiliteit

De bouw van een geïntegreerde spoorverkeersruimte vereist niet alleen een duidelijk veiligheidskader, maar ook de implementatie van interoperabiliteit, zowel op het hogesnelheids- als op het conventionele spoor.

Hogesnelheidsspoor

De aanname van richtlijn 96/48/EG op 23 juli 1996 vormde het vertreksignaal voor de ontwikkeling van de TSI's (technische specificaties inzake interoperabiliteit), als wezenlijke elementen om te komen tot interoperabiliteit van het hogesnelheidsspoorwegnet. Aangezien het gaat om een ware revolutie op het gebied van technische harmonisatie in de spoorwegsector, moest men zich echter eerst nieuwe werkmethoden eigen maken en nieuwe evenwichten ontdekken tussen de verschillende betrokken actoren. Dat hield met name in dat de infrastructuurbeheerders, de spoorwegondernemingen en de bedrijfstak bijeen kwamen binnen de Europese Associatie voor spoorweginteroperabiliteit (AEIF) en moesten leren samen te werken om TSI-projecten te genereren. Het instellen van deze nieuwe procedures en deze nieuwe instrumenten leidde tot een verlenging van de ontwikkelingstijd voor de TSI's, die aanvankelijk op drie jaar was geschat. Naar verwachting zullen zij eind 2001 worden aangenomen, en medio 2002 in werking treden. Een programma voor de ontwikkeling

van corresponderende Europese normen is in 1998 van start gegaan en wordt regelmatig geactualiseerd aan de hand van de werkzaamheden voor het opstellen van de TSI's.

Ondertussen blijft het netwerk zich ontwikkelen; voor de komende vijf jaar wordt een aantal nieuwe inbedrijfstellingen verwacht, en het is dus belangrijk de implementatie van de interoperabiliteit te versnellen door op drie niveaus te handelen:

- de investeringen van de verschillende lidstaten in grensoverschrijdende projecten beter coördineren: de economische rentabiliteit van de projecten is immers groter wanneer de infrastructuren vanaf hun ingebruikname volledig benut kunnen worden. In 2002 zal in het kader van het in artikel 155, lid 2, van het EG-Verdrag bedoelde coördinatiebeleid een instrument voor de coördinatie van investeringen worden voorgesteld;
- de TSI's vóór hun publicatie laten toepassen bij grote onderhoudswerken en grote vernieuwingen die van invloed zijn op de reeds gebruikte hogesnelheidslijnen. Dit is een bepaling waarin richtlijn 96/48/EG niet direct voorziet, maar die is opgenomen in het kader van het conventionele spoor. De bepaling is wel opgenomen in het kader van de in de bijlage voorgestelde wijziging van richtlijn 96/48/EG;
- de implementatie van de TSI's financieel steunen met behulp van de begroting voor de trans-Europese netwerken.

Conventioneel spoor

De richtlijn betreffende de interoperabiliteit van het conventionele spoor⁴, die op 19 maart 2001 is aangenomen, stelt net als die betreffende het hogesnelheidsspoor communautaire procedures in voor het opstellen en aannemen van TSI's, evenals gemeenschappelijke regels om te beoordelen of aan deze specificaties wordt voldaan.

De richtlijn schrijft de aannee van een eerste groep voorrang-TSI's voor binnen drie jaar, ofwel in 2004, op de volgende gebieden: de controle/besturing en de signalering; telematicatoepassingen ten behoeve van het vrachtvervoer; de exploitatie en het beheer van het treinverkeer (met inbegrip van kwalificaties van het personeel voor grensoverschrijdende diensten); goederenwagens; geluidshinder in verband met het rollend materieel en de infrastructuur.

Vertrouwend op de ervaring die zij op het gebied van het hogesnelheidsspoor heeft opgedaan, heeft de Commissie niet gewacht op de publicatie van de richtlijn om haar voorbereidende werk te beginnen. De AEIF-deskundigen zijn al aan het werk om de kritische elementen op het gebied van interoperabiliteit in kaart te brengen. Zes maanden na publicatie van de richtlijn heeft de Commissie al de formele goedkeuring verkregen van het Regelgevend comité voor het eerste werkprogramma, voor de aanwijzing van de AEIF als representatieve gemeenschappelijke instantie, en voor de machtiging van de AEIF voor de ontwikkeling van de eerste groep TSI's.

⁴ 2001/16/EG.

Hoewel we ons voordeel kunnen doen met de opgedane ervaring, moeten we de moeilijkheden van de aannahme van de TSI's voor het conventionele spoor niet onderschatten, omdat het om een bestaand en niet om een nog te bouwen systeem gaat. Er is sprake van meer en grotere technische en operationele verschillen en een grotere verscheidenheid aan betrokken actoren.

Om die redenen heeft de Commissie gekozen voor een geleidelijke aannahme van de TSI's, te beginnen met die welke het hoogste sociaal-economisch rendement kunnen opleveren. Niettemin moet het proces van ontwikkeling en herziening van de TSI's strak geleid worden.

Noodzaak van het bijwerken van de richtlijnen inzake interoperabiliteit

Er zijn verscheidene overwegingen waardoor de Commissie zich genoodzaakt ziet wijzigingen op de twee richtlijnen inzake de interoperabiliteit van spoorwegen voor te stellen:

- in zijn resolutie van 17 mei 2000 heeft het EP de Commissie gevraagd met voorstellen te komen voor een herziening van richtlijn 96/48/EG op basis van het model dat is verkregen uit de richtlijn inzake de interoperabiliteit van het conventionele spoorwegsysteem;
- uit de ontwikkeling van de TSI's op het gebied van het hogesnelheidsspoor kunnen een aantal lessen worden geleerd die de Commissie ertoe hebben gebracht wijzigingen voor te stellen op de twee richtlijnen inzake de interoperabiliteit van spoorwegen;
- de oprichting van een Bureau en de aannahme van een richtlijn betreffende de spoorveiligheid, zoals die tegelijk met dit voorstel worden voorgesteld, maken een herformulering van sommige bepalingen van de twee richtlijnen inzake de interoperabiliteit van spoorwegen noodzakelijk;
- als gevolg van het volledig openstellen van het spoorwegnet voor vrachtdiensten moet interoperabiliteit op het totale net worden gerealiseerd. Bij gevolg moet het geografische toepassingsgebied worden uitgebreid.

Daarom is in dit pakket een voorstel voor een richtlijn houdende wijziging van de richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG opgenomen; elke afzonderlijke wijziging wordt daarin meer gedetailleerd onderbouwd.

| |
|---|
| <p><u><i>Voorgestelde actie nr. 2</i></u></p> |
|---|

| |
|--|
| <p>Voorstel tot wijziging van de richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG.</p> |
|--|

1.3.Creëren van een doeltreffend besturingsinstrument: het Europees Spoorwegbureau

1.3.1. Noodzaak van een neutrale expertise op Europees niveau

De hervorming van de spoorwegsector wordt gekenmerkt door een herdefiniëring van de taken tussen de marktactoren en de overheidsinstanties. In het verleden was het vanwege het naast elkaar bestaan van nationale publieke monopolistische ondernemingen niet mogelijk deze verdeling van verantwoordelijkheden duidelijk te onderscheiden. De spoorwegondernemingen stelden immers in de meeste gevallen zelf de technische normen en veiligheidsregels vast. Deze situatie bracht geen concurrentieproblemen met zich mee, aangezien de markten hoe dan ook niet open waren. Op internationaal niveau heeft dit model zich vertaald in het instellen van een particuliere samenwerking tussen nationale ondernemers, die gezamenlijk de technische regels en internationale verkeersregels vaststellen binnen de Internationale Spoorwegunie (UIC).

Met het openstellen van de toegangsrechten en de geleidelijke vorming van een echte Europese spoorwegmarkt, is een overheidsregeling die voor alle marktspelers gelijke concurrentievoorwaarden garandeert noodzakelijk geworden. Bij gevolg dient de rechtstreekse regeling door de ondernemers uit het verleden vervangen te worden door een overheidsregeling op Europees niveau, vooral wat betreft het opstellen van technische en veiligheidsregels.

Natuurlijk zouden de deskundigen uit de sector direct moeten deelnemen aan het ontwerpen en opstellen van dergelijke regels. Het gaat er dus om een nieuw evenwicht te bepalen dat ervoor zorgt dat de sector op een representatieve wijze kan deelnemen aan het vaststellen van Europese regels, welke passen in het communautaire rechtssysteem en binnen het kader van dit systeem worden aangenomen door de overheid.

Met het oog op deze nieuwe voorwaarde dienen de overheidsinstanties zich de middelen te verschaffen om deze regelgevende taak in een evenwichtige dialoog met de sector op zich te nemen. Daarvoor is het allereerst van belang dat er een einde wordt gemaakt aan een aanzienlijke asymmetrie wat betreft de deskundigheid: op dit moment is er geen technisch expertisecentrum aanwezig op het niveau van de Europese overheid, en in talrijke lidstaten laten de middelen van de ministeries van vervoer of van de regelgevende organen het nog altijd niet toe een evenwichtige technische dialoog met de sector aan te gaan.

Daarom stelt de Commissie voor een technisch spoorwegexpertisecentrum op te richten in de vorm van een bureau.

De benodigde specialisering en expertise pleiten immers niet voor een directe betrokkenheid van de diensten van de Commissie. Het Witboek Europese governance⁵ herinnert eraan dat de Commissie zich moet concentreren op de taken die haar uit hoofde

⁵ COM(2001) 428 van 25 juli 2001.

van de Verdragen zijn opgelegd en moet vermijden dat voor al te technische taken personeel van de Commissie wordt ingeschakeld.

Bijgevolg is gebleken dat een bureau het meest geschikte instrument is om deze technische werkzaamheden met de deskundigen van de sector te leiden. In herinnering dient te worden gebracht dat deze oplossing al in 1996 is overwogen⁶ en werd aanbevolen door het voor de Commissie verrichte onderzoek van NERA naar de spoorwegveiligheid⁷. Deze richting is bevestigd in het Witboek “Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”⁸ van september 2001, waarin het principe van een communautaire structuur wordt overwogen.

1.3.2. Een bureau ten dienste van alle actoren

De Gemeenschap geeft ongeveer 2500 M€ per jaar uit aan de financiering van spoorwegprojecten (TEN, Cohesiefonds, structuurfondsen, ISPA, onderzoek, enz.). De geschatte jaarlijkse begroting voor het bureau bedraagt minder dan 0,6% van dat bedrag, en zal een veel efficiëntere aanwending van de communautaire middelen mogelijk maken door zorg te dragen voor de interoperabiliteit van de projecten en een gemeenschappelijke benadering van de veiligheid.

Het voorgestelde spoorwegbureau heeft geen zelfstandige beslissingsbevoegdheid. Enerzijds gaat het om een orgaan voor technische ondersteuning bij de besluitvorming, en anderzijds om een raadgevend orgaan.

Het opstellen van de in de richtlijn genoemde teksten over de spoorwegveiligheid en het besturen van de werkzaamheden inzake de interoperabiliteit, vergen van de kant van de overheid een technisch orgaan voor de voorbereiding en de ondersteuning bij de besluitvorming. Het bureau zal daarom worden belast met de besturing en de coördinatie van al deze werkzaamheden, en de technische gesprekspartner zijn voor de betrokken beroepssectoren.

Voor deze eerste functie, namelijk technische ondersteuning bij de besluitvorming, is de positionering van het bureau geïllustreerd in de grafiek op de volgende pagina.

Voor alle door het Bureau geformuleerde aanbevelingen geldt dezelfde werkwijze: de technische voorbereidings- en redactiewerkzaamheden worden verricht door groepen deskundigen uit de sector. Deze groepen deskundigen worden samengesteld door de representatieve organisaties van de sector, zoals op dit moment de AEIF voor de werkzaamheden met betrekking tot de interoperabiliteit. Deze groepen worden gestuurd en gecoördineerd door het Bureau. De projecten worden ter goedkeuring aan de Commissie overgedragen in het door de desbetreffende richtlijnen vastgestelde kader, dat wil zeggen met het advies van een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten.

⁶ Witboek van de Commissie: “Een strategie om de spoorwegen in de Gemeenschap weer vitaal te maken” COM(1996) 421 def.

⁷ NERA – eindrapport – “Safety regulations and standards for European railways” – februari 2000.

⁸ COM(2001)370.

Bij zijn taak van ondersteuning bij de besluitvorming zal het Bureau de sociale partners raadplegen binnen het bestaande kader van de sociale dialoog en dient het de vertegenwoordigers van de klanten van het spoor te raadplegen.

De tweede aan het Bureau toevertrouwde functie is een adviserende functie over onderwerpen die verband houden met de veiligheid en interoperabiliteit van de spoorwegen. Het gaat in de eerste plaats om het verschaffen van een technisch advies aan de Commissie en de lidstaten in het kader van het Comité dat is ingesteld bij de richtlijnen inzake interoperabiliteit en veiligheid.

Richtlijn 2001/14/EG vraagt de lidstaten toezichthoudende instanties op te richten die met name belast zijn met het toezicht op de voorwaarden voor toegang tot de markt. Bovendien kan het bij richtlijn 2001/14/EG ingestelde Comité gevraagd worden een uitspraak te doen over zaken die betrekking hebben op de toegangsrechten tot de infrastructuur. De zaken die ter kennis zullen moeten worden gebracht van deze toezichthoudende instanties of dit comité zullen, wanneer zij betrekking hebben op actoren uit verscheidene lidstaten, vaak een aspect bevatten dat verband houdt met de veiligheid of interoperabiliteit.

Het is in die gevallen dus onontbeerlijk om een neutraal technisch advies te kunnen vragen. De nationale overheden zullen het Bureau dus om een onafhankelijk technisch advies kunnen vragen.

Ten slotte dient het Bureau een motor achter het netwerk te zijn, die het mogelijk maakt geleidelijk een grotere kennis op te bouwen van de wederzijdse nationale spoorwegsysteem, om tussen alle betrokkenen vertrouwen en dynamische werkrelaties te kunnen creëren. Daarvoor zal het Bureau bijvoorbeeld worden belast met het op gang brengen van samenwerkingsactiviteiten tussen de nationale veiligheidsinstanties of tussen de in de richtlijnen inzake de interoperabiliteit gedefinieerde aangemelde instanties.

Het gaat dus om een bureau dat ten dienste staat aan alle actoren in de sector, of het nu gaat om institutionele actoren of marktdeelnemers. Opgemerkt dient te worden dat het Bureau bij alle werkzaamheden rekening moet houden met de procedure voor uitbreiding van de Europese Unie en de spoorwegverbindingen met derde landen. Bovendien staat deelname aan de werkzaamheden van het Bureau open voor derde Europese landen.

Voorstel nr. 3

Voorstel voor een Verordening tot oprichting van een Europees Bureau voor de veiligheid en interoperabiliteit van spoorwegen

1.4. Verduidelijking van de rol van de Gemeenschap ten aanzien van de OTIF.

De Intergouvernementele organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF) is een organisatie waartoe alle lidstaten van de Unie, alle kandidaat-lidstaten die een spoorweg hebben en bepaalde Afrikaanse en Aziatische landen (in totaal 40 landen) behoren. Het instrument van de OTIF is het Verdrag betreffende het internationale

spoorwegvervoer, ondertekend op 9 mei 1980 te Bern, en gewijzigd bij het Protocol van Vilnius, ondertekend op 3 juni 1999 te Vilnius.

Het Verdrag als gewijzigd bij het Protocol van Vilnius bevat:

- uniforme regelen betreffende internationaal spoorwegvervoer van reizigers (CIV); op dit gebied is de Gemeenschap nog niet opgetreden, maar zij heeft wel de intentie daartoe met het oog op het versterken van de rechten van de passagiers, zoals zij dat heeft gedaan met betrekking tot het vervoer door de lucht;
- uniforme regelen betreffende internationaal spoorwegvervoer van goederen (CIM); op dit gebied is de Gemeenschap nog niet opgetreden, maar zij heeft wel de intentie daartoe met het oog op de bevordering van de kwaliteit van het goederenvervoer per spoor;
- een reglement betreffende het internationale spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen (RID); op dit gebied heeft de Gemeenschap de resultaten van de werkzaamheden van de OTIF in haar communautaire wetgeving opgenomen (zie richtlijn 96/49);
- uniforme regelen betreffende de overeenkomsten voor het gebruik van voertuigen voor het internationale spoorwegverkeer (CUV);
- uniforme regelen betreffende de overeenkomst voor het gebruik van de infrastructuur voor het internationale spoorwegverkeer (CUI): dit gebied komt deels aan de orde in richtlijn 2001/14, die voorschriften bevat inzake de relaties tussen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen, en de Gemeenschap is voornemens veel verder te gaan dan waarin de CUI voorziet;
- uniforme regelen betreffende de validering van technische normen en de aanname van uniforme technische voorschriften die van toepassing zijn op spoorwegmaterieel dat bestemd is voor gebruik in internationaal verkeer (APTU) en uniforme regelen betreffende de technische toelating van spoorwegmaterieel dat wordt gebruikt in internationaal verkeer (ATMF): deze gebieden vallen momenteel onder richtlijnen 96/48 (interoperabiliteit hogesnelheidsspoor) en 2001/16 (interoperabiliteit conventionele spoor) en kunnen beschouwd worden als een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap.

Het protocol van Vilnius staat open voor bekrachtiging, maar op dit moment heeft nog geen enkele lidstaat het bekrachtigd.

De communautaire bevoegdheid op het gebied van de spoorwegen is sinds de ondertekening van het Protocol van Vilnius aanzienlijk gewijzigd door aanname door de Raad en het Europees Parlement van het “spoorweginfrastructuurpakket” (richtlijnen 2001/12/EG, 2001/13/EG en 2001/14/EG) en richtlijn 2001/16 inzake de interoperabiliteit van het conventionele spoor. Op die gebieden is een aantal bevoegdheden inmiddels exclusief geworden, met name op het gebied van de interoperabiliteit van de spoorwegen.

Bijgevolg kunnen de lidstaten niet meer alleen buiten het kader van de gemeenschapsinstellingen het Protocol van Vilnius bekrachtigen, aangezien bepaalde voorschriften onder een exclusieve communautaire bevoegdheid vallen. Om de bekrachtiging van het Protocol van Vilnius mogelijk te maken is toetreding van de Gemeenschap tot dit protocol dus onontbeerlijk.

Bovendien is het belang van toetreding van de Gemeenschap tot de OTIF groter geworden doordat een groot aantal van de resterende leden van de OTIF binnenkort tot de Gemeenschap zullen toetreden.

In artikel 38 van het Protocol van 1999 wordt bepaald dat toetreding tot het Verdrag openstaat voor regionale organisaties voor economische integratie, waarmee uitdrukkelijk de Gemeenschap wordt bedoeld. De vraag van de toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag en tot de Organisatie die het Verdrag beheert, wordt dus rechtstreeks gesteld. Deze vraag kwam duidelijk aan de orde in Mededeling COM(1999)617 waarin het voorstel wordt gepresenteerd voor een richtlijn inzake de interoperabiliteit van het conventionele spoor, dat nu richtlijn 2001/16 is geworden. In deze mededeling stond: "De Commissie zal de argumenten voor toetreding van de Gemeenschap tot het centrale bureau voor het internationale spoorwegvervoer (OTIF) bestuderen en in 2001 haar standpunt bekendmaken".

De Commissie beveelt aan dat **de Gemeenschap toetreedt tot het COTIF en de OTIF om haar exclusieve bevoegdheid in de spoorwegsector uit te oefenen en om de standpunten van de lidstaten in sectoren met gemengde bevoegdheid beter op elkaar af te stemmen.**

Voorstel nr. 4

Aanbeveling van de Commissie aan de Raad om haar te machtigen te onderhandelen over de voorwaarden voor de toetreding van de Gemeenschap tot de OTIF.

1.5. Totstandbrenging van de interne markt voor de goederenvervoersdiensten per spoor

Voorgesteld wordt de openstelling van de markt voor het goederenvervoer te versnellen. De redenen daarvoor zijn veel duidelijker aan het licht gekomen sinds de aanname van het infrastructuurpakket, waarmee de markt alleen voor de internationale vrachtvervoersdiensten wordt opengesteld. Dit pakket is een belangrijk signaal geweest op deze markt in wording. Het door de Commissie op 12 september 2001 vastgestelde **Witboek - Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen** geeft een goed beeld van zowel de huidige tekortkomingen als het potentieel van het spoor op dit gebied⁹.

⁹ COM(2001) 370. Zie met name het actieprogramma blz. 115 en hoofdstuk IB "Impuls voor het spoor".

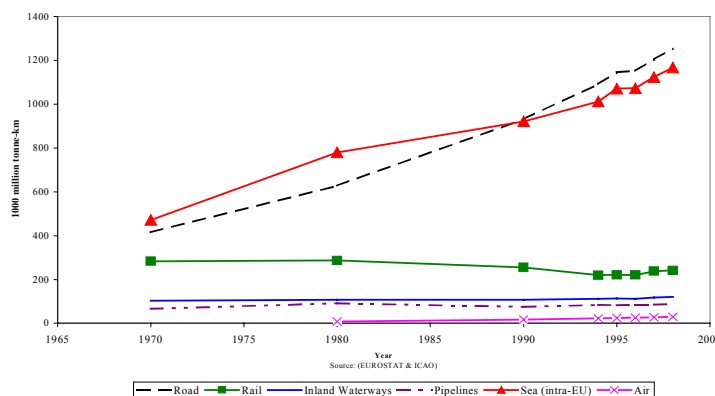
De openstelling van de markt past in de context van het heldere en dringende verzoek van het Parlement aan de Commissie, gedaan tijdens het overleg met de Raad, om voor te stellen de markt voor het vrachtvervoer zonder beperkingen open te stellen, en in de context van de reeds bestaande openstelling in verscheidene lidstaten.

De ondernemingen en potentiële investeerders begrijpen niet dat er nog steeds beperkingen zijn waardoor de wagons niet geladen kunnen rijden, wat slechts nadelig kan zijn voor het concurrentievermogen van het spoor ten opzichte van de weg. Vernieuwende en hoopgevende experimenten in verscheidene lidstaten, waar nieuwe spoorwegondernemingen van verschillende omvang verschijnen, moeten zich zonder juridische en economisch ongerechtvaardigde beperkingen kunnen ontplooien, om bij alle betrokkenen vertrouwen te wekken, in het bijzonder bij de laders die verwachten dat door deze openstelling de kwaliteit van de diensten zal verbeteren en er meer rekening zal worden gehouden met hun behoeften.

Hieronder zijn al deze argumenten uitgewerkt.

1.5.1. De goederenmarkt en de sector goederenvervoer per spoor in de EU

Kwantitatieve gegevens illustreren de bijzonder dynamische ontwikkeling van goederenvervoersactiviteiten in Europa en de slechte prestatie het goederenvervoer per spoor. In de jaren negentig van de vorige eeuw groeide het goederenvervoer in Europa aanzienlijk sneller (ca. 3% per jaar) dan het BBP (ca. 2% per jaar), waarmee de grote intensiteit van de mobiliteit van goederen als gevolg van de economische groei werd onderstreept. In 1999 bedroeg de vraag naar vervoer 2970 miljard tkm ofwel gemiddeld ca. 20 tkm per persoon per dag. Sinds 1970 komt dit overeen met een groei van 121%. Het goederenvervoer per spoor kon van deze groei in de vervoerssector niet meeprofiteren. Het modale aandeel van de sector daalde van 21% in 1970 naar 8% in 1999, en zelfs de absolute vervoervolumes namen in deze periode af (zie tabel). Tegelijkertijd steeg het aandeel van het goederenvervoer over de weg van 31% naar 44%, waarmee de relatief sterke concurrentiepositie van deze sector op de markt weerspiegeld wordt.



**Ontwikkeling goederenmarkt
EU in absolute
vervoervolumes 1970-1998**

De afname van de goederenvervoervolumes per spoor gaat gepaard met een afname van de lengte van het spoorwegnet in the Gemeenschap sinds 1970 met ca. 10%. Ook het aantal particuliere spoorverbindingen en terminals in Europa neemt sterk af (5% per jaar), waarbij het tempo in de EU het Europese gemiddelde consequent overschrijdt.¹⁰ Veel klanten maken niet langer gebruik van bestaande particuliere spoorverbindingen of leggen er bij de bouw van een nieuwe fabriek geen aan vanwege de relatief hoge bouwen- en onderhoudskosten, alsmede vanwege een vaak ontbrekende eis in de wetgeving inzake ruimtelijke ordening om de fabrieken in de buurt van spoorweginfrastructuur neer te zetten.

De Commissie verwacht dat het goederenvervoervolume in de EU tot het jaar 2010 met 38% in een 'business-as-usual'-scenario zal groeien, zonder dat er specifieke beleidsmaatregelen worden getroffen. Het volume van het goederenvervoer over de weg zou met 50% groeien, terwijl het goederenvervoer per spoor een veel lagere groei (13%) te zien zou geven, hetgeen zou resulteren in een modaal aandeel van 7%. Tegen de achtergrond van een uitgebreide Gemeenschap en verdere globalisering is het belangrijk te onderstrepen dat de betekenis van het internationale verkeer in de jaren die voor ons liggen, zal blijven groeien.

Een dergelijke ontwikkeling zou duidelijk een bedreiging vormen voor de doelmatigheid van het Europese vervoersysteem, aangezien het verkeer alleen nog maar meer zou stagneren als gevolg van ernstige beperkingen in de capaciteit van de infrastructuur. Geheel in dezelfde geest staat de trend van 'alles via de weg' de doelstelling van duurzame mobiliteit in de weg, aangezien het wegvervoer van alle takken van vervoer het grootste aandeel heeft in de aantasting van het milieu. Zoals in het Witboek van 2001 duidelijk uiteengezet is, moeten de modale bijdragen aan het goederenvervoer meer in evenwicht worden gebracht dan in het verleden het geval was. Takken van vervoer waarvan de mogelijkheden nog niet volledig worden benut (zoals goederenvervoer per spoor), moeten in een positie worden gebracht waarin zij een groter aandeel van de toekomstige groei van het vervoer kunnen verwerven. Om ervoor te zorgen dat dit gebeurt, moet het goederenvervoer per spoor in Europa zijn concurrentiepositie verbeteren.

1.5.2. Openstelling van nationale markten voor goederenvervoer per spoor, waaronder begrepen de mogelijkheid van cabotage om concurrentie en innovatie te stimuleren

De voltooiing van een geïntegreerde markt voor goederenvervoersdiensten per spoor blijft een belangrijk doel van het communautair vervoersbeleid. De mogelijkheid om toegang te krijgen tot de markt voor goederenvervoer per spoor moet leiden tot een efficiëntere bedrijfstak die beter kan concurreren en dichter bij de klant staat. Een dergelijke markt zou nieuw kapitaal en nieuwe bedrijven moeten aantrekken en de ontwikkeling moeten stimuleren van nieuwe diensten die beantwoorden aan de eisen van

¹⁰ Symonds Group (2001), A study of Single Wagonload rail traffic, in opdracht van het Directoraat-generaal Energie en Vervoer van de Europese Commissie.

de klant. Dit is noodzakelijk om de voortdurende afkalving van het modale aandeel van de spoorwegen een halt toe te roepen en de financiële situatie van de spoorwegen te verbeteren.

In het geval van railvervoer impliceert de toepassing van het beginsel van vrijheid om diensten te verlenen, dat afzonderlijke spoorwegondernemingen toegangsrechten hebben tot het spoorweganet van de EU. Richtlijn 91/440/EEG zette een eerste stap in die richting door toegangsrechten te creëren voor individuele spoorwegondernemingen die internationaal gecombineerde vervoersdiensten aanboden. Richtlijn 2001/12/EG, onderdeel van het eerste spoorwegpakket, breidde deze rechten uit tot alle typen internationaal goederenvervoer per spoor, zij het beperkt tot een gespecificeerd trans-Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor voor een overgangperiode tot 2008. In feite vormden de in Richtlijn 2001/12/EG uiteengezette toegangsrechten het hoogtepunt van een langdurige discussie die helemaal teruggaat tot een voorstel van de Commissie uit 1995 inzake de liberalisering van zowel het internationale en nationale goederenvervoer als internationale passagiersdiensten. Richtlijn 2001/12/EG gaat zo ver als de raad bereid was te gaan voor wat het spoorwegpakket als geheel betreft, en als basis voor een algemeen compromis in die tijd.

Hoe het ook zij, het blijft dringend noodzakelijk om disciplines van de interne markt consequent toe te passen op de gehele spoorwegmarkt. De noodzaak is met name dringend in de sector goederenvervoer per spoor die, op grond van voortdurende beperkingen ten aanzien van de toegang tot de markt, wordt gehinderd door het gebrek aan effectieve prikkels om de resultaten te verbeteren, waarvoor concurrentie, of alleen al de dreiging van concurrentie, doorgaans kan zorgen. Bovendien zorgt protectionisme ervoor dat het goederenvervoer per spoor niet in staat is effectief te concurreren met andere takken van vervoer, met name vervoer over de weg, die niet langer worden geremd door territoriale afwegingen. De volgende stap bestaat dan ook in het tot stand brengen van een gelijkwaardiger concurrentiepositie met het goederenvervoer over de weg, waar het kunstmatige onderscheid tussen internationale, nationale en cabotagevrachten daadwerkelijk verdwenen is. Dienovereenkomstig stellen wij de openstelling voor van alle nationale markten en cabotagemarkten voor goederenvervoer per spoor. De noodzaak tot handelen is des te urgenter geworden door de conclusies van de Europese Raad van Lissabon in juni 2000 dat de liberalisering van sectoren als het vervoer sneller gerealiseerd moest worden. Bovendien wordt er in toenemende mate niet alleen door klanten die van goederenvervoer per spoor gebruikmaken, maar ook door spoorwegondernemingen zelf, geroepen om de volledige tenuitvoerlegging van het recht om goederenvervoersdiensten per spoor aan te bieden.

De toegang tot goederenvervoersnetten voor binnenlandse dienstverlening door andere spoorwegondernemingen dan de nationale exploitanten is op basis van nationale wetgeving reeds mogelijk in een aantal lidstaten, waaronder Oostenrijk, Italië, Duitsland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De ervaringen met de gevolgen van openstelling van de markt voor de concurrentiepositie en innovatie in de dienstverlening zijn doorgaans positief. Hiervoor zijn goede redenen te noemen:

- de liberalisering van de toegang voor zowel internationale als binnenlandse dienstverlening is noodzakelijk om exploitanten in staat te stellen veelomvattende diensten aan te bieden met volledige logistieke ondersteuning;
- concurrentie op het gebied van internationale en binnenlandse dienstverlening zorgt voor de nodige prikkels om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren;
- de openstelling van binnenlandse markten zou de opkomst bevorderen van exploitanten van korte lijnen met een lokale basis en zou voor de nodige prikkels zorgen om de prestaties van toevoerdiensten te verbeteren om – bijvoorbeeld – de haalbaarheid van (Europees) diensten per wagenlading te vergroten;
- de mogelijkheid van cabotage zou de mogelijkheid voor toename van de wagenbezettingsgraad doen toenemen door middel van een vermindering van het aantal lege retourritten; dit zou de spoorwegondernemingen helpen bij een efficiënter gebruik van goederenwagens.

De Commissie stelt derhalve voor dat alle spoorwegondernemingen die in de Europese Unie gevestigd zijn en een vergunning hebben, met ingang van de datum van tenuitvoerlegging van deze richtlijn toegang krijgen tot het spoorweganet voor nationale en internationale goederenvervoerdiensten per spoor. Het principe van beperkte toegang van internationale goederenvervoerdiensten per spoor tot het trans-Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor (TENGS), dat in Richtlijn 2001/12/EG geïntroduceerd wordt als een overgangsregeling tot uiterlijk 2008, wordt ingetrokken.

Voorstel nr. 5

Voorstel tot wijziging van richtlijn 91/440/EG gericht op het openstellen van de toegang tot de infrastructuur voor de nationale diensten om de totale openstelling van de markt voor het goederenvervoer te verwezenlijken.

Lijst van maatregelen aangekondigd in het Witboek “Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”¹¹ en voorgesteld in het huidige pakket maatregelen:

| | |
|--|---------------------------------------|
| <p><u>Voorstel nr. 1</u></p> <p>Voorstel voor een richtlijn inzake de spoorveiligheid. Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake de spoorveiligheid</p> | <p><u>Voorstel bijgevoegd</u></p> |
| <p><u>Voorstel nr. 2</u></p> <p>Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD houdende wijziging van richtlijnen 96/48/EG en</p> | <p><u>Voorstel bijgevoegd</u></p> |

¹¹ COM(2001)370.

| | |
|---|--------------------------------|
| 2001/16/EG | |
| <u>Voorstel nr. 3</u> Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot oprichting van een Europees Bureau voor de veiligheid en interoperabiliteit van spoorwegen | <u>Voorstel bijgevoegd</u> |
| <u>Voorstel nr. 4</u> Aanbeveling voor een BESLUIT VAN DE RAAD houdende machtiging van de Commissie te onderhandelen over de voorwaarden voor de toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980, als gewijzigd bij het protocol van Vilnius van 3 juni 1999 | <u>Voorstel bijgevoegd</u> |
| <u>Voorstel nr. 5</u> Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD houdende wijziging van richtlijn 91/440/EG | <u>Voorstel bijgevoegd</u> |

2. SUGGESTIES OM DE SPOORWEGMARKT DYNAMISCHER TE MAKEN EN DE KWALITEIT TE VERBETEREN: MAATREGELEN VOOR DE TOEKOMST

2.1. Voorwaarden voor het succes van het goederenvervoer per spoor

De hierboven verrichte analyse van de situatie met betrekking tot het goederenvervoer per spoor, uitvoerig beschreven in bijlage 1.1., resulteert in de noodzaak van aanvullende maatregelen als men deze sector werkelijk dynamischer wil maken. De kwestie van de kwaliteit is de sleutel voor het nieuwe evenwicht tussen de vervoersmodaliteiten dat men wil realiseren. De in het eerste deel voorgestelde wetgevende maatregelen vormen essentiële voorwaarden voor het creëren van het noodzakelijke kader voor de ontwikkeling van het goederenvervoer per spoor. Zij zijn echter niet toereikend en moeten worden aangevuld met een reeks al dan niet wetgevende maatregelen, welke reeds zijn aangekondigd in het Witboek “Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”¹², en die hier worden uiteengezet om een dialoog met alle betrokken actoren op gang te brengen.

¹² COM(2001)370.

2.1.1. Waarborgen van kwalitatief hoogwaardige goederenvervoersdiensten per spoor

Volgens een aantal klanttevredenheidsonderzoeken¹³ is een van de belangrijkste redenen waarom klanten niet tevreden zijn met goederenvervoersdiensten per spoor de matige en nog steeds slechter wordende kwaliteit van de dienstverlening en dan met name van internationale diensten. De gemiddelde snelheid van internationale goederenvervoersdiensten per spoor, de punctualiteit en de betrouwbaarheid van de dienstverlening zijn verre van bevredigend. De exploitanten van gecombineerd vervoer maken melding van een ernstige verslechtering gedurende de laatste jaren van de punctualiteit van treinen met gecombineerd vervoer (zie tabel x). Dit brengt voor spoorwegondernemingen aanzienlijke kosten met zich als gevolg van claims van ontevreden klanten, een inefficiënt gebruik van bedrijfsmiddelen en minder winst door gederfde omzet.

Het belang van kwalitatief hoogwaardige goederenvervoersdiensten per spoor ter verbetering van de milieuprestatie van het goederenvervoer, met name in berggebieden

Het goederenvervoer per spoor moet een grotere bijdrage leveren dan tot dusverre om de milieudruk van het wegvervoer te verminderen, met name in gevoelige regio's zoals berggebieden (bijv. Alpen, Pyreneeën). Met het ecopuntensysteem voor het goederenvervoer over de weg dat de Oostenrijkse Alpen passeert wordt getracht paal en perk te stellen aan de gevolgen voor het milieu in de Oostenrijkse Alpendalen. Dit programma loopt in 2003 af. Er moeten dan ook alternatieve maatregelen worden gevonden om de noodzaak van de bescherming van het milieu van berggebieden te verenigen met de verkeersbehoeften van een efficiënt vervoersysteem.

De Gemeenschap ondersteunt in het kader van het beleid inzake een trans-Europees spoorwegnet reeds de ontwikkeling van belangrijke nieuwe spoorweginfrastructuur door de Alpen (tunnels onder de Mont-Cenis en de Brenner). De omvang van dit project is echter erg groot en ook de kosten zijn zeer hoog; het is dan ook van essentieel belang dat spoorwegexploitanten het maximale voordeel kunnen halen uit deze toekomstige infrastructuur, wil deze rendabel zijn. Bovendien zullen deze projecten pas op de lange termijn worden voltooid. Het is dan ook noodzakelijk de bestaande infrastructuur (door knelpunten in de routes over de Alpen en op de toegangswegen op te heffen) en de kwaliteit van de dienstverlening op deze hoofdroutes te verbeteren om het railvervoer ten opzichte van het wegvervoer aantrekkelijker te maken.

Zowel de Alpen als de Pyreneeën vormen een natuurlijke barrière tussen belangrijke economische regio's in Europa, waarvan een sterke groei van de verkeersdichtheid getuigt. Gecombineerd railvervoer over de Alpen vormt 25% van het totale verkeer; voor de Pyreneeën ligt dit percentage veel lager: ca. 5%. Deze cijfers laten zien dat het wegvervoer nog steeds een prominente rol speelt in dit verkeer. Anderzijds lenen de verkeersstromen over deze bergmassieven zich goed voor gecombineerd vervoer. Het overgrote deel is vervoer over lange afstand en bestaat uit gereede producten of

¹³ Zie – bijvoorbeeld – Symonds Group (2001), “A study on single wagonload rail traffic”, blz. 95 e.v.

halffabrikaten. Omdat er door de bergen slechts een paar doorgangen zijn, heeft het verkeer de neiging zich op natuurlijke wijze te concentreren en dit biedt goede mogelijkheden voor gesloten treinen en pendeldiensten.

Het is nu tijd om de kwaliteit van de dienstverlening van het spoor te verbeteren, zodat het spoor zijn concurrentievoordeel en milieuvordelen maximaal kan benutten om ladingen bij het wegvervoer weg te snoepen.

Het kwaliteitsprobleem is met name dringend in bepaalde corridors zoals de noord-zuidroute door de Alpen tussen Duitsland, Oostenrijk en Italië, waar het tekort aan locomotieven aan de grens vaak tot enorme vertragingen leidt. De zeer slechte prestatie van het railvervoer heeft ernstige repercussies op de andere takken van vervoer en dus op de gevolgen voor het milieu van vervoersactiviteiten in de Alpen. Omdat het goederenvervoer over de weg doorgaans het goederenvervoer overneemt dat niet door het spoor kan worden verzorgd, hebben alpenlanden als Oostenrijk, Frankrijk en Zwitserland in toenemende mate te lijden onder luchtverontreiniging door en geluidshinder van het wegvervoer. Deze landen eisen urgente en doeltreffende maatregelen voor het terugdringen van het aantal vrachtauto's dat hun grondgebied passeert, en voor een verschuiving van het vervoer van goederen over de weg naar andere, meer milieuvriendelijke takken van vervoer, zoals vervoer per spoor.

Een studie¹⁴ in opdracht van de UIRR, de Internationale Unie van gecombineerd railwegvervoer, en gefinancierd door de Commissie in het kader van haar PACT-programma, analyseerde het kwaliteitsprobleem van gecombineerd railwegvervoer op acht belangrijke Europese doorgaande routes en keer daarbij naar meer dan 18.000 treinbewegingen per jaar. Uit de studie blijkt duidelijk dat twee derde van de punctualiteitsproblemen veroorzaakt wordt door een slecht functionerende spoorwegexploitatie. Het rapport heeft een aantal aanbevelingen gedaan op structureel niveau, op institutioneel niveau en op operationeel/procedureel niveau. De belangrijkste aanbeveling op het gebied van structurele maatregelen is de openstelling van markten voor goederenvervoer per spoor ter bevordering van de concurrentie. De Commissie deelt deze conclusie volledig. De tariefpolitiek voor het gebruik van vervoersinfrastructuur, die door de Commissie wordt bepleit op basis van het 'gebruiker betaalt'-principe, kan alleen effect sorteren als er een concurrerend alternatief is voor het wegvervoer door de Alpen. Om aan de verwachtingen te voldoen, moet ervoor gezorgd worden dat de spoorweginfrastructuur voldoende capaciteit heeft, moet er geïnvesteerd worden in het juiste rollend materieel en moet vooral de kwaliteit van de dienstverlening per spoor snel worden verbeterd. Een invoering op grotere schaal van gecombineerd rail-wegvervoer (vervoer van vrachtauto's op speciale spoorwagens) kan worden beschouwd als een snelle oplossing voor het vervoerprobleem door de Alpen, maar vormt geen strategie waarmee een verschuiving in de vervoerswijze voor het verkeer over lange afstand wordt gestimuleerd. Integendeel, een en ander neigt de aantrekkelijkheid van langeafstandsgoederenvervoer over de weg te vergroten.

¹⁴ UIRR (2000), "A Quality Strategy for Combined Transport – The beginning of a Transformation", Eindrapport, 21 november.

De Commissie stelt een aantal maatregelen voor waarmee de problemen van de gevolgen van goederenvervoer voor het milieu en de verschuiving van de vervoerswijze in berggebieden en in het bijzonder in Oostenrijk kunnen worden aangepakt, zoals aangekondigd in het Report from the Commission on the Transit of Goods by Road through Austria (Rapport van de Commissie inzake de doorvoer van goederen via de weg dóór Oostenrijk) (COM(2000) 361, paragraaf 1.6.3):

- In dit hoofdstuk wordt een Europese aanpak voor de waarborging van kwalitatief hoogwaardige goederenvervoersdiensten per spoor in Europa meer gedetailleerd toegelicht.
- De Commissie is voornemens een kaderrichtlijn te presenteren inzake gebruiksrechten voor de vervoersinfrastructuur, waaronder begrepen de tarifiering voor de milieueffecten van vervoersactiviteiten voor alle takken van vervoer.
- In de context van het beleid inzake het trans-Europese vervoersnetwerk heeft de Commissie besloten haar steun aan de ontwikkeling van grensoverschrijdende spoorweginfrastructuur in gebieden waarin natuurlijke barrières voorkomen, te intensiveren.
- De Commissie heeft binnen de O&O-actie van het vijfde kaderprogramma een grootschalig thematisch netwerk geïntroduceerd, “Alpnet” genaamd, en zal, na beëindiging hiervan aan het eind van 2002, volledig gebruikmaken van de vergaarde kennis teneinde het railvervoer in en door de bergen verder aan te moedigen.
- Het Marco Polo-programma, dat in 2003 operationeel moet zijn, zal belangrijke ondersteuning bieden aan alle geschikte acties in de markt die de kwaliteit en de prestaties van het railvervoer in deze kwetsbare gebieden moeten verbeteren.

Punctualiteit van UIRR-treinen ten opzichte van geplande aankomsttijd 1999 – 2001 (in %)

| | Treinen op tijd = \leq 0,5 uur vertraagd | Treinen > 0,5 uur vertraagd | Treinen > 3 uur vertraagd | Treinen > 24 uur vertraagd |
|--------------------------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 1999 | 60 | 40 | 17 | 3 |
| 2000 | 48 | 52 | 28 | 5 |
| 2001 (1 ^e halfjaar) | 42 | 58 | 32 | 7 |

Bron: UIRR (2001)

Een belangrijke oorzaak van de lage kwaliteit van de prestaties is dat er niet één spoorwegonderneming verantwoordelijk is voor het goed uitvoeren van de gehele

internationale dienst die in samenwerking door verscheidene ondernemingen wordt uitgevoerd. Uit verschillende kwaliteitsinitiatieven van de spoorwegen¹⁵ is gebleken dat een rigoureuze kwaliteitszorg op specifieke corridors de kwaliteit aanzienlijk kan verbeteren. Spoorwegondernemingen passen een dergelijke kwaliteitszorg echter niet algemeen toe op alle internationale diensten. Om succesvol te kunnen concurreren en een hoger aandeel van de verwachte toekomstige groei van de markt voor het goederenvervoer naar zich toe te halen, moeten de spoorwegen zich echter ten doel stellen opnieuw een imago te verwerven van een betrouwbare dienst van hoge kwaliteit.

De Commissie verwacht dat het volledig openstellen van de markten voor het goederenvervoer en de daaruit voortvloeiende toename van de concurrentie spoorwegondernemingen de nodige stimulansen zal bieden om de kwaliteit van hun diensten te verbeteren. Het openstellen van de markt zal echter waarschijnlijk alleen tastbare gevolgen hebben op middellange termijn, omdat de toename van de concurrentie geleidelijk zal zijn. Op korte termijn moeten specifieke maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening worden genomen om het vertrouwen van klanten in het goederenvervoer per spoor te herstellen. Met het bij Richtlijn 2001/14 ingestelde Rail Market Monitoring Scheme zal de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening op de Europese markten voor goederenvervoer per spoor nauwlettend worden gevolgd aan de hand van een aantal sleutelindicatoren.

De Commissie stelt drie specifieke maatregelen voor om het kwaliteitsprobleem aan te pakken.

i) De Commissie is voornemens met een voorstel te komen tot wijziging van Richtlijn 2001/14 om geautoriseerde aanvragers anders dan spoorwegondernemingen in de gelegenheid te stellen treinpaden aan te vragen. Een geautoriseerde aanvrager in het goederenvervoer per spoor kan bijvoorbeeld een verlader of expediteur zijn die er belang bij heeft het spoor te gebruiken voor het vervoer van significante en door de tijd heen redelijk stabiele ladingvolumes. Indien de verlader geen aanbieding van een spoorwegonderneming op de markt kan vinden die aan zijn behoeften voldoet, zou hij zelf een treinpad kunnen aanvragen. Zo zou hij een dienst kunnen ontwerpen en organiseren, waarvoor hij de tractie zou uitbesteden aan een spoorwegonderneming. Opname van geautoriseerde aanvragers in het regelgevende kader zou de positie van de klanten van het goederenvervoer per spoor ten opzichte van de spoorwegondernemingen aanzienlijk versterken en daarmee een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

ii) De Commissie verwacht dat de Europese spoorwegindustrie vrijwillig een aantal maatregelen zal nemen om de bestaande structuur voor kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. De Europese spoorwegondernemingen zouden zich met name moeten verplichten systematisch en op een eerlijke en niet-discriminerende wijze toezeggingen omtrent de kwaliteit van hun dienstverlening op te nemen in hun contracten met klanten. Deze kwaliteitscriteria moeten zijn gebaseerd op een gemeenschappelijke afspraak tussen

¹⁵ Bijvoorbeeld het UIC-kwaliteitsproject Sappi GmbH in 1999, en verscheidene nationale projecten.

spoorwegondernemingen en klanten en dienen bijvoorbeeld het volgende te omvatten: regelmatige en betrouwbare dienstverlening, marktconforme aankomst- en vertrektijd, punctualiteit, doorzichtige facturering, enz. (voor spoorwegondernemingen) en tijdige aanbieding van wagons en goederen op het overnamepunt, enz. (voor klanten). Prestatieregelingen tussen samenwerkende spoorwegondernemingen dienen effectieve stimulansen te bieden om hoge kwaliteitsniveaus te verzekeren en alle partners verantwoordelijk te maken voor die risico's die zij beheersen. Bovendien dienen Europese spoorwegondernemingen vrijwillig maatregelen te treffen om hun operationele procedures met name voor internationale diensten te verbeteren, in een gezamenlijke inspanning met hun klanten.

iii) Daarnaast is de Commissie voornemens met een voorstel te komen voor een verordening waarin de voorwaarden voor compensatie zijn vastgelegd voor het geval niet aan de contractuele vereisten ten aanzien van de dienstverlening wordt voldaan. Deze wetgeving zal doeltreffende stimulansen genereren voor beide partijen, spoorwegonderneming en klant, om een hoge kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen. Dergelijke stimulansen zullen aan de hand van gangbare beginselen worden vastgesteld. Zij dienen financieel te zijn, in de vorm van een compensatieregeling of een "bonus/malus" prestatieregeling met een deugdelijke vorm van risicodeling en beloning, waarbij beloningen voor het simpelweg naleven van afspraken worden vermeden. De stimulansen moeten van toepassing zijn op het hele product, en niet slechts op delen daarvan, en zij moeten risico's omvatten die voor de spoorwegen respectievelijk de klanten beheersbaar zijn.

De elementen van een toekomstige Europese benadering van de kwaliteit van de dienstverlening in het goederenvervoer per spoor zijn verder uitgewerkt in bijlage 1.2.

2.1.2. Overwinnen van barrières voor de toegang tot pan-Europese diensten op het gebied van goederenvervoer per spoor

Recente ervaringen met pogingen van spoorwegondernemingen om toe te treden tot de markt voor het goederenvervoer, hetzij op nationaal hetzij op internationaal niveau, hebben aangetoond dat nieuwkomers, met inbegrip van bestaande exploitanten buiten hun land van herkomst, een veelheid van toegangsbarrières tegenkomen. Vooral nieuwkomers moeten een aanzienlijke hoeveelheid tijd en middelen besteden om deze hindernissen te overwinnen voordat zij kunnen beginnen met de levering van diensten. Een typisch voorbeeld: elke spoorwegonderneming heeft tractie voor haar wagons nodig, maar nieuwkomers zullen problemen ondervinden met het verkrijgen van de tractie die zij nodig hebben, omdat er slechts een paar, heel kleine tweedehands- of verhuurmarkten voor locomotieven zijn. Als zij een locomotief hebben, kunnen hun machinisten niet gewoon grenzen overschrijden, omdat de nationale regelgevingen ten aanzien van de voorwaarden voor hun opleiding en examinering verschillen. De locomotief moet worden uitgerust met een automatisch treinbeschermingssysteem (ATP) om een veiligheidscertificaat te verkrijgen. ATP-systemen verschillen echter gewoonlijk van land tot land, en het is vooral voor een kleine spoorwegonderneming moeilijk zo'n systeem te kopen en aan te passen aan haar locomotieven, omdat er geen tweedehandsmarkten zijn.

Bovendien brengen monopolistische leveranciers zeer hoge prijzen in rekening, en hebben zij lange levertijden.

Eenmaal operationeel en na verkrijging van een treinpad moet de spoorwegonderneming zich toegang verschaffen tot voorzieningen, bijvoorbeeld om rijstroom, dieselbrandstof, en toegang tot stations en rangeerdiensten en tot onderhouds- en reparatiediensten te verkrijgen. Vaak is er een risico dat de onafhankelijke spoorwegonderneming de dienst niet voor een concurrerende prijs krijgt of niet onder dezelfde voorwaarden als de nationale spoorwegexploitant.

Verder kunnen spoorwegondernemingen die internationale diensten willen verrichten problemen ondervinden met regelingen inzake douanevervoer. Nationale spoorwegondernemingen profiteren van een speciale vereenvoudigde douaneregeling. Deze regeling voorziet onder andere in een ontheffing van zekerheidstelling en grensformaliteiten die verband houden met de doorvoer, waardoor het leveren van internationale diensten beduidend makkelijker wordt. Aan de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor deze vereenvoudigde regeling (bijv. de eis om goederen in elk land door een afzonderlijke spoorwegonderneming te laten vervoeren, om de vervoerskosten te splitsen naar elk van de landen waarvan het grondgebied tijdens een bepaald vervoer wordt aangedaan, en een administratie bij te houden voor inspectie door de douane in een centraal administratiecentrum dat door de spoorwegonderneming in elk land moet worden opgezet) kan echter niet worden voldaan, of slechts onder economisch onredelijke voorwaarden, door onafhankelijke spoorwegondernemingen of voor vervoer met open toegang. Deze voorwaarden staan derhalve de ontwikkeling van open Europese markten voor het goederenvervoer per spoor in de weg, en belemmeren de concurrentie.

Om de barrières voor de toetreding tot de markt te verkleinen, heeft de Commissie drie concrete acties voorgesteld:

i) Een snelle en gecoördineerde invoering van het European Rail Transport Management System ERTMS zal bijdragen tot het overwinnen van het probleem met nationale ATP-systemen. Dit systeem voor verkeersgeleiding en –regeling zal dezelfde functies kunnen vervullen als de nationale ATP-systemen. Een gecoördineerde invoering zou tevens het voordeel met zich meebrengen van een vermindering van de kosten voor de compatibiliteit met reeds bestaande nationale verkeersgeleiding- en verkeersregelingssystemen. Daarom is de Commissie in samenwerking met het Interoperabiliteitscomité voornemens zorg te dragen voor samenhangende nationale ERTMS-invoeringsplannen voor conventionele spoorssystemen.

ii) De Commissie is van mening dat een niet-discriminerende toegang tot voorzieningen van wezenlijk belang is voor de bevordering van de concurrentie op de markten voor het goederenvervoer per spoor. Toezichthoudende instanties moeten daarin een beslissende rol spelen. Om nationale toezichthoudende instanties in staat te stellen deze rol te vervullen, is de Commissie voornemens met een voorstel te komen tot wijziging van Richtlijn 2001/14 om de bevoegdheden van de instanties die toezicht

houden op het spoor uit te breiden ten aanzien van het verzekeren van een niet-discriminerende toegang tot diensten en voorzieningen.

iii) De Commissie is voornemens in 2002 met voorstellen te komen voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder alle spoorwegondernemingen kunnen profiteren van vereenvoudigingen van de regeling voor communautair douanevervoer op een doorzichtige en niet-discriminerende wijze, waarbij terdege rekening wordt gehouden met het geliberaliseerde regelgevingskader voor het Europese goederenvervoer per spoor. Dit zou ook bevorderlijk zijn voor het concurrentievermogen van het doorvoerkeer per spoor, met name door Zwitserland.

Een meer uitvoerige bespreking van barrières voor de toetreding en maatregelen om die te overwinnen is uiteengezet in bijlage 1.3.

2.1.3. Ontwikkeling van de infrastructuur voor het verrichten van Europese goederenvervoersdiensten

Een inefficiënt gebruik, onvoldoende interoperabiliteit, de lage prioriteit voor goederenvervoer bij de toewijzing van treinpaden, en technische en fysieke tekortkomingen zijn de belangrijkste struikelblokken voor de ontwikkeling van het Europese goederenvervoer per spoor. Om een snelle invoering van interoperabiliteitsspecificaties te bevorderen zal de Commissie een relatie leggen met financiële steun van de Gemeenschap voor trans-Europese spoorweginfrastructuurprojecten, dat wil zeggen de financiering door de Gemeenschap onderwerpen aan de voorwaarde van interoperabiliteit. Spoorweginfrastructuurbeheerders dienen internationaal samen te werken om te zorgen voor een beter gebruik van bestaande infrastructuur. Daartoe zou een betere harmonisatie van (langzame en snelle) verkeersstromen bij het toewijzen van internationale en nationale treinpaden bevorderlijk zijn, waarbij voldoende belang moet worden gehecht aan het internationale goederenvervoer. Om het net te optimaliseren dient het concept van een Europees kernspoorwegnet voor goederenvervoersdiensten van hoge kwaliteit verder te worden ontwikkeld. Dit concept voorziet in het gebruik van de bestaande infrastructuur, waarbij echter wordt geprobeerd waar mogelijk de verschillende soorten verkeer te scheiden, hoofdzakelijk naar snelheid, en de prioriteit te leggen bij het goederenvervoer op bepaalde belangrijke assen. Het naar boven gelijktrekken van de belangrijkste kwaliteitsparameters zoals treinlengte, laadcapaciteit en asbelasting, in het kader van het interoperabiliteitsproces, zou zorgen voor een aanzienlijke verbetering van de rendabiliteit en prestaties van de dienstverlening.

Door de vereuropeïsering van goederenvervoersdiensten per spoor bestaat er bij concurrerende spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders een toenemende behoefte aan gegevensuitwisselings- en informatiesystemen (bijv. voor vlootbeheer, het opstellen van dienstregelingen, traceren en lokaliseren, relaties met klanten, enz.). Er bestaan wel nationale informatiesystemen, maar er ontstaan problemen bij het internationale verkeer. De protocollen waarin het gegevensformaat en de netwerkinterfaces over het algemeen zijn gedefinieerd, zijn niet op elkaar afgestemd. Om de technische aspecten van interoperabele informatiesystemen aan te pakken heeft de

Commissie de AEIF opgedragen snel technische specificaties te ontwikkelen voor een gegevensuitwisselingssysteem voor de Europese spoorwegen binnen het kader van het interoperabiliteitsproces voor conventionele spoorssystemen. Wat het operationele aspect betreft moedigt de Commissie de ondernemingssector (bijv. spoorwegondernemingen, ondernemingen die zich bezighouden met de integratie van logistiek of expediteurs) aan het initiatief te nemen bij het opzetten van een commercieel beheerd gegevensuitwisselingsplatform, zodra de technische specificaties voor telematicatoepassingen ten behoeve van het goederenvervoer beschikbaar zijn. Voor de invoering van een dergelijk concept ter bevordering van intermodale overdracht, zou de bedrijfstak een verzoek voor communautaire steun kunnen indienen in het kader van het toekomstige Marco Polo-programma.

In bijlage 1.4 worden aanvullende details gegeven over de maatregelen die worden beoogd om de infrastructuur voor het Europese goederenvervoer per spoor te verbeteren.

2.1.4. Verbetering van de milieuprestaties van het goederenvervoer per spoor in het kader van de duurzame mobiliteit

Het spoor is een betrekkelijk milieuvriendelijke vervoersmodaliteit. De prestaties van het goederenvervoer wat betreft geluidsemissies en uitstoot van dieselmotoren dienen echter te worden verbeterd, om te voorkomen dat dit vervoer achterblijft bij andere modaliteiten, zoals het wegvervoer, die onlangs aanzienlijke vorderingen hebben gemaakt op het gebied van milieuprestaties. Lawaaiige goederenwagens die stadsbewoners wekken wanneer zij 's nachts door de stad rijden en rokende diesellocomotieven ondervinden veel kritiek van een Europese bevolking die steeds milieubewuster wordt.

De Commissie is voornemens het geluid van nieuw rollend materieel voor goederenvervoer aan te pakken door middel van ambitieuze geluidsemissiegrenswaarden, vastgesteld in het kader van het interoperabiliteitsproces. De Commissie is daarbij van plan rekening te houden met de kosten-batenverhouding. Om het potentieel voor de reductie van atmosferische emissies van diesellocomotieven te benutten zal de Commissie met een voorstel komen tot wijziging van Richtlijn 97/68 inzake de uitstoot van inwendige verbrandingsmotoren, in die zin dat hierin spoordieselmotoren (voor licht gebruik) worden opgenomen en rendabele maar strenge emissiegrenswaarden worden vastgelegd. Emissies van spoordieselmotoren voor zwaar gebruik zullen worden aangepakt door middel van grenswaarden binnen het interoperabiliteitsproces voor het conventionele spoor. Lidstaten worden aangemoedigd de grenswaardebenadering te combineren met het vastleggen van een minimaal verminderingsniveau waarbij gebruik wordt gemaakt van een economisch instrument zoals een heffing voor het gebruik van de infrastructuur op basis van de emissie, om indien gewenst hogere verminderingsniveaus te realiseren.

Voor een doeltreffend beleid inzake het lawaai van goederenvervoer per spoor is het echter van wezenlijk belang ook maatregelen te treffen ten aanzien van de bestaande vloot, vooral omdat de investeringscycli voor rollend spormaterieel bijzonder lang zijn. De Commissie zal een dialoog aan gaan met actoren uit de bedrijfstak om rendabele opties te beoordelen, met inbegrip van vrijwillige maatregelen door de bedrijfstak voor de

vermindering van de geluidsoverlast van rollend materieel (bijv. door minder lawaaiige remblokken van composietmateriaal aan te brengen) en de vermindering van atmosferische emissies van spoordieselmotoren (bijv. door nieuwe onderdelen aan te brengen of de motor te optimaliseren).

De milieumaatregelen voor het Europese goederenvervoer zijn in bijlage 1.5 uitvoeriger uiteengezet.

2.2. Ontwikkeling van internationaal passagiersvervoer van hoge kwaliteit

Het actief leveren van passagiersdiensten van hoge kwaliteit zal een van de beste manieren zijn om een verschuiving van vervoersmodaliteiten te bereiken van auto- en vliegtuigvervoer naar treindiensten, en een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van het gemeenschappelijke vervoersbeleid en het witboek. Om deze verschuiving te realiseren zal het nodig zijn te beschikken over een gemeenschappelijke analyse van en gemeenschappelijk inzicht in de problemen die zich voordoen bij het leveren van passagiersdiensten, en maatregelen te ontwikkelen en in te voeren om deze problemen aan te pakken en het mogelijk te maken ze op te lossen. Voor de Commissie is dit probleem niet nieuw. Net als in het verleden ontvangt de Commissie feitelijk veel klachten en verzoeken van individuele burgers en belangengroeperingen om de problemen in deze sector aan te pakken en voorstellen op te stellen om de huidige niveaus van dienstverlening te verbeteren. De klachten en suggesties variëren, maar hebben meestal betrekking op de punctualiteit van de diensten; de beschikbaarheid van informatie over tarieven, dienstregelingen en vertragingen; de toegankelijkheid van treinen voor personen met beperkte mobiliteit (PRM's) of voor personen die met hun fiets reizen. Gezonde en veilige reisomstandigheden alsmede beveiliging en veiligheid in treinen en op stations worden vaak genoemd in aan de Commissie gerichte klachten. Ten slotte worden door de verschillende reizigersorganisaties procedures voor de afhandeling van klachten over ontoereikende serviceniveaus of oneerlijke contracten genoemd, alsmede het niet betrekken van reizigers bij adviesprocedures betreffende dienstregelingen en het openen of sluiten van diensten of complete lijnen.

Dit heeft de Commissie ertoe gebracht twee aspecten ter verbetering van de situatie in overweging te nemen. Allereerst de introductie van gereguleerde concurrentie voor zowel nationale als internationale passagiersdiensten, en ten tweede de bekrachtiging van de rechten van passagiers. Een uitvoerige beschrijving van de huidige situatie wat betreft de internationale passagiersdiensten, het bestaande wettelijke kader van de Gemeenschap en de nieuwe voorstellen, wordt gegeven in bijlage 2 van deze Mededeling. Een aanzienlijke bijdrage aan de beschrijving van de huidige situatie is geleverd door een onderzoek dat is uitgevoerd door adviseurs van OGM, en een hoorzitting voor gebruikers- en reizigersorganisaties die op 15 oktober 2001 door de Commissie in Brussel werd georganiseerd.

2.2.1. Het pleidooi voor een geleidelijke openstelling van de markt

Allereerst zijn in de huidige juridische situatie toegangsrechten voor internationale samenwerkingsverbanden toegestaan. Richtlijn 91/440 verleent toegangsrechten aan

internationale samenwerkingsverbanden die internationaal passagiersvervoer per spoor leveren. Volgens Richtlijn 95/18 mag een spoorwegonderneming waaraan een vergunning is verleend een vergunning aanvragen in een lidstaat en een samenwerkingsverband aangaan met een andere spoorwegonderneming waaraan een vergunning is verleend of zelfs met een geaffilieerde spoorwegonderneming.

Voorts blijkt uit de ervaringen binnen de lidstaten dat gereguleerde concurrentie wordt geassocieerd met efficiëntere en aantrekkelijkere passagiersdiensten. Zweden en het Verenigd Koninkrijk, de twee staten die het meest gebruik maken van gereguleerde concurrentie, zijn tevens de staten waarin het passagiersvervoer per spoor sinds halverwege de jaren negentig het snelst is gegroeid. Andere lidstaten die gereguleerde concurrentie op kleinere schaal toepassen voor regionale diensten, zoals Duitsland, Portugal en Nederland, melden ook goede resultaten.

Daarom heeft de Commissie in 2000 een concept-verordening¹⁶ inzake openbare diensten in het openbaar vervoer aangenomen. Hierin wordt gesteld dat financiële compensatie of exclusieve rechten voor het verrichten van passagiersdiensten per spoor in bijna alle gevallen zouden moeten worden verleend via gereguleerde concurrentie. Dit voorstel wordt momenteel overwogen door de Raad en het Europees Parlement. Het zal niet alleen leiden tot betere spoorwegdiensten, maar ook substantieel het risico verminderen dat bestaande subsidies en exclusieve rechten voor spoorwegexploitanten worden aangevochten en tenietgedaan krachtens de bepalingen van communautaire concurrentiewetgeving.

De bepalingen van deze concept-verordening zijn van toepassing op zowel internationale als binnenlandse diensten. Een onderzoek naar de ontwikkeling van de internationale markt voor spoorwegpassagiers door de OGM¹⁷ heeft echter aangetoond dat wijdverbreid de mening heerst dat internationale spoorwegdiensten geen financiële compensatie ontvangen en niet worden beschermd door exclusieve rechten. Dit oordeel zal na de aanneming van de concept-verordening moeten worden bijgesteld.

In het licht van deze situatie is het aangewezen de beschikbare opties voor een zinvolle openstelling van de markt voor internationale passagiersdiensten per spoor te bezien.

De grondige beoordeling van de structuur en omvang van de markt voor internationale passagiersdiensten in het OGM-onderzoek brengt vijf segmenten aan het licht, elk met hun eigen kenmerken en gericht op verschillende gebruikers. Het eerste segment wordt gevormd door de regionale grensoverschrijdende diensten voor forenzen of toeristen, die niet langer zijn dan 80 tot 90 km. Van deze diensten wordt voornamelijk gebruik gemaakt door burgers die in de grensgebieden van de ene lidstaat wonen en in een andere lidstaat

¹⁶ [COM\(2000\)0007](#) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare diensteseisen en de gunning van openbare dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (gepresenteerd door de Commissie), PB C365E, 19 december 2000, blz. 169.

¹⁷ Onderzoek van de OGM naar de ontwikkeling van de (internationale) markten voor passagiersvervoer per spoor en beleid, dat in 2002 zal worden gepubliceerd.

werken. In het tweede segment bevinden zich intercitydiensten voor lange afstanden. Dit soort diensten is, samen met de internationale hogesnelheidsdiensten, het best bekend, en is vooral gericht op de markten voor vrijetijds- en zakenreizigers. Met het segment hogesnelheidsdiensten is alleen nog maar een begin gemaakt, met de introductie van speciale hogesnelheidslijnen. Het is een segment dat erg succesvol is geweest in het realiseren van een verschuiving tussen vervoersmodaliteiten. Het beste voorbeeld daarvan is wel de spectaculaire verschuiving van vliegtuig- en autoreizen naar treinreizen op de verbinding Brussel-Parijs. Een vierde segment bestaat uit zogenaamde reguliere niches, nacht- en autoslaaptreinen, die van groot belang zijn voor de vrijetijdsmarkt. Ten slotte moet de markt voor incidentele diensten worden genoemd, die bestaat uit seizoensgebonden diensten naar wintersportgebieden of kustplaatsen.

Naast de mogelijkheden voor het openstellen van de markt die worden geboden door Richtlijn 91/440 en de Verordening over openbaredienstverplichtingen, zouden extra maatregelen ter verbetering van passagiersdiensten per spoor efficiënter zijn zodra de regelgevingsstructuren die zijn voorzien in de richtlijnen inzake het infrastructuurpakket¹⁸ zijn ingevoerd. Een dergelijke verbetering zou kunnen worden bereikt door middel van de volgende stappen.

- De eerste stap bestaat uit het volledig openstellen van de markt voor reguliere niches, zoals nacht- en autoslaaptreinen, met de mogelijkheid van cabotage, alsmede incidentele diensten. De nachtdienst Parijs-Wenen kent bijvoorbeeld veel binnenlandse reizigers, zonder wie deze dienst niet winstgevend zou zijn. Dit marktsegment is zeer beperkt: minder dan 20% van alle internationale diensten zijn nachtdiensten, die veelal niet zijn toegestaan voor binnenlandse reizigers. Particuliere exploitanten die voor deze dienst personeel en materieel huren van de gevestigde exploitant verrichten al incidentele diensten;
- Een tweede stap ter bevordering van het openstellen van de markt is het volledig openstellen van alle internationale diensten, met inbegrip van lange-afstands- en hogesnelheidsdiensten, zonder cabotage. De hogesnelheidsdiensten tussen Brussel, Parijs en Londen zijn een goed voorbeeld van dit segment: het aandeel binnenlandse passagiers op deze diensten is uiterst gering;
- De laatste stap in de openstelling van de markt zou dan een volledige openstelling van de markt kunnen zijn voor alle internationale diensten met de mogelijkheid van cabotage, ten minste in die gevallen waarin dat de effectiviteit van verleende exclusieve rechten niet zou ondermijnen, volgend op gereguleerde concurrentie, geïntroduceerd door de Verordening over openbaredienstverplichtingen in het openbaar vervoer.

De vraag van de beschikbaarheid en eerlijke toegankelijkheid van rollend materieel voor nieuwe exploitanten dient ook onderzocht te worden bij verdere maatregelen die moeten

¹⁸ Richtlijnen 2001/12, 2001/13 en 2001/14 van 26 februari 2001, PB L 75 van 15 maart 2001.

worden overwogen om een eerlijke markttoegankelijkheid te verzekeren. De Commissie zal al deze onderwerpen verder onderzoeken om waar nodig met voorstellen te komen.

2.2.2. Verbetering van de rechten van passagiers

Zoals aangekondigd in het Witboek is de Commissie voornemens in 2003 met een voorstel te komen voor een Verordening over rechten van passagiers, waarin bepalingen zijn opgenomen over eerlijke en doorzichtige voorwaarden in contracten, raadpleging van de consument, klachtenafhandeling en buitengerechtelijke geschillenregeling, alsmede compensatie en assistentie bij vertragingen, annuleringen, gemiste aansluitingen en niet gehonoreerde reserveringen. Ook zal aandacht worden besteed aan een verbeterde beschikbaarheid van informatie in elektronische vorm over tarieven, tickets, dienstregelingen en diensten.

In dit kader zal de Commissie de schakels bestuderen tussen nationaal en internationaal spoorwegverkeer, om te bepalen of en in hoeverre de rechten van consumenten in internationaal en nationaal spoorwegverkeer in de praktijk kunnen worden gescheiden. De effecten van de voorgestelde Verordening over rechten van consumenten in de kandidaat-lidstaten zullen ook worden onderzocht.

De Commissie zal ook de argumenten onderzoeken voor wetgeving die van vervoerexploitanten eist dat zij hun passagiers minimale niveaus van integratie van diensten aanbieden.

De spoorwegbedrijfstaking, met name de exploitanten en fabrikanten, zal worden aangemoedigd de niveaus van zijn dienstverlening te verbeteren door betere elektronische informatie te verschaffen over tarieven, tickets en dienstregelingen. Zij zullen eveneens worden aangemoedigd om de kwaliteit, veiligheid en beveiliging op internationale diensten en stations te verbeteren door te voorzien in veilig, comfortabel en toegankelijk rollend materieel voor deze diensten.

In het bijzonder zullen spoorwegexploitanten worden aangemoedigd een vrijwillig handvest inzake kwaliteit van dienstverlening te ontwikkelen, waarin onderwerpen aan de orde komen als punctualiteit, elektronische informatieverschaffing, toegankelijkheid voor groepen met bijzondere behoeften zoals personen met beperkte mobiliteit of personen die met hun fiets reizen, en bescherming van niet-rokers.

Daarnaast zal de Commissie stimuleren dat er een Europees platform van Organisaties van spoorwegreizigers wordt opgezet, dat zou kunnen onderhandelen met en worden geraadpleegd door de spoorwegondernemingen, en kunnen deelnemen aan het opzetten van een periodiek klanttevredenheidsonderzoek.

Lijst van maatregelen aangekondigd in het Witboek “Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”¹⁹ en gepresenteerd in het tweede deel: “Suggesties om de spoorwegmarkt dynamischer te maken en de kwaliteit te verbeteren: maatregelen voor de toekomst”

| | |
|---|---------------------------|
| <p><u>Maatregel nr. 1</u></p> <p>De Europese Commissie is voornemens wettelijke maatregelen en aanvullende vrijwillige maatregelen voor te stellen om te voorzien in een alomvattend systeem van stimulansen voor de kwaliteit.</p> | <p><u>2002</u></p> |
| <p><u>Maatregel nr. 2</u></p> <p>Uitbreiding van het toepassingsgebied van het begrip “aanvrager” (Richtlijn 2001/14/EG) om een groter aantal actoren in staat te stellen capaciteit op de spoorweginfrastructuur te reserveren.</p> | <p><u>2003/2005</u></p> |
| <p><u>Maatregel nr. 3</u></p> <p>Wijziging van richtlijn 2001/14/EG gericht op de uitbreiding van de bevoegdheid van de toezichhoudende instanties als bedoeld in artikel 30 van deze richtlijn tot de diensten die worden geleverd aan spoorwegondernemingen, om een niet-discriminerende toegang tot die diensten te waarborgen.</p> | |
| <p><u>Maatregel nr. 4</u></p> <p>Een Europees plan opstellen ter invoering van het ETCS/GSM-R (ERTMS) systeem.</p> | <p><u>2002</u></p> |
| <p><u>Maatregel nr. 5</u></p> <p>De Commissie is voornemens met een voorstel te komen voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder alle spoorwegondernemingen kunnen profiteren van vereenvoudigingen van de regeling voor communautair douanevervoer in het kader van de herziening van de regelingen voor grensoverschrijdend vervoer per spoor.</p> | <p><u>2002</u></p> |
| <p><u>Maatregel nr. 6</u></p> <p>De Commissie zal maatregelen voorstellen om de geluidsemissies van nieuwe goederenwagens te beperken.</p> | <p><u>2003 / 2005</u></p> |

¹⁹ COM(2001)370.

| | |
|---|--------------------|
| <p><u>Maatregel nr. 7</u></p> <p>De Commissie zal maatregelen voorstellen om de emissies van nieuwe diesellocomotieven te beperken.</p> | |
| <p><u>Maatregel nr. 8</u></p> <p>De Commissie zal een dialoog aangaan met de bedrijfstak om vrijwillige maatregelen in te voeren ter beperking van lawaai en uitstoot van de bestaande vloot.</p> | <u>2003 / 2005</u> |
| <p><u>Maatregel nr. 9</u></p> <p>De Commissie zal voorstellen de internationale markt voor passagiersdiensten geleidelijk open te stellen.</p> | |
| <p><u>Maatregel nr. 10</u></p> <p>De Commissie zal voorstellen bestaande rechten van passagiers actief bij het publiek te propageren en met een voorstel komen voor een verordening om de rechten van passagiers te versterken.</p> | <u>2002</u> |

1. BIJLAGE 1: BELEIDSLIJNEN TER VERBETERING VAN DE PRESTATIES VAN HET EUROPESE GOEDERENVERVOER PER SPOOR

1.1. Ontwikkelingen en tekortkomingen op de markt voor het goederenvervoer per spoor

Als gevolg van de nationaal georganiseerde markten kan het goederenvervoer per spoor worden gekenschetst als een zeer gefragmenteerde sector, met vaak verouderde operationele technieken en incompatibele apparatuur, en zeer verouderde en incompatibele IT-systemen, als die er al zijn. Vaak slaagt het goederenvervoer per spoor er niet in aan de behoeften van klanten tegemoet te komen, en worden er diensten geleverd die vaak niet concurrerend zijn, vooral niet in het internationale vervoer. Spoorwegondernemingen zijn vaak niet in staat hun klanten te vertellen waar hun goederen zich op een bepaald moment bevinden, en de diensten zijn verbazingwekkend onbetrouwbaar. Een paar goede uitzonderingen daargelaten, is het goederenvervoer per spoor over het algemeen geen maatstaf voor anderen. Natuurlijk geven totaalcijfers geen inzicht in verschillen in prestaties, hetzij tussen verschillende segmenten van de spoorwegmarkt, hetzij tussen verschillende ondernemingen die op die markt opereren²⁰.

Wagonladingen vormden in het verleden de kern van het goederenverkeer per spoor. Voor de markt voor kleine tot middelgrote, waardevolle transporten concurreren de diensten op het gebied van wagonladingen van de spoorwegen met het wegtransport. Dit segment van de goederenmarkt kent een bijzonder dynamisch groeicijfer, wat naar verwachting in de toekomst zo zal blijven. Wagonladingdiensten zijn echter om verschillende redenen niet concurrerend (bijv. hoge kosten, vooral voor rangeer- en leveringsdiensten op het eindpunt van de productie, onbetrouwbaarheid, te weinig klantgerichtheid, ongeschikt rollend materieel, te weinig informatie over wagonpositie aan klanten, enz.). Als gevolg daarvan is hun relatieve belang aanzienlijk gedaald, met name in de laatste veertig jaar. Zelfs eind jaren tachtig, nog betrekkelijk kort geleden, vormde het wagonladingenvervoer in de EU nog bijna 45% van al het goederenvervoer per spoor. Eind jaren negentig was dit aandeel gedaald tot ongeveer 35%.

Sommige spoorwegondernemingen bedienen geen klanten met kleine volumes meer, en verminderen het aantal zijsporen en stations dat zij met hun wagonladingsysteem aandoen, met het doel kosten te besparen. Een reductie van vervoersvolumes en op het net aangesloten zijsporen van klanten heeft een negatief effect voor de rendabiliteit van het systeem, en dus op het vermogen te concurreren op prijs. Het is duidelijk dat het marktsegment een nieuwe Europese visie behoeft, ontwikkeld door de marktpartijen, en betere randvoorwaarden om zijn prestaties op de vervoersmarkt te verbeteren.

²⁰ Zie bijvoorbeeld Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe (2001), Dossier n°2 Le fret ferroviaire en Europe, oktober.

Gecombineerd vervoer werd door veel spoorwegen gezien als een oplossing voor de traditionele problemen met het vervoer van wagonladingen. Er bestond een tendens om binnen spoorwegmaatschappijen zelfstandige organisaties voor gecombineerd vervoer op te zetten (die vaak ruimte in treinen aan derden verkochten, voor doorverkoop aan klanten). De wisseling van modaliteit die onherroepelijk met gecombineerd vervoer gepaard gaat, brengt echter extra kosten met zich mee, die niet met spoorbewegingen over korte afstanden kunnen worden terugverdiend. Bovendien zijn de betalende vrachten die elke unit kan vervoeren minder groot dan die welke door moderne wagons kunnen worden vervoerd, waardoor de geschiktheid van gecombineerde vervoersoplossingen beperkt blijft tot bulkverkeer, met name voor verkeer met een lage waarde. Het grootste succes van intermodaliteit ligt niet in de vervanging van het wagonladingenvervoer, maar in een geheel nieuw vervoer van en naar havens, bevorderd door de voortdurende groei van het containervervoer in de grote vaart. Dit vervoer kent een voortdurend hoog groeicijfer, en ondervindt geen nadelen van een wisseling van modaliteit naar het wegvervoer vanuit de haven.

Vervoer van treinladingen is heel geschikt voor het spoor, en in deze sector van de goederenmarkt heeft het spoor de laatste decennia het beste gepresteerd, zozeer dat dit vervoer nu bijna tweederde van al het goederenvervoer per spoor omvat. Deze diensten hebben lagere totale exploitatiekosten dan vergelijkbare wagonladingen of intermodale diensten, en bieden gewoonlijk snellere en betrouwbaardere vervoerstijden. De nieuwkomers op de markt, over het algemeen onafhankelijke spoorwegondernemingen, proberen zich meestal dan ook in dit segment te positioneren.

Het is duidelijk dat de goederenvervoermarkt niet homogeen is. Verschillende sectoren stellen wezenlijk verschillende eisen ten aanzien van bijvoorbeeld prijs, snelheid, betrouwbaarheid en punctualiteit. Vanwege de economische aspecten van het vervoer naar de eindbestemming zal in de meeste gevallen ten minste een deel van de rit over de weg plaatsvinden. De economische aspecten van goederenvervoer per spoor lijken erop te wijzen dat grotere ladingen over langere afstanden een relatief voordeel voor vervoer per spoor zouden moeten laten zien. De hoogte van de heffingen voor het gebruik van infrastructuur is echter van invloed op het vermogen van spoorwegondernemingen om in belangrijke mate te concurreren met het wegvervoer. Met lage heffingen voor het gebruik van infrastructuur op basis van de sociale marginale kosten, ligt het break-evenpoint tussen weg en spoor in het internationale vervoer op een afstand van ongeveer 450 km voor een enkele wagonlading. Met hoge heffingen voor het gebruik van infrastructuur die de volledige kosten dekken, ligt het break-evenpoint op ongeveer 700 km²¹.

Het vermogen van de sector om in de verschillende marktsegmenten te concurreren zal door veel factoren worden beïnvloed. Doeltreffend beheer van en inzicht in kosten en de oorzaken daarvan, alsmede maatregelen om de kosten te beheersen en verminderen, zijn de eerste vereisten voor concurrerend goederenvervoer per spoor.

²¹ Nelldal/Troche/Wajsman (1999) How the railways should solve Europe's transportation headaches, Centre for Research and Education in Railway Engineering, Stockholm.

Factoren die bijdragen tot de slechte prestaties van het goederenvervoer per spoor zijn:

i) Spoorwegondernemingen zijn vaak niet ingericht op de kwaliteitseisen van de klanten ten aanzien van snelheid, betrouwbaarheid (bijv. het garanderen van “just in time”-levering) en andere servicekenmerken, zoals extra diensten met toegevoegde waarde (bijv. verpakking, opslag, distributie, klantinformatie, enz.). Zo is de punctualiteit van treinen in het gecombineerde vervoer op belangrijke Europese corridors de laatste jaren opvallend verslechterd. In 1990 was slechts 60% van alle treinen op tijd (d.w.z. minder dan 30 minuten te laat)²². In het eerste halfjaar van 2001 daalde het percentage van treinen dat op tijd was verder naar 42%. Dit kwaliteitsprobleem is met name nijpend op bepaalde corridors zoals de noord-zuidroute door de Alpen tussen Duitsland, Oostenrijk en Italië, waar het tekort aan locomotieven vaak enorme vertragingen bij de grens tot gevolg heeft.

ii) Ook de prijzen voor de dienstverlening zijn vaak niet concurrerend, en verschillen aanzienlijk tussen de exploitanten. Uit casestudy's naar het vervoer van petrochemische goederen waarin de prijzen tussen nationale spoorwegondernemingen en nieuwkomers worden vergeleken, blijkt dat de prijzen van de ondernemingen “onder nationale vlag” het dubbele kunnen zijn van die welke de nieuwkomers vragen voor dezelfde soort dienst, waarvoor vergelijkbare middelen nodig zijn²³.

iii) Een inefficiënte exploitatie en een inefficiënt gebruik van rollend materieel en infrastructuur vormen nog steeds een belangrijke handicap voor de spoorwegsector. Volgens de conclusie van een onderzoeksproject van de Gemeenschap²⁴ zouden mogelijke kostenbesparingen (d.w.z. ongeveer 25% van de totale huidige kosten, ofwel 15 miljard per jaar) kunnen worden gerealiseerd indien alle partijen optimaal presteerden. Een derde daarvan zou kunnen worden toegewezen aan de exploitatie van diensten, en twee derden aan de exploitatie van de infrastructuur. Adviseurs van Mercer²⁵ hebben de mogelijke besparingen berekend van een betere benutting van het rollend materieel en het personeel, met inbegrip van het potentieel om de lading per wagon met 30% te vermeerderen, de onderhoudskosten per wagon met 40% te verlagen, de productiviteit van de locomotieven met 25% te verhogen, en de productiviteit van de bemanning met 15%. Sommige spoorwegondernemingen hebben de laatste jaren duidelijk aanzienlijke inspanningen geleverd om dit potentieel aan te boren. Er is echter nog een lange weg te gaan voordat het volledige potentieel wordt benut.

iv) Op de nationale en internationale markten voor goederenvervoer per spoor is nog steeds heel weinig concurrentie. Hoewel de nationale wetgeving in bepaalde landen concurrentie toestaat, zijn er slechts een paar ondernemingen die echt concurreren met de

²² Brief van de UIRR aan Commissaris mevr. Loyola de Palacio d.d. 29 augustus 2001.

²³ IG&H Management Consultants (2001), EPCA Rail Benchmarking study, 30 oktober.

²⁴ Halcrow Fox (1999), Profitability of rail Transport and Adaptability of railways (PRORATA), een door de Europese Commissie krachtens het vierde kaderprogramma voor onderzoek naar vervoer gefinancierd project.

²⁵ Reinhardt M./D. Schneiderbauer/M. Kadar (1998), Levers of Value Creation for Freight Railways, Mercer on Transport, Volume VI, nummer 2.

nationale spoorwegondernemingen. Hun marktaandeel behelst zelden meer dan een paar procentpunten. Volgens de huidige Europese wetgeving kunnen internationale samenwerkingsverbanden en exploitanten van gecombineerd vervoer internationale diensten leveren op een open toegankelijke wijze. Er zijn slechts een paar van die diensten verwezenlijkt. Vanwege het lage marktaandeel van concurrenten van de nationale spoorwegvervoerders biedt de markt weinig stimulansen voor innovatie en productiviteitsverbeteringen.

v) Nationale spoorwegmaatschappijen of infrastructuurbeheerders hebben, vaak op verzoek van de overheid van lidstaten, prioriteitsregels toegepast bij het vaststellen van het gebruik van spoorweginfrastructuur. Deze regels geven over het algemeen de voorkeur aan personenvervoer boven goederenvervoer, en variëren van land tot land. De gevolgen voor het goederenvervoer zijn tragere en minder betrouwbare diensten op het gebied van goederenvervoer per spoor, en een slechtere benutting van de capaciteit. Dit maakt een discussie op Europees niveau wenselijk om de bestaande prioriteitsregels consistentere te maken, en minder nadelig voor het goederenvervoer.

vi) Heffingen voor het gebruik van infrastructuur vertegenwoordigen een significant deel van de totale productiekosten van de spoorwegen. Het aandeel hangt af van de mate van gebruik van de infrastructuur en het soort dienst, maar kan tot ongeveer 30% oplopen. Een goed inzicht in en de juiste toewijzing van deze heffingen zijn essentieel om ervoor te zorgen dat er rationele beslissingen worden genomen ten aanzien van de exploitatie van diensten. Het is van belang dat dit zodanig wordt gedaan dat de heffingen voor het gebruik van infrastructuur niet zo hoog zijn dat het marginale verkeer er geen gebruik meer van kan maken.

vii) Wanneer treinen van het net van de ene infrastructuurbeheerder overgaan op dat van een andere, of wanneer treinen worden uitgewisseld tussen twee spoorwegondernemingen, of wanneer beheersinstanties (bijv. beveiliging, douane) bij de rit betrokken zijn, is het waarschijnlijk dat er behoefte is aan elektronische gegevensuitwisseling. Deze behoefte aan gegevens kan toenemen naarmate meer spoorwegondernemingen diensten verrichten, maar in elk geval voldoen de huidige met papier werkende gegevensoverdrachtsystemen niet aan de behoeften van de 21^e eeuw, en leiden zij tot vertragingen en onbetrouwbare diensten.

viii) Capaciteitsbeperkingen kunnen een bedreiging vormen voor de ontwikkeling van het goederenvervoer. Zelfs bij bescheiden groeicijfers zal er een situatie ontstaan waarin voor bepaalde delen van de spoorweginfrastructuur geen commercieel aantrekkelijke capaciteit meer kan worden gevonden, zelfs niet nadat er stappen zijn genomen om het verkeer te herschikken.

ix) Het concurrentievermogen van het goederenvervoer per spoor heeft in bepaalde mate te lijden onder onevenwichtige intermodale randvoorwaarden. Het ontbreken van een consistent en uitgebreid kader voor het in rekening brengen van het gebruik van vervoersinfrastructuur en niet-geïnternaliseerde externe kosten in andere sectoren zoals het wegvervoer, leidt tot een zekere concurrentieverstoring tussen de modaliteiten.

Daarnaast ondervindt het goederenvervoer per spoor een nadeel van de onvoldoende opgelegde sociale wetgeving in andere vervoerssectoren, zoals het wegvervoer.

1.2. Verontrustende verslechtering van de prestaties en de kwaliteit van het goederenvervoer per spoor

Volgens onderzoeken onder klanten²⁶ heeft het concurrentievermogen van de Europese spoorwegen te lijden onder een aantal problemen, zoals niet-concurrerende prijzen, onacceptabel late bekendmakingen van tarieven, te weinig klantgerichtheid en het vaak niet beschikbaar zijn van informatie over de plaats waar wagons en lading zich bevinden. De belangrijkste reden voor de ontevredenheid van klanten over goederenvervoersdiensten per spoor is echter de middelmatige en steeds slechter wordende kwaliteit van de dienstverlening, vooral voor internationale diensten. Volgens schattingen van de Symonds Group ligt de gemiddelde commerciële snelheid van internationale goederenvervoersdiensten per spoor op belangrijke noord-zuid- en oost-westcorridors in Europa gewoonlijk rond de 20 km/uur²⁷. De punctualiteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening zijn ook verre van bevredigend.

In 1999 was slechts 60% van alle treinen in het gecombineerd vervoer op tijd (d.w.z. minder dan 30 minuten te laat). In het eerste halfjaar van 2001 daalde het percentage van treinen dat op tijd was verder naar 42%. Het kwaliteitsprobleem is met name nijpend op bepaalde corridors zoals de noord-zuidroute door de Alpen tussen Duitsland, Oostenrijk en Italië, waar het tekort aan locomotieven vaak enorme vertragingen bij de grens tot gevolg heeft.

Het gebrek aan kwaliteit van de dienstverlening leidt tot aanzienlijke kosten voor de spoorwegen. Zo veroorzaakten de ondermaatse prestaties van door de UIRR gesteunde internationale operaties in het gecombineerde vervoer per spoor in 1991 een totale kostenpost van € 41 miljoen²⁸ (inclusief het inefficiënte gebruik van activa, vorderingen van exploitanten in het gecombineerde vervoer, en winst op verloren omzet)²⁹. Soms wordt gesteld dat deze situatie bevredigend is zolang de klanten een keus hebben, bijvoorbeeld door naar een wegvervoerder te gaan. Uit een breder beleidsperspectief is het echter niet aanvaardbaar, omdat de slechte prestaties van een grote spoorwegmaatschappij extra lasten voor de maatschappij met zich meebrengen.

Voor de toekomst van het goederenvervoer per spoor is het van wezenlijk belang dat er een samenhangende reeks maatregelen wordt genomen om in de zakenrelaties tussen spoorwegondernemingen en met andere marktpartijen, zoals de klanten en de infrastructuurbeheerders, stimulansen te creëren voor het leveren van een dienstverlening van hoge kwaliteit. Daarom stelt de Commissie een alomvattende Europese Benadering

²⁶ Zie bijvoorbeeld Symonds Group (2001), A study on single wagonload rail traffic, blz. 95 e.v.

²⁷ Symonds Group (2001), A study on single wagonload rail traffic, blz. 43.

²⁸ Dit bedrag komt overeen met ongeveer 6% van de totale internationale inkomsten van de UIRR van ongeveer € 650 miljoen.

²⁹ UIRR/Booz Allen & Hamilton (2000), A Quality Strategy for Combined Transport, The beginning of a transformation, final report, 21 november, blz. 40.

van de kwaliteit van de dienstverlening in het goederenvervoer per spoor voor, gericht op spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders en klanten van het goederenvervoer per spoor.

In richtlijn 2001/14/EG wordt bepaald dat er prestatieregelingen moeten worden ingesteld die infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen verantwoordelijk stellen voor de kwaliteit van hun diensten en een bijdrage leveren aan een efficiënt gebruik van het spoorweganet. Dergelijke stimulansen moeten worden uitgebreid tot alle partijen die internationale goederenvervoersdiensten per spoor leveren. Bij het ontbreken van voldoende concurrentie zou zo'n verplichte regeling op basis van wetgeving stimulansen kunnen bieden om de prestaties van het Europese goederenvervoer per spoor te verbeteren. Sommige spoorwegondernemingen hebben er al mee ingestemd prestatiecontracten te tekenen met hun klanten voor nationale diensten³⁰. In veel landen gebeurt dit echter nog niet. Er is slechts een zeer klein aantal prestatiecontracten gesloten voor internationale goederenvervoersdiensten.

Als alternatief zou de Gemeenschap kunnen kiezen voor een benadering waarbij compensaties moeten worden betaald, en door middel van communautaire wetgeving de voorwaarden voor en de hoogte van compensaties vaststellen die moeten worden betaald indien niet wordt voldaan aan de verplichtingen ten aanzien van de dienstverlening.

De Europese Commissie is voornemens met een voorstel te komen voor wettelijke maatregelen en aanvullende vrijwillige maatregelen om te voorzien in een alomvattend systeem van stimulansen voor de kwaliteit.

Deze Europese benadering van de kwaliteit van de dienstverlening van het goederenvervoer per spoor bestaat uit vijf elementen:

1) Bewaking van de kwaliteit van de dienstverlening

Het Rail Market Monitoring Scheme (RMMS) bewaakt de invoering van deze Europese benadering van de kwaliteit van de dienstverlening in het goederenvervoer per spoor aan de hand van geschikte indicatoren die het zal verzamelen. Indien deze benadering niet levensvatbaar blijkt te zijn, zal de Gemeenschap wetgeving creëren om indicatoren vast te leggen voor de dienstverlening van het goederenvervoer per spoor.

2) Vrijwillige contractuele kwaliteitstoezeggingen

De Europese spoorwegondernemingen verplichten zich systematisch en op een eerlijke en niet-discriminerende wijze toezeggingen omtrent de kwaliteit van hun dienstverlening op te nemen in hun contracten met klanten. Op basis van een gemeenschappelijke afspraak tussen spoorwegondernemingen en klanten dienen deze criteria ten minste het volgende te omvatten:

Voor spoorwegondernemingen:

³⁰ Hoofdzakelijk voor gecombineerd vervoer, maar ook voor enkele grote klanten.

- een goed gedefinieerde dienstregeling voor vertrek- en aankomsttijden (verplicht);
- punctualiteit (verplicht);
- duidelijke verantwoordelijkheid jegens de klant voor de gehele vervoersketen (verplicht);
- veilig en schadevrij vervoer (verplicht);
- juiste en tijdige informatievoorziening aan de klant (verplicht);
- regelmatige en betrouwbare dienstverlening (verplicht);
- marktconforme vervoerstijden (optioneel);
- marktconforme aankomst- en vertrektijd (optioneel);
- doorzichtige facturering (optioneel);
- geschikt en schoon rollend materieel, en tijdige levering van rollend materieel (optioneel).

Voor klanten:

- tijdige aanbieding van wagons en goederen op het overnamepunt (verplicht);
- deugdelijke en tijdige documentatie (verplicht);
- onverwijld kennisgeving aan spoorwegondernemingen van eventuele vertragingen of wijzigingen (optioneel);
- overdracht van lading in de vorm en verpakking als tussen de partijen overeengekomen (optioneel).

3) Wettelijk bindende stimulansen om een hoge kwaliteit van de dienstverlening te verzekeren

De contractuele toezeggingen dienen te worden aangevuld met wettelijk bindende stimulansen voor beide partijen om een hoge kwaliteit van de dienstverlening te verzekeren. Dergelijke stimulansen moeten aan de hand van gangbare beginselen worden vastgesteld. Zij dienen financieel te zijn, in de vorm van een compensatieregeling of een “bonus/malus” prestatieregeling met een deugdelijke vorm van risicodeling en beloning, waarbij beloningen voor het simpelweg naleven van afspraken worden vermeden. De stimulansen moeten van toepassing zijn op het hele product, en niet slechts op delen daarvan, en zij moeten risico’s omvatten die voor de spoorwegen respectievelijk de klanten beheersbaar zijn. Het concept van een “bonus/malus” prestatieregeling dient verenigbaar te zijn met de prestatieregeling tussen spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders die overeenkomstig richtlijn 2001/14 moet worden opgezet om risico’s op passende en sluitende wijze onder te brengen.

4) Vrijwillige prestatieregelingen tussen samenwerkende spoorwegondernemingen

De Europese spoorwegondernemingen dienen zich te verplichten een prestatieregeling in te stellen die tussen hen onderling van toepassing is wanneer zij door middel van samenwerking een internationale goederenvervoersdienst per spoor verrichten. Het systeem dient effectieve stimulansen te bieden om hoge kwaliteitsniveaus te verzekeren en alle partijen verantwoordelijk te maken voor die risico’s die zij beheersen. Het concept van deze regeling dient verenigbaar te zijn met de prestatieregeling tussen spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders die overeenkomstig richtlijn 2001/14 moet worden opgezet om risico’s op passende en sluitende wijze onder te brengen.

5) Verbetering van operationele procedures van spoorwegondernemingen

De Europese spoorwegondernemingen dienen vrijwillig maatregelen te treffen om hun operationele procedures voor nationale en internationale diensten te verbeteren, in een gezamenlijke inspanning met hun klanten. Deze inspanningen draaien om de volgende commerciële en operationele onderwerpen:

- verbeterde planningsprocedures tussen spoorwegondernemingen en hun klanten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van gemeenschappelijke sjablonen voor het aanvragen van diensten en gezamenlijke gefaseerde planningsprocedures;
- duidelijke en gemeenschappelijke boekingsregels en procedures voor het omgaan met timingnormen, overboeking en te late acceptatie;
- gezamenlijke planning van omleidingen wanneer de hoofdroutes zijn gesloten wegens onderhoud;
- een belangrijke spoorwegonderneming aanwijzen die verantwoordelijk is voor elke in het kader van de samenwerking geleverde dienst, om de klanten een duidelijk en verantwoordelijk aanspreekpunt te verschaffen.

Versterking van de positie van klanten van het goederenvervoer per spoor door geautoriseerde aanvragers toe te staan treinpaden aan te vragen

Een geautoriseerde aanvrager in het goederenvervoer per spoor kan bijvoorbeeld een verlader of expediteur zijn die er belang bij heeft het spoor te gebruiken voor het vervoer van significante en door de tijd heen redelijk stabiele ladingvolumes. Daartoe kan de verlader ervoor kiezen een contract te sluiten met een leverancier van goederenvervoer per spoor, maar indien hij op de markt geen aanbieding kan vinden die aan zijn behoeften voldoet, zou hij zelf een treinpad kunnen aanvragen en een dienst kunnen ontwerpen en organiseren, waarvoor hij de tractie uitbesteedt aan een spoorwegonderneming.

Geautoriseerde aanvragers brengen een klantgerichte verschuiving met zich mee in de definiëring van de vervoersdienst van de (traditionele) spoorwegonderneming naar de klant van het goederenvervoer. De mogelijkheid voor een verlader om zijn behoeften zowel aan de infrastructuurbeheerder als aan een of meer potentiële spoorwegondernemingen voor te leggen is bovendien van belang voor innovatie en ontwikkeling van de dienstverlening. Geautoriseerde aanvragers toelaten in de goederenvervoersector betekent ook dat de klanten jegens alle vervoersmodaliteiten op dezelfde wijze kunnen handelen. Indien zij op de markt geen geschikt aanbod kunnen vinden is het altijd mogelijk logistieke maatoplossingen te ontwerpen en introduceren, die alles omvatten van vervoersplanning tot exploitatie en eigendom van de voertuigen.

Het feit dat essentiële functies van het infrastructuurbeheer zoals het toewijzen van treinpaden onafhankelijk zijn van het bedrijf van spoorwegondernemingen vormt een eerste vereiste voor de gunstige effecten van toelating tot de goederenvervoermarkt van geautoriseerde aanvragers. Dit zal bevorderlijk zijn voor het creëren van een klimaat van

samenwerking dat wordt gekenmerkt door wederzijds vertrouwen en langetermijnverplichtingen. De Commissie zal ondertussen de effectiviteit van het bestaande sectorale kader voor het vergemakkelijken van een eerlijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur nauwlettend in het oog houden.

Verzekering van een efficiënte werking van de markt voor goederenwagons en de toewijzingsregels in internationaal gebruik

Sinds de jaren zeventig is in de EU een grote afname van de wagonvloot te zien geweest. In de jaren negentig werd de vloot in versneld tempo gerationaliseerd, en in 1997 bestond zij nog maar uit ongeveer 550.000 units, in vergelijking met 1,5 miljoen in 1970. De vloot bestaat voor ongeveer een derde deel uit wagons in particuliere eigendom. In West-Europa waren de meeste goederenwagons in 1995 tussen de 16 en 26 jaar oud, terwijl de Oost-Europese vloten, die consequenter werden vervangen, 6 tot 16 jaar oud waren. Particuliere wagonvloeden zijn over het algemeen gemiddeld minder oud dan de vloten in staatseigendom. Omdat de gemiddelde leeftijd van de wagons hoog is, voldoen de technische kenmerken vaak niet aan de markteisen van nu.

De algemene eigenschappen van het Europese goederenvervoer zijn zodanig dat de productiviteit van de wagonvloeden ernstig wordt beperkt en onder die van de Amerikaanse en Russische wagonvloeden ligt. Zo heeft Europa een gemiddelde van 350 000 netto ton-km/wagon/jaar, in vergelijking met ongeveer 4 miljoen netto ton-km/wagon/jaar in de VS. Dit is deels te wijten aan de respectieve gemiddelde routelengtes, die respectievelijk 250 km en 1350 km zijn, maar ook aan de technische beperkingen in Europa (bijv. te weinig interoperabiliteit, de nadruk op gecombineerd vervoer van passagiers en goederen). Een bijzonder punt op het gebied van productiviteit is de tijd dat wagons leeg rijden. Bijna 50% van de wagons rijdt leeg op het Europese net, en genereert daarmee geen verkoopinkomsten voor de spoorwegen. Hier ligt een belangrijk potentieel voor verbetering van het vermogen te concurreren op prijs, aangezien de kosten van goederenwagons 20% van de totale productiekosten van een onderneming in het goederenvervoer per spoor vertegenwoordigen.

De Commissie moedigt de bedrijfstak aan een doeltreffend systeem van wagontoewijzing op te zetten voor internationaal gebruik, om het aantal lege terugreizen te verminderen. De toewijzing van wagons voor internationaal gebruik tussen spoorwegen kan efficiënter worden gemaakt door gebruik te maken van IT-technieken die rekening houden met de kosten om leegrijdende voertuigen op de plaats van gebruik te brengen om aan een vraag te voldoen. Deze regeling zou kunnen worden aangevuld met een systeem van veiling van wagoncapaciteit voor terugreizen.³¹

³¹ Dit zou ofwel gerealiseerd kunnen worden doordat verladers bieden op lege ruimte in treinen, als bij een traditionele veiling, met een reserveringsprijs (d.w.z. het marginale kostenverschil tussen het handlen van het verkeer en het rijden met lege treinen), hetzij, als alternatief, doordat verladers een prijs kunnen bieden die de spoorwegondernemingen accepteren of afwijzen.

1.3. Overwinnen van barrières voor de toetreding tot de markt voor het goederenvervoer per spoor

Goederentreinexploitanten die graag Europese diensten willen leveren worden nog steeds geconfronteerd met een aantal significante barrières voor de toetreding tot de markt.

i) De toegang tot voorzieningen is een belangrijke kwestie. Op bepaalde netten is bijvoorbeeld de tractiestroom die door de nationale spoorwegonderneming wordt geleverd veel duurder dan op de normale elektriciteitsmarkt. Vaak gaat de leverancier van tractiestroom er niet vanuit dat alternatieve leveranciers elektriciteit kunnen distribueren. Op andere netten is de toegang tot belangrijke voorzieningen zoals stations, rangeerterreinen en parkeerplaatsen soms door middel van langetermijncontracten “gereserveerd” voor de nationale exploitanten. Soms is er geen niet-discriminerende toegang tot essentiële diensten zoals sleepdiensten.

Indien nieuwe spoorwegexploitanten zich met succes op de markt willen vestigen tegenover dominerende nationale spoorwegondernemingen om de concurrentie te vergroten, hebben zij duidelijk enige steun nodig om de bekrompen barrières voor de toetreding tot de markt te kunnen overwinnen. Nationale toezichthoudende instanties hebben een belangrijke rol bij het toezicht houden op en beoordelen van dergelijke structurele barrières, en het nemen van de juiste maatregelen om die te overwinnen. In gevallen waarin de bevoegdheid van een nationale toezichthouder niet de kern van het probleem zou dekken, bijvoorbeeld in geval van internationale diensten, is het van belang dat toezichthoudende instanties internationaal samenwerken. Daarnaast stelt de Commissie voor de bevoegdheden van nationale toezichthoudende instanties uit te breiden ten aanzien van het waarborgen van een niet-discriminerende toegang tot diensten en voorzieningen.

ii) Een belangrijke barrière voor het opstarten van particuliere spoorwegdiensten is het ontbreken van een goed werkende markt voor tractie. Er zijn slechts een paar, heel kleine tweedehands- of verhuurmarkten voor locomotieven. Sommige spoorwegleveranciers en verhuurbedrijven voor rollend materieel zijn actief op de Europese markt. Weliswaar zijn zij er, maar het aanbod is vaak niet voldoende ontwikkeld om te voldoen aan de eisen van de vraag. Verschillende certificerings- en toelatingsprocedures in de lidstaten brengen significante risico's en kosten met zich mee voor het verhurende bedrijf, omdat het rollend materieel sowieso alleen op het nationale net kan worden gebruikt. De huurders zijn gewoonlijk geïnteresseerd in kortetermijncontracten; de afschrijvingsperiode ligt daarentegen zelden onder de 20 jaar. Aangezien het verhurende bedrijf het restrisico moet dragen, zijn de huurtarieven over het algemeen zo hoog dat zij vaak niet interessant zijn voor een nieuwkomer.

Om dit probleem aan te pakken stelt de Commissie voor een initiële startsteun te verlenen aan alle actoren in de logistiek die volumes overbrengen van de weg naar andere vervoersmodaliteiten, zoals het spoor. Binnenkort zal een nieuw intermodaal steunprogramma (“Marco Polo”) worden voorgesteld dat de periode tot 2010 dekt. In het bijzonder zullen katalyserende maatregelen (d.w.z. maatregelen die ertoe bijdragen structurele barrières te overwinnen en het doeltreffende functioneren van de

vervoersmarkten zoals de markt voor het goederenvervoer per spoor stimuleren) in aanmerking komen voor financiële en administratieve steun door de Commissie.

iii) Machinisten kunnen nog niet gewoon grenzen overschrijden. Verschillende nationale regelgevingen die van toepassing zijn op de voorwaarden voor hun opleiding en examinering vormen een belangrijke barrière voor diegenen die concurrerende internationale diensten willen opzetten, omdat zij machinisten nodig hebben die een vergunning hebben voor alle netten waarop wordt gereden. Het gelijktrekken van de opleidingsvoorwaarden voor machinisten zou een belangrijke marktdrempel wegnemen en het scheppen van een interne markt voor spoorwegdiensten bevorderen.

Het voorstel voor een spoorveiligheidsrichtlijn samen met een snelle invoering van de interoperabiliteitsrichtlijn voor conventionele spoorwegsystemen zal leiden tot het dichterbij elkaar brengen van voorwaarden voor opleiding en examinering voor machinisten. Daarnaast moedigt de Commissie de bedrijfstak aan om een open Europees opleidingscentrum voor machinisten op te zetten. Een dergelijk initiatief kan worden bevorderd met steun van de sociale fondsen van de EU en het 6^e oto-kaderprogramma van de Gemeenschap waarin innovatieve methoden zijn vastgelegd voor Europese machinistenopleidingen.

iv) Spoorwegondernemingen die open toegankelijke diensten leveren in het buitenland en particuliere wagoneigenaren lopen momenteel tegen het obstakel aan dat zij hun rollend materieel in geval van een defect of voor periodiek onderhoud terug moeten brengen naar hun thuisstations. De huidige regels staan reparatie of onderhoud ter plaatse niet toe. Onderhoud en reparaties van wegvoertuigen kunnen daarentegen overal in Europa worden verricht. Dergelijke eisen doen de kosten van spoorwegexploitatie stijgen en dragen bij tot een vermindering van het concurrentievermogen van spoorwegdiensten in vergelijking met het wegvervoer. Om dit probleem aan te pakken zal het Europese Spoorwegbureau bijdragen tot de bevordering van de wederzijdse erkenning van kwalificaties van onderhoudswerkplaatsen en een systeem voor certificering van werkplaatsen.

v) De eis dat kleine spoorwegondernemingen die toetreden tot de markt een automatisch treinbeschermingssysteem (ATP) moeten installeren vormt vaak een grote (en vaak onoverkomelijke) hindernis en levert de nieuwkomer dus een nadeel op voor de concurrentie met nationale exploitanten. Er hebben zich problemen voorgedaan, bijvoorbeeld in het Nederlands-Duitse spoorwegverkeer, in het Duits-Deense verkeer en met verkeer over de Öresund-brug. Een veelvoorkomende klacht is dat het buitensporig veel tijd kost om ATP-systemen te verkrijgen en aan te brengen. De prijzen van dergelijke nationale systemen, die vaak worden geproduceerd door monopolistische leveranciers, zijn over het algemeen hoog en variëren enorm van land tot land. Een van de redenen voor de monopolistische leveringssituatie is het ontbreken van tweedehandsmarkten voor rollend materieel en ATP-systemen. Een snelle invoering van het ERTMS en het verschijnen van met het ERTMS uitgeruste tweedehands locomotieven zullen het probleem waarschijnlijk geleidelijk aan oplossen.

vi) Particuliere spoorwegondernemingen worden momenteel gediscrimineerd ten opzichte van spoorwegondernemingen in staatseigendom, omdat zij geen toegang hebben tot de Europese Maatschappij voor de Financiering van Spoorwegmaterieel (EUROFIMA). De huidige staatsgarantie voor de nationale spoorwegondernemingen levert deze laatste een concurrentievoordeel op ten opzichte van particuliere spoorwegondernemingen.

Handhaving van eenvoudige regelingen inzake douanevervoer met behoud van geloofwaardige toezichthoudende functies voor de douaneautoriteiten

Nationale spoorwegondernemingen profiteren sinds lange tijd van een speciale vereenvoudigde douaneregeling. Deze regeling voorziet onder andere in een ontheffing van zekerheidstelling en grensformaliteiten die verband houden met de doorvoer. De vereenvoudigde douaneregeling voor spoorwegen werd opgezet in een tijd waarin de spoorwegondernemingen overheidsbedrijven waren. In dat kader werd een aantal (publieke) douanefuncties gedelegeerd aan de spoorwegondernemingen. Daardoor waren zij in staat douaneregelingen te vereenvoudigen, ten voordele van alle betrokken partijen, spoorwegondernemingen, exporteurs en douaneautoriteiten (bijv. kostenvermindering doordat er minder personeel nodig was voor douaneafhandeling, hogere commerciële snelheden van internationale diensten omdat grensstops konden worden vermeden, enz.).

De belangrijkste voorwaarden waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor deze vereenvoudigde regeling zijn de volgende:

- een administratie bijhouden voor inspectie door de douane in een centraal administratiecentrum dat de spoorwegonderneming in elk land moet opzetten;
- het spoorwegvervoersdocument gebruiken als douaneaangifte;
- goederen in elk land doen vervoeren door een aparte spoorwegmaatschappij die samenwerkt met alle andere landen die betrokken zijn bij de vervoersoperatie; vervoerskosten splitsen naar elk van de landen waarvan het grondgebied tijdens een bepaald vervoer wordt aangedaan;
- voor alle doorvoeroperaties moet de spoorwegmaatschappij de wettelijke douaneverantwoordelijkheden aanvaarden, hetgeen met name het verrichten van de formaliteiten inhoudt.

Sinds het ontstaan van internationale diensten die worden geleverd door een enkele spoorwegexploitant onder de voorwaarden van open toegankelijkheid, is het duidelijk geworden dat deze spoorwegondernemingen niet kunnen voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot de vereenvoudigde regeling. Sommige van de voorwaarden, zoals de verplichting samen te werken bij het leveren van een internationale dienst of de vervoerskosten te splitsen naar elk van de landen die worden aangedaan, druisen duidelijk in tegen de communautaire doelstellingen met betrekking tot de interne markt in de vervoerssector en communautaire mededingingsregels.

Spoorwegondernemingen die hun voordeel willen doen met de recente openstelling van de spoorwegmarkt in de Gemeenschap dienen op dit moment gebruik te maken van de standaard regelgeving voor douanevervoer, die open staat voor alle vervoersmodaliteiten. Aangezien deze geen rekening houdt met de bijzondere aard van doorvoeroperaties per spoor, is deze standaardregeling duurder en gaat zij (in principe) gepaard met meer formaliteiten, ook al voorziet de standaardregeling ook in bepaalde vereenvoudigingen (geautoriseerde verzender, geautoriseerde ontvanger, beperkte zekerheidstelling of ontheffing van zekerheidstelling), afhankelijk van het vervullen van de noodzakelijke wettelijke voorwaarden.

De kwestie van vereenvoudiging van de douaneregeling die van toepassing is op het spoorwegvervoer en van de voorwaarden voor toegang tot deze vereenvoudigingen is van essentieel belang voor alle exploitanten die zich bezighouden met goederenvervoer per spoor en zijn onderworpen aan een regeling voor douanevervoer in de EU. Het aantal internationale (doorvoer-)diensten is in het verleden aanzienlijk toegenomen, en zal waarschijnlijk blijven toenemen in het licht van de verdere liberalisering van het goederenvervoer. De kwestie is het meest nijpend voor diensten tussen twee punten in de Gemeenschap via Zwitserland. De kosten van de standaard regeling voor douanevervoer kunnen een aanzienlijke kostenpost vormen die een extra last kan betekenen voor nieuwe goederenvervoerdiensten.

Sinds een tijdje wordt een totale hervorming van de vereenvoudigde procedure noodzakelijk geacht, waarbij rekening wordt gehouden met het volgende:

- de huidige bepalingen weerspiegelen niet de liberalisering van de goederenvervoersector;
- de voorwaarden voor toegang tot de vereenvoudigde procedure zijn niet allemaal op doorzichtige wijze gepubliceerd en moeten daar worden opgenomen in de relevante wetgeving.

In dit kader zal de Commissie gefaseerde oplossingen formuleren voor de modernisering van de regeling voor douanevervoer per spoor, waarbij de geliberaliseerde goederenvervoersector zo veel mogelijk vereenvoudigingen uit de regeling voor douanevervoer krijgt toegekend als verenigbaar met de legitieme eisen van douaneautoriteiten om het internationale vervoer te controleren.

Eerst zal de Commissie als tussentijdse maatregel met een voorstel komen voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder alle spoorwegondernemingen kunnen profiteren van de vereenvoudigde regeling voor communautair douanevervoer om de doorzichtigheid van het bestaande procedurele kader te vergroten. Op de tweede plaats zal met de introductie op de korte tot middellange termijn van het NCTS, het elektronische systeem voor gegevensuitwisseling tussen douaneautoriteiten en vervoerexploitanten, een moderne elektronische procedurele omgeving worden gecreëerd voor alle exploitanten, ook in het voordeel van de spoorwegondernemingen. De Commissie is van mening dat het NCTS over ongeveer twee jaar op ruime schaal zal zijn geïmplementeerd, zodat alle spoorwegondernemingen met inbegrip van die welke onder

geliberaliseerde marktvoorwaarden willen opereren, van zinvolle douanevereenvoudigingen kunnen profiteren, op niet-discriminerende basis. Om een gelijkwaardig niveau van vereenvoudigingen te bereiken als in het geval van de vereenvoudigde douaneregeling voor het spoor, zal de Commissie in 2002 met een voorstel komen voor een wijziging van het Douanewetboek die voorziet in een algemeen systeem voor zekerheidstelling in het douanevervoer per spoor (ook voor onafhankelijke spoorwegondernemingen). Deze bepalingen zullen zorgen voor een eenvoudig, doorzichtig en niet-discriminerend procedureel kader dat geen onnodige barrières opwerpt voor spoorwegondernemingen in het internationale vervoer en rekening houdt met de controle-eisen van douaneautoriteiten conform communautaire regelgeving. De Commissie zal zich ervoor inspannen dat de specificaties van het NCTS verenigbaar zijn met de toekomstige TSI “telematicatoepassingen voor vracht” om interoperabiliteit in internationale goederenvervoeroperaties te verzekeren.

1.4. Een kwalitatief goede infrastructuur verschaffen voor een beter presterend goederenvervoer per spoor in Europa

Ontwikkeling van een functionerend Europees net met de prioriteit bij het goederenvervoer, dat een hoog niveau van kwaliteit van de dienstverlening mogelijk maakt

Belangrijke struikelblokken voor de ontwikkeling van het Europese goederenvervoer per spoor zijn een inefficiënt gebruik en technische en fysieke tekortkomingen van de spoorweginfrastructuur. De onverenigbaarheid van langzame en snelle treinen en de technische en operationele verschillen tussen nationale netten in combinatie met een lage prioriteit voor goederentreinen bij de toewijzing van treinpaden en het dagelijks treinpadbeheer, beperken het groeipotentieel van goederenvervoersdiensten. Verzadiging van de infrastructuur, bijvoorbeeld bij nationale grenzen, in de buurt van grote stedelijke en industriële agglomeraties en op grote goederencorridors, verergert de situatie nog.

Een eerste stap in de richting van een beter presterend Europees spoorwegnet voor het goederenvervoer is het geleidelijk aan interoperabel maken van dit net. Bij elk nieuw investerings- of verbeteringsproject voor het trans-Europese spoorwegnet dienen de technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's) conform de richtlijnen 96/48 (hogesnelheidsspoorsystemen) en 2001/16 (conventionele spoorssystemen) te worden toegepast. In veel gevallen ontvangen de lidstaten voor die projecten financiële steun van de Gemeenschap uit het TEN-budget of van andere financiële instrumenten. De ervaring uit het verleden heeft echter geleerd dat lidstaten in sommige gevallen de TSI's niet toepassen wanneer zij nieuwe of verbeterde spoorweginfrastructuur, energiesystemen of systemen voor verkeersgeleiding en -regeling in bedrijf nemen.

Daarom dient de Commissie, om een snelle invoering van interoperabiliteitspecificaties te bevorderen, te zorgen voor een koppeling met steun van de Gemeenschap voor trans-Europese spoorweginfrastructuurprojecten, dat wil zeggen de vervoersfinanciering van de Gemeenschap onderwerpen aan de voorwaarde van interoperabiliteit. Deze koppeling moet duidelijker worden bevestigd in alle financiële instrumenten van de Gemeenschap.

Ten tweede moeten spoorweginfrastructuurbeheerders internationaal samenwerken om samen aan een beter gebruik van bestaande infrastructuur te werken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden gerealiseerd door middel van een betere harmonisatie van (langzame en snelle) verkeersstromen bij het toewijzen van internationale en nationale treinpaden, waarbij voldoende belang moet worden gehecht aan het internationale goederenvervoer.

Om het mogelijk te maken dat het goederenvervoer in de toekomst een belangrijkere rol speelt in het efficiënter maken van het Europese vervoerssysteem en het leveren van een bijdrage aan duurzame mobiliteit, dient de exploitatie van het spoorweganet voor het goederenvervoer ten slotte te worden heringericht om aantrekkelijke diensten van hoge kwaliteit op Europees niveau mogelijk te maken.

Werken aan een pan-Europees informatie-uitwisselingssysteem voor spoorwegen

Gegevensuitwisselings- en informatiesystemen vormen de achilleshiel van internationale goederendiensten. De behoeften van moderne spoorwegen op het gebied van gegevensuitwisseling zijn aanzienlijk. Zo is er onder meer behoefte aan informatie met betrekking tot de exploitatie/productie van de dienst (bijv. treinplanning, vlootbeheer, opstellen van dienstregelingen), locatie/statusmelding, en commerciële toepassingen (bijv. vrachtbrieven, boekingen door de klant, facturering, enz.).

Deze functie worden min of meer door nationale informatiesystemen vervuld. De problemen ontstaan bij het internationale verkeer. De protocollen waarin het gegevensformaat en de netwerkinterfaces over het algemeen zijn gedefinieerd, zijn niet op elkaar afgestemd. Internationale systemen op basis van UIC-fiches en de bestaande grensoverschrijdende transmissienetten zoals Hermes Plus en HOSA zouden in theorie een kader kunnen verschaffen voor de realisatie van gegevensinteroperabiliteit voor grensoverschrijdende goederenvervoerdiensten per spoor. De meeste nationale spoorwegondernemingen zijn echter niet aangesloten op deze systemen, die vaak als te duur worden beschouwd, en geven de voorkeur aan het maken van bilaterale afspraken. Daarnaast hebben particuliere exploitanten en derde dienstverleners geen toegang tot deze netten, en hebben zij inmiddels hun eigen systemen gebouwd (de exploitanten van gecombineerd vervoer werken bijvoorbeeld met het CESAR-systeem). Het verschijnen van nieuwkomers op de markt zal waarschijnlijk niet tot een toename van de acceptatie van UIC-systemen leiden.

De behoefte aan interoperabele, open uitwisselingssystemen voor operationele gegevens en klanteninformatie is echter van essentieel belang voor het concurrentievermogen van het Europese goederenvervoer per spoor. Deze systemen zouden onder meer het volgende mogelijk maken:

- een snel Europees systeem voor het opgeven van tarieven;
- verbeterde IT-koppelingen tussen spoorwegondernemingen om de overdracht van wagons of treinen tussen samenwerkende exploitanten te vergemakkelijken, met inbegrip van papierloze overdracht van informatie over de zending en betere informatie over de status van de zending;

- een geïntegreerd Europees systeem voor de dagelijkse treinplanning en dienstregeling, om op brede schaal flexibel goederendiensten te kunnen leveren.

Buiten Europa is het Amerikaanse systeem voor gegevensuitwisseling, dat real time informatie levert uit een centraal gegevensbestand via elektronische gegevensuitwisseling en Internet, toonaangevend. RAILINC, een stand-alone organisatie (voorheen 100% dochter van de Association of American Railroads) beheert dit proces naar tevredenheid van de belanghebbenden (spoorwegondernemingen, klanten, douane, toezichthouders en vlooteigenaren/beheerders). Spoorwegondernemingen betalen RAILINC een bedrag voor de diensten op het gebied van gegevensoverdracht, terwijl de informatie aan spoorwegklanten over het algemeen gratis wordt verstrekt. Uit het Amerikaanse voorbeeld blijkt dat gegevensuitwisseling een levensvatbaar bedrijf kan zijn indien de marktpartijen een gezamenlijke commerciële aanpak hanteren.

Hoewel de Europeanen veel van de Amerikaanse ervaringen kunnen leren, moet de Europese benadering worden gebaseerd op de bestaande infrastructuur en de specifieke randvoorwaarden in Europa (bijv. scheiding in nationale netten, scheiding van essentiële functies van treinexploitatie, enz.). Idealiter zou het toekomstige systeem worden gebouwd op bestaande nationale systemen, voor een optimaal rendement van de investering, en zou het de interface-specificaties definiëren en voorzien in een Europese superstructuur voor de opslag, verwerking en uitwisseling van de gegevens.

In september 2001 heeft de Commissie de AEIF opgedragen snel technische specificaties te ontwikkelen voor een gegevensuitwisselingssysteem voor de Europese spoorwegen binnen het kader van de TSI's voor het telematicasubstelsysteem voor het goederenvervoer van Richtlijn 2001/16/EG (Interoperabiliteit van conventionele trans-Europese spoorwegsysteem). De TSI's, waarin verplichte procedures, berichtformaat, soort gegevens en de middelen voor gegevensverzameling van het systeem worden beschreven, dienen zoveel mogelijk te worden gebaseerd op bestaande normen en de beste praktijk. De TSI's voor telematicatoepassingen ten behoeve van het vrachtvervoer zouden in 2004 kunnen worden aangenomen.

De Commissie moedigt de ondernemingssector (bijv. ondernemingen die zich bezighouden met de integratie van logistiek, expediteurs, spoorwegondernemingen enz.) aan het initiatief te nemen bij het opzetten van een commercieel beheerd gegevensuitwisselingsplatform, zodra de TSI's voor telematicatoepassingen ten behoeve van het vrachtvervoer beschikbaar zijn. In dat opzicht zou overleg op hoog niveau voor consensusvorming behulpzaam zijn. Hoewel de bedrijfstak op dit moment onwillig lijkt om zich in deze onderneming te begeven, verwacht de Commissie dat de openstelling van de markt voor het goederenvervoer die in dit spoorwegpakket wordt voorgesteld een proces op gang zal brengen waarmee de bedrijfsstrategieën van Europese spoorwegondernemingen worden samengebracht in de richting van echte samenwerking. Dan zullen er voldoende economische stimulansen zijn om een commercieel Europees platform voor gegevensuitwisseling op te zetten, hetzij door spoorwegactoren, hetzij door andere partijen, zoals de ondernemingen die zich bezighouden met de integratie van logistiek.

Voor de invoering van een dergelijk concept ter bevordering van intermodale overdracht, zou de bedrijfstak een verzoek voor communautaire steun kunnen indienen in het kader van het Marco Polo-programma.

1.5. Verbetering van de milieuprestaties van het goederenvervoer per spoor

Het spoor is een betrekkelijk milieuvriendelijke vervoersmodaliteit. Dat wordt bevestigd door onderzoeken naar de externe kosten van vervoersmodaliteiten³². Een belangrijk voordeel van het spoor wat betreft energieverbruik is de lage rolweerstand in vergelijking met het wegvervoer. Dit vertaalt zich in een tamelijk gunstige energie-efficiëntie. Zo bedroeg de energie-intensiteit van goederenvervoer per spoor in de EU in 1999 gemiddeld ongeveer 0,03 koe per ton-km in vergelijking met 0,05 tot 0,11 koe per ton-km voor vrachtwagens³³.

De spoorwegen hebben echter de laatste tijd weinig gedaan om deze positie in de toekomst te handhaven. De prestaties van het goederenvervoer per spoor wat betreft geluidsemissies, energie-efficiëntie en dieselemisies worden nauwelijks beter, ook vanwege de lange investeringscycli voor rollend materieel (25 tot 40 jaar). Dit is zorgwekkend, vooral omdat de bezettingsgraad van goederenwagens laag is (ca. 50% van de wagens rijdt leeg). Andere vervoersmodaliteiten, zoals het wegvervoer, boeken aanzienlijke vooruitgang wat betreft hun milieuprestaties. Vrachtwagens worden stiller, zuiniger en minder vervuilend dankzij strengere normen voor emissies. Er bestaat daarom een serieus risico dat de spoorwegen de milieubonus die nu een van hun voordelen is, verliezen.

1.5.1. Lawaai van spoorwegen

De belangrijkste geluidsbron van rollend materieel is het lawaai van het rijden, dat wil zeggen het lawaai dat wordt gemaakt door de interactie tussen wiel en spoorrail. Dit komt natuurlijk zowel bij passagiers- als goederenvervoer voor, maar bij goederenvervoer is het probleem veel ernstiger. De ijzeren remblokken van goederenwagens schrapen over het oppervlak van de wielen, wat het rijlawaai verergert. Als men deze ijzeren remblokken blijft gebruiken, kan dit bedrijfsbeperkingen tot gevolg hebben (bijv. 's nachts), die worden opgelegd door nationale instanties om de bevolking te beschermen tegen slaapstoornissen en andere nadelige gevolgen van lawaai voor de gezondheid. Daarom bestaat er een serieus risico dat het internationale goederenvervoer per spoor hinder zal ondervinden van nationale maatregelen en dat de spoorwegen nog meer concurrentievermogen verliezen ten opzichte van het wegvervoer.

Tegenwoordig kunnen moderne remblokken op basis van composietmaterialen (bijv. K-blok en LL-blok) de geluidsemissies met 8dBA tot 10 dBA verminderen.

³² Bijvoorbeeld INFRAS/IWW (2000), External costs of transport (accident, environmental and congestion costs) in western Europe, March or TRL Ltd (2001), Een onderzoek naar de kosten van vervoer in de EU om de marginale kosten van het gebruik van vervoer te berekenen en te beoordelen, in opdracht van de Europese Commissie, Directoraat Generaal Vervoer en Energie.

³³ TERM 2001: indicatoren voor vervoer en milieu.

Spoorwegondernemingen beschouwen het uitrusten van nieuwe goederenwagons met K-blokken en het aanbrenge van LL-blokken in bestaande wagons als rendabel. Nieuwe goederenwagons die zijn uitgerust met K-blokken worden nu door sommige nationale spoorwegmaatschappijen gekocht. Bij de technische ontwikkeling van LL-blokken lijkt men echter op problemen te stuiten. Het aanbrenge van K-blokken in bestaande wagons wordt door de bedrijfstak te duur gevonden. Naast dit technische probleem worden de milieuprestaties van het spoor sterk beïnvloed door de slechte prestaties op het gebied van lawaai van wagons uit kandidaat-landen, die vrij over de netten van de Gemeenschap rijden. Een zinvolle strategie voor de aanpak van het lawaai van rollend materieel moet ook rekening houden met deze wagons. De UIC heeft berekend dat van de bestaande ca. 1 miljoen goederenwagons in Europa er 700 000 zouden moeten worden vernieuwd.

De Commissie heeft een onderzoek verricht naar rendabele maatregelen om het spoorweglawaai aan te pakken³⁴. In het project wordt een reeks maatregelen aanbevolen zoals het vaststellen van grenswaarden voor nieuw rollend materieel, een vrijwillige overeenkomst voor het vervangen van remblokken in de bestaande wagonvloot, en de introductie van heffingen voor de toegang tot het spoor op basis van de emissie, als investeringsstimulans.

In september 2001 heeft de Commissie de AEIF opgedragen TSI's te ontwikkelen waarin rendabele maar ambitieuze grenswaarden voor de geluidsemissie van nieuw rollend materieel zijn vastgelegd, alsmede deugdelijke onderhoudsregels om de geluidsproblematiek aan te pakken in het kader van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2001/16/EG (Interoperabiliteit van conventionele trans-Europese spoorwegsysteemen). De werkgroep "lawaai van spoorwegen" die is opgericht in het kader van de nieuwe benadering van geluidsbeleid van de Commissie zal de AEIF hierbij steunen.

Wat de bestaande vloot betreft zal de Commissie een dialoog aangaan met actoren uit de bedrijfstak om rendabele opties te beoordelen, zoals vrijwillige maatregelen door de bedrijfstak om het lawaai in de bestaande wagonvloot aan te pakken, met inbegrip van specifieke maatregelen voor het rollend materieel in kandidaat-lidstaten.

1.5.2. Atmosferische emissies van spoorwegdieselmotoren

Op lokaal of regionaal niveau kunnen de dieselemisssies van spoorwegmotoren een aanzienlijke overlast vormen, omdat diesellocomotieven ca. 13% van alle spoorwegtractie in Europa verzorgen. De moderne dieselmotortecnologie voor vrachtwagens en niet voor de weg bestemde mobiele machines heeft een aanzienlijke verbetering van de uitstoot van deeltjes, CO, HC en NOx met zich meegebracht. Deze technologie is voor beide vervoersmodaliteiten beschikbaar. Het probleem van de slechte prestaties van het spoor in dit opzicht is de lange levensduur van diesellocomotieven (ca. 30 tot 40 jaar) in vergelijking met vrachtwagens (10 tot 15 jaar), wat de verspreiding van nieuwe technologieën in de vloot belemmert. Daarom moet de benadering van de

³⁴ Ødegaard&Danneskiold-Samsø A/S (2001), A study of European Priorities and Strategies for Railway Noise Abatement, een onderzoek voor de Europese Commissie, Directoraat Generaal voor Vervoer en Energie.

Commissie tweeledig zijn: zowel het nieuwe rollend materieel als het bestaande aanpakken.

Op nieuwe locomotieven:

De Commissie stelt een wijziging voor van Richtlijn 97/68 inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines, in die zin dat ook spoorwegdieselmotoren (voor licht gebruik) in de Richtlijn worden opgenomen en rendabele maar ambitieuze emissiegrenswaarden worden vastgelegd.

De Commissie is van plan in 2002 de AEIF opdracht te geven Technische Specificaties voor Interoperabiliteit te ontwikkelen voor het subsysteem Rollend Materieel, waarin rendabele grenswaarden worden vastgelegd voor dieselmotoren voor zwaar gebruik.

Op bestaande locomotieven:

De Commissie zal een dialoog aan gaan met actoren uit de bedrijfstak om rendabele opties te beoordelen, met inbegrip van vrijwillige maatregelen door de bedrijfstak om de prestaties ten aanzien van emissie van bestaande diesellocomotieven te verbeteren, bijvoorbeeld door nieuwe onderdelen aan te brengen of de motor te optimaliseren.

2. BIJLAGE 2: SITUATIE VAN HET INTERNATIONAAL PASSAGIERSVERVOER PER SPOOR

Deze bijlage is gebaseerd op een onderzoek naar de markt voor internationaal passagiersvervoer per spoor, waarin werd gekeken naar het aanbod en de vraag op de markt³⁵. De verschillende markten voor passagiersvervoer per spoor zullen worden beschreven aan de hand van hun huidige ontwikkelingen en potentieel.

2.1. Het bestaande communautair juridisch kader

Een internationale passagiersvervoersdienst wordt gedefinieerd als een dienst die ten minste één binnengrens van de Unie overschrijdt.

Beperkingen en mogelijkheden van internationale samenwerkingsverbanden

Er blijkt nauwelijks gebruik te zijn gemaakt van de toegangsrechten conform Richtlijn 91/440³⁶. In de praktijk worden internationale passagiersvervoersdiensten per spoor binnen de EU verricht door spoorwegondernemingen die samenwerken op basis van hun bestaande toegangsrechten voor de binnenlandse markt. De beperkingen van het “internationale samenwerkingsverband” als middel om de vrijheid om spoorvervoersdiensten te leveren aan te moedigen, werden erkend in het witboek van de Commissie van 1996: *Een strategie om de spoorwegen in de Gemeenschap weer vitaal te maken*: “de doeltreffendheid van de door Richtlijn 91/440 gecreëerde toegangsrechten is beperkt door ... de voorwaarde tot een internationale groep te behoren.” Het lijkt althans voor de korte termijn duidelijk dat de meeste toekomstige nieuwkomers op de internationale markt voor passagiersvervoer voor toegang tot het net afhankelijk zullen zijn van een gevestigde exploitant. Dit is nauwelijks bevredigend.

In dat verband moet echter in gedachten worden gehouden dat het begrip “internationaal samenwerkingsverband” niet, zoals sommige partijen hebben beweerd, beperkt is tot het soort gezamenlijke regeling dat de gevestigde exploitanten gewoonlijk aangaan. Volgens vaste rechtspraak kan “internationaal samenwerkingsverband” daarentegen zeer ruim worden geïnterpreteerd. In de zaak *European Night Services Ltd*³⁷ vond het Gerecht (punt 182 van het besluit) dat met de definitie van internationaal samenwerkingsverband in artikel 3 van richtlijn 91/440:

“... geen specifieke vorm voor een dergelijk samengaan [wordt] voorgeschreven. Essentieel is in deze definitie dat het een vorm van samengaan moet zijn die “het leveren van diensten op het gebied van internationaal vervoer” mogelijk maakt. Bijgevolg is het Gerecht van oordeel, dat, ... bij

³⁵

³⁶ COM(1998) 202 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 91/440.

³⁷ Gevoegde zaken T-374/94, T-375/94, T-384/94 en T-388/94.

gebreke van een nauwkeurige definitie ... het gebruik van het begrip ... niet kan worden beperkt tot “samenwerkingsassociaties” tussen spoorwegondernemingen (“traditionele gemeenschappelijke exploitatieovereenkomsten”), met uitsluiting van elke andere vorm, zoals een gemeenschappelijke onderneming in de vorm van een coöperatie of zelfs van een concentratie.”

Tevens dient te worden benadrukt dat het gegeven tot een “internationaal samenwerkingsverband” te behoren geen enkele anti-trustimmunitie verleent.

Openbardienstverplichtingen en exclusieve rechten

Exclusieve rechten kunnen een exploitant beschermen tegen concurrentie van de ene soort concurrent terwijl concurrentie van anderen wordt toegestaan.

Tegenwoordig moet een exclusief recht voor het leveren van passagiersvervoersdiensten per spoor zodanig zijn dat het internationale samenwerkingsverbanden toestaat toe te treden tot de markt en dat deze niet-discriminerend moeten worden behandeld. Er bestaan geen “historische rechten” bij de toewijzing van capaciteit. Infrastructuurbeheerders kunnen raamovereenkomsten sluiten met spoorwegondernemingen om een aantal meerjarige garanties ten aanzien van de capaciteit te geven. Deze raamovereenkomsten kunnen echter geen exclusief karakter hebben, hetgeen betekent dat een nieuw samenwerkingsverband altijd de mogelijkheid heeft toe te treden tot de markt en capaciteit te reserveren, zelfs indien de huidige capaciteit volledig benut lijkt te zijn.

Op internationale passagiersdiensten per spoor is cabotage alleen toegestaan voor spoorwegondernemingen die toegang hebben tot de binnenlandse markt.

Conform Verordening 1191/69³⁸ – als gewijzigd bij Verordening 1893/91³⁹ – moeten er openbardienstcontracten worden gesloten voor internationale passagiersvervoersdiensten per spoor indien er financiële compensatie voor openbardienstverplichtingen wordt betaald. De Commissie heeft een voorstel ingediend⁴⁰ om deze Verordening te vervangen, opdat deze openbardienstcontracten alleen kunnen worden toegekend – beperkte uitzonderingen daargelaten – na een aanbesteding.

Mensen hebben behoefte aan spoordiensten die de administratieve grenzen overschrijden. Om dat te bereiken moeten naburige overheden samenwerken. Binnen een lidstaat kunnen nationale overheden, wanneer de bevoegde instanties verzuimen samen te werken, de nodige maatregelen treffen om de belangen van passagiers te beschermen. Dat geldt niet voor regionale diensten die internationale grenzen overschrijden. Daarom is in

³⁸ Verordening 1191/69 van 26 juni 1969, PB L 156, 28 juni 1969, blz. 1.

³⁹ Verordening 1893/91 van 20 juni 1991, PB L 169, 29 juni 1991, blz. 1.

⁴⁰ [COM\(2000\)0007](#) Voorstel voor een verordening van het Europese Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbardiensteisen en de gunning van openbardienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (gepresenteerd door de Commissie), PB C365E, 19 december 2000, blz. 169.

de concept-verordening inzake openbare diensten in het openbaar vervoer een specifieke bepaling opgenomen om de ontwikkeling van grensoverschrijdende regionale diensten te vergemakkelijken⁴¹.

Exclusieve rechten voor passagiersdiensten per spoor kunnen zodanig worden toegekend dat een beperkte concurrentie van open toegankelijke diensten nog mogelijk is. Dit is reeds het geval met betrekking tot “91/440”-diensten (een exclusief recht kan een exploitant niet beschermen tegen concurrentie van dergelijke diensten).

2.2.Huidige marktsituatie voor het internationale passagiersvervoer per spoor

Naar schatting wordt ongeveer 5% van de omzet van de spoorwegondernemingen gegenereerd door internationale passagiersdiensten per spoor, die goed zijn voor ongeveer € 1,3 miljard⁴².

De spoorwegmarkt moet functioneren en zich ontwikkelen in een omgeving die niet altijd bevorderlijk is voor deze vervoersmodaliteit. Hoewel het vervoer per spoor nog steeds een aanzienlijke hoeveelheid staatssteun ontvangt voor binnenlandse diensten (zie de tabel aan het einde van dit hoofdstuk) heeft het een concurrentienadeel ten opzichte van andere modaliteiten als gevolg van externe oorzaken, zoals verschillen in de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur tussen vervoer per spoor, door de lucht, en over de weg, en het feit dat belangrijke externe kosten van het wegverkeer niet worden doorberekend aan de gebruikers. Er wordt geen BTW geheven op internationale luchtvaartdiensten, terwijl de BTW voor spoorwegdiensten varieert van 0 tot 16%, aangezien deze niet geharmoniseerd zijn. Er zijn geen accijnzen op kerosine voor luchtvaartdiensten. Daarbij komt dat de liberalisering van de luchtvaartsector heeft geleid tot zogenaamde low cost carriers op routes die voorheen door het spoor werden bediend.

Bovendien hebben de overheidsinstanties die samenwerken op internationale diensten problemen met het sluiten van internationale openbaredienstcontracten voor grensoverschrijdende spoordiensten. Dat blijkt onder andere uit het kleine aantal openbaredienstcontracten dat voor deze diensten wordt gesloten. Dezelfde problemen komen voor in lidstaten waarin regionale overheidsinstanties moeten samenwerken bij het sluiten van dergelijke openbaredienstcontracten.

⁴¹ Artikel 4, lid 4: “Bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de lokale en regionale openbare passagiersvervoerdiensten, informatiediensten of kaartverkoopregelingen aan één zijde van een nationale grens kunnen voorstellen indienen om deze diensten en regelingen uit te breiden naar gebieden aan de andere zijde van de grens. Bevoegde autoriteiten die dergelijke voorstellen ontvangen kunnen deze niet zonder goede reden afwijzen, en dienen de Commissie te informeren indien zij dat wel doen.”

⁴² Volgens de gegevens die in 1999 door de UIC zijn aangedragen, bedraagt de totale omzet van gevestigde spoorwegondernemingen voor passagiers in totaal € 24,878 miljoen, met dien verstande dat van DK, IRL, en L geen gegevens beschikbaar zijn.

Voor internationale passagiersvervoersdiensten per spoor kunnen **vijf belangrijke marktsegmenten** worden onderscheiden, hoewel het niet mogelijk is de precieze marktaandelen vast te stellen.

(1) Regionale grensoverschrijdende diensten

Regionale grensoverschrijdende diensten bedienen gewoonlijk forensen die in de ene lidstaat werken en in een andere wonen. Deze diensten bestaan ruwweg uit internationale ritten van niet meer dan 80 kilometer, en zij hebben vaak eveneens een binnenlandse functie. Voorbeelden zijn met name te vinden in Luxemburg (forensen uit Frankrijk, België en Duitsland) of in het zuidoostelijke deel van Nederland (forensen naar en uit Duitsland en België).

Voor deze diensten is er een duidelijk marktpotentieel, aangezien het aantal grensarbeiders aanzienlijk is toegenomen. Naar schatting forensen ongeveer 2,5 miljoen Europeanen naar een andere lidstaat. In het (recente) verleden zijn echter veel lijnen waarop deze diensten mogelijk waren gesloten, hetgeen deels verklaarbaar lijkt door het ontbreken van samenwerking door overheidsinstanties aan beide zijden van de grens. Uit de antwoorden op een vragenlijst over openbare diensten in het spoorwegvervoer die de Commissie aan de lidstaten heeft gestuurd, blijkt dat slechts in zeer weinig gevallen een openbaredienstcontract was gesloten voor grensoverschrijdende diensten, aangezien deze diensten gewoonlijk niet winstgevend zijn. In één geval⁴³ probeerden de overheidsinstanties een dergelijke dienst aan te besteden, maar slaagden er niet in de dienst te laten beginnen doordat er geen overeenstemming was tussen de twee overheidsinstanties over de financiering van de dienst.

(2) Internationale langeafstandsdiensten

Langere afstanden voor spoorwegdiensten zijn waarschijnlijk de bekendste internationale passagiersvervoersdiensten per spoor. Voorbeelden zijn Parijs-Madrid of Amsterdam-Milaan. Voor afstanden vanaf 300 kilometer kunnen treindiensten qua prijs en snelheid concurreren met vervoer door de lucht en over de weg, hetgeen inhoudt dat er een enorm potentieel ligt dat kan worden benut als de negatieve effecten van de grenzen kunnen worden overwonnen. Deze diensten hebben eveneens een belangrijke binnenlandse component.

(3) Internationale hogesnelheidsdiensten

Deze diensten zijn betrekkelijk nieuw en maken vaak gebruik van nieuwe specifieke hogesnelheidslijnen zoals de diensten Parijs-Brussel, Parijs-Londen en Brussel-Londen. Deze diensten worden momenteel geëxploiteerd door Thalys en Eurostar, gezamenlijke ondernemingen van spoorwegondernemingen die hoofdzakelijk marketingfaciliteiten delen (internationale samenwerkingsverbanden als gedefinieerd in Richtlijn 91/440). Treinen en rollend materieel zijn altijd nog in eigendom en beheer van de participerende spoorwegondernemingen SNCF, SNCB en Eurostar UK. Thalys is erin geslaagd een

⁴³ Dienst Groningen – Leer tussen Nederland en Duitsland.

marktaandeel van 53% te verwerven tussen Brussel en Parijs, en biedt klanten van Air France momenteel de mogelijkheid hun vlucht vanuit Parijs-CdG in Brussel-Zuid te beginnen door middel van het gezamenlijk gebruik van vluchtcodes. De zakelijke markt is tamelijk belangrijk voor de winstgevendheid van dit segment en opbrengstbeheer aan de hand van tarieven komt veelvuldig voor.

(4) Niche-diensten, nachttreinen, autotreinen

Dit zijn regelmatige diensten die een zeer speciaal deel van de markt bedienen. Nachttreinen kunnen heel waardevol zijn voor passagiers die 's ochtends in het centrum van een stad willen aankomen. Autotreinen zijn heel waardevol voor langere afstanden, bijvoorbeeld voor toeristen en mensen met een beperkte mobiliteit die hun eigen auto nodig hebben. Niet al deze diensten worden het hele jaar door aangeboden.

Nachtdiensten bevinden zich al jaren in een moeilijke positie, maar recente inspanningen tonen aan dat deze diensten een goed groeipotentieel hebben, mits zij op een goede manier worden opgezet en op de markt worden gebracht⁴⁴.

(5) Incidentele diensten

Incidentele diensten zijn diensten die niet het hele jaar door op dezelfde tijden en met dezelfde dienstregelingen worden verricht. Deze diensten zijn van waarde voor toeristen of worden gebruikt voor incentive-reizen. Reisbureaus zijn van oudsher bij dit vervoer betrokken doordat zij het commerciële risico nemen om complete treinen van spoorwegondernemingen te huren en de tickets voor eigen rekening te verkopen. Deze markt is kleiner geworden, hoofdzakelijk als gevolg van concurrentie met o.a. het vervoer door de lucht. Er zijn echter signalen dat er in specifieke delen van de markt nog vraag is naar incidentele reizen.

Uit de tabel hieronder blijkt duidelijk hoe groot het relatieve belang van de marktsegmenten voor elk van de doelgroepen reizigers is.

| Marktsegmenten internationaal treinabonnement/ Treinproducten | Regionale grensoverschrijding | Intercity, lange afstand | Hogesnelheidsdiensten | Regelmatige diensten niches: Nachttreinen Autotreinen | Incidentele diensten |
|--|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|---|-------------------------|
| Forensen | *** | * | * | | |
| Zakenreizigers | | ** | *** | | * |
| Vrijetijdsmarkt | | ** | ** | *** | *** |

⁴⁴ Het onderzoek van OGM liet zien dat de markt voor nachtdiensten van DB sinds DB haar diensten reorganiseerde jaarlijks met 10% is gegroeid. Onlangs breidde DB haar initiatief uit naar Oostenrijk en Zwitserland, in combinatie met ÖBB en SBB.

***: zeer belangrijk; ** belangrijk; * minder belangrijk

2.3. Verbetering van de kwaliteit van het internationaal passagiersvervoer

Uit zowel het onderzoek als de door de Commissie georganiseerde hoorzitting over passagiersrechten bleek een duidelijk gebrek aan prestaties in bepaalde segmenten van de internationale markt voor passagiersvervoer per spoor.

Er is echter ruim bewijs dat de internationale passagiersvervoersdiensten per spoor aanzienlijk kunnen worden verbeterd. De markt voor internationale passagiersreizen en -diensten kan over het algemeen aanzienlijk groeien vanwege de toename aan de vraagzijde: de uitbreiding van de EU, het stijgende aantal grensarbeiders en andere reizende arbeiders, het groeiende toerisme en het stijgende aantal gepensioneerden met voldoende middelen en tijd, die de voorkeur geven aan veilig en comfortabel reizen. De aanbodzijde van de vervoersdiensten is verbeterd door de introductie van hogesnelheidsdiensten, zoals blijkt uit het marktsucces van nieuwe internationale hogesnelheidsdiensten zoals Thalys en Eurostar, of de door GVG aangeboden nieuwe incidentele diensten voor incentive-reizen. De recente successen van nieuwe nachttreinen die worden ingezet door DB/ÖBB/SBB en het succes van grensoverschrijdende openbaardienstcontracten, toegepast tussen bijvoorbeeld Kopenhagen en Malmö, zijn ook een aanwijzing dat de marktstructuur op zich een toename van de passagiersvervoersdiensten toelaat.

Er is een aantal punten dat in het bijzonder belangrijk lijkt om deze modaliteit aantrekkelijker te maken:

(a) Reisinformatie en boeken (dienstregelingen, preboarding, real time reisinformatie)

Bij de hoorzitting over de rechten van spoorwegpassagiers was het ontbreken van goede informatie het meest genoemde probleem. Zowel passagiers als reisbureaus hebben veel problemen met het vinden van informatie over dienstregelingen, geplande diensten, tarieven en tariefopbouw, real time reisinformatie en servicefaciliteiten die bijvoorbeeld voor fietsen of mensen met een beperkte mobiliteit (PRM's) worden aangeboden. Sommige spoorwegondernemingen hebben echter met succes online ticketsystemen ontwikkeld, via een meertalige website, en bieden gratis thuisbezorgingsdiensten.

(b) Punctualiteit van de diensten en vergoeding in geval van vertraging

De punctualiteit van de diensten wordt als slecht beschouwd, en er zijn aanwijzingen dat die voor internationale diensten nog slechter is dan voor binnenlandse. Aan de andere kant moet worden gezegd dat ook de concurrent, de luchtvaart, de laatste tijd met aanzienlijke vertragingen kampt.

Spoorwegondernemingen geven hun passagiers soms een vergoeding voor te late treinen, maar op dat vlak zijn er grote verschillen, en de

spoorwegondernemingen kan de vergoeding aan veel beperkingen onderwerpen (bijv. wanneer de vertraging buiten haar invloedssfeer ligt).

(c) Klachtenafhandeling

Bij de hoorzitting werden voorbeelden van onderzoeken gegeven waaruit bleek dat er heel vaak niet goed wordt gereageerd op klachten. Voor spoorwegvervoer, met passagiers die vaak geen alternatief hebben, kan dat vooral worden beschouwd als monopolistisch wangedrag.

(d) Toegankelijkheid voor personen met beperkte mobiliteit (PRM's)

De toegankelijkheid van stations en treinen is nog steeds onvoldoende. Soms zijn treinen zodanig uitgerust dat zij gemakkelijk toegankelijk zijn voor PRM's, maar hebben de stations geen liften waarmee zij van het ene naar het andere perron kunnen.

(e) Toegankelijkheid voor fietsen

Uit een onderzoek van de European Cyclists Federation⁴⁵ blijkt dat de mogelijkheden om fietsen te vervoeren binnen de EU erg verschillen, maar over het algemeen nogal beperkt zijn.

De Commissie zal met een voorstel komen over de rechten van spoorwegpassagiers waarin de basisregels ter bescherming van de consument worden vastgelegd voor het internationale passagiersvervoer per spoor. De onderwerpen die in deze Verordening aan de orde zullen komen zijn beschreven in hoofdstuk 2.2.2. van deze Mededeling.

Daarnaast zal de spoorwegbedrijfstaking worden aangemoedigd zijn kwaliteitsnormen voor de dienstverlening te verbeteren en kwaliteitstoezeggingen te ontwikkelen door een vrijwillig handvest over kwaliteit van de dienstverlening op te stellen (zie hoofdstuk 2.2.2.). De intermodaliteit van de diensten met binnenlandse diensten en andere modaliteiten dient eveneens te worden verbeterd. De doeltreffendheid van deze kwaliteitstoezegging dient de grondslag te vormen voor de evaluatie van de verwezenlijking van de openstelling van de markt om de noodzaak en haalbaarheid van het verder openstellen van de markt ten aanzien van de cabotagediensten te beoordelen.

⁴⁵ Bicycle Transport on International Trains, report on the arrangements for the carriage of bicycles on international long-distances trains, 40 blz. + bijlagen, ECF - UCI, uitgegeven door ECF, december 1999.

Basisgegevens inzake staatssteun (1999), omzet en passagierskilometers per lidstaat⁴⁶

| Lidstaat | Staatssteun conform 1191, in € miljoen | Totale staatssteun, in € miljoen | Passagiers-km (miljard) | Omzet passagiersvervoer van spoorwegondernemingen, in € miljoen |
|------------------|---|---|--------------------------------|--|
| België | 336 | 2.119 | 7,6 | 483 |
| Denemarken | 476 | 757 | 5,4 | |
| Duitsland | 4.504 | 9.982 | 72,8 | 9.187 |
| Griekenland | 0 | 530 | 1,6 | 42 |
| Spanje | 234 | 1.395 | 19,2 | 812 |
| Frankrijk | 1.550 | 6.127 | 66,5 | 4.761 |
| Ierland | 102 | 180 | 1,4 | |
| Italië | 1.567 | 5.389 | 41 | 1.879 |
| Luxemburg | 70 | 182 | 0,3 | |
| Nederland | 234 | 1.806 | 14,3 | 1.210 |
| Oostenrijk | 641 | 656 | 8,1 | 503 |
| Portugal | 50 | 100 | 4,3 | 115 |
| Finland | 38 | 39 | 3,4 | 62 |
| Zweden | 64 | 824 | 7,4 | 642 |
| VK | 2.399 | 2.506 | 38,8 | 5.182 |
| VK Noord-Ierland | 16 | 16 | | |

⁴⁶ Bron: Jaarlijkse vragenlijst inzake staatssteun (kolommen 1 en 2), UIC (kolommen 3 en 4).
 Kolom 1: conform verordening 1191/69 verleende staatssteun – gegevens uit EG verschaft door lidstaten
 Kolom 2: staatssteun voor spoorwegpassagiers, spoorweginfrastructuur, goederenvervoer per spoor – gegevens uit EG verschaft door lidstaten.
 Kolom 3: aantal passagierskilometers per netwerk – gegevens van UIC.
 Kolom 4: omzet passagiersvervoer van gevestigde spoorwegondernemingen – gegevens van UIC.

| | | | | |
|--------|--------|--------|-------|--------|
| TOTAAL | 13.472 | 32.608 | 292,1 | 24.878 |
|--------|--------|--------|-------|--------|

AFKORTINGENLIJST

AEIF: Europese Associatie voor spoorweginteroperabiliteit

ATP: automatisch treinbeschermingssysteem

COTIF: Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer van 9 mei 1980

ERTMS: European Rail Traffic Management System

ETCS: European Train Control System

OTIF: Intergouvernementele organisatie voor het internationale spoorwegvervoer (*zie COTIF*)

RIV: Regolamento Internazionale Veicoli

RMMS: European Rail Market Monitoring System

TSI: technische specificaties inzake interoperabiliteit

UIC: Internationale Spoorwegunie

UIRR: Internationale Unie van gecombineerd railwegvervoer