

Fiche 4: Richtlijn betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap

Titel:

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap

Datum Raadsdocument: 8 maart 2004

Nr Raadsdocument: 7147/04

Nr. Commissiedocument: COM(04)139

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat i.o.m. JUS, FIN, EZ, BZ en VROM

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Landtransport, Vervoer Telecommunicatie en Energie-Raad.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De Commissie constateert een afname in de internationale treindiensten in Europa, met name vanwege de concurrentie door goedkope luchtvaartmaatschappijen. Op grond hiervan meent de Commissie dat het noodzakelijk is om nieuwe initiatieven te stimuleren door concurrentie tussen spoorwegondernemingen te introduceren. Op grond van richtlijn 91/440 is het nu reeds mogelijk voor spoorvervoerders om in andere landen internationale personenvervoerdiensten te verrichten. Het moet dan wel gaan om een samenwerkingsverband van twee spoorwegondernemingen uit de betreffende landen. Een dergelijke dienst kan echter niet worden gecombineerd met binnenlandse passagiers (cabotage).

Het bestaan van deze mogelijkheid sinds 1991 heeft echter nauwelijks geleid tot de introductie van nieuwe internationale spoorvervoerdiensten. De Commissie beoogt met het onderliggende voorstel het opzetten van een concurrerende internationale dienst aantrekkelijker te maken.

Het voorstel breidt de mogelijkheid om internationale diensten op te zetten uit tot alle spoorwegondernemingen in plaats van samenwerkingsverbanden. Bovendien introduceert het de mogelijkheid om binnenlandse reizigers mee te nemen in internationale treinen (cabotage). Daarbij heeft de Commissie een toelatingscriterium opgesteld waarmee zij bestaande openbare dienstcontracten beoogt te beschermen.

Rechtsbasis van het voorstel: Art. 71 EG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Co-decisie

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: negatief. Nederland erkent dat het gewenst is dat de Commissie regels kan stellen voor het internationale spoorvervoer. In dit voorstel introduceert de Commissie echter een koppeling waardoor nationaal en internationaal personenvervoer in elkaar gaan overlopen. De vraag op welke wijze de binnenlandse markt voor personenvervoer per spoor moet worden geordend acht Nederland een nationale aangelegenheid. Het is niet gewenst dat de EU voor dit aspect regels stelt.

Proportionaliteit: positief. Gelet op het doel van de richtlijn, het verhogen van de concurrentiemogelijkheden in het internationale personenvervoer per spoor, is een richtlijn het geëigende middel.

Consequenties voor de EU-begroting: Geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Mocht het voorstel ongewijzigd worden aangenomen dan heeft dit consequenties voor de marktordening van het personenvervoer per spoor. Het moeten toelaten van andere vervoerders (cabotage) zal tot een grotere

coördinatielast leiden bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en bij inframanager Prorail. Volgens een eerste schatting zouden hier enkele fte's mee kunnen zijn gemoeid. Bestaande vervoerders die een exclusieve concessie bezitten voor binnenlands vervoer (met name NS en High Speed Alliance) worden geconfronteerd met inbreuken hierop door internationale vervoerders, en zouden kunnen verzoeken om herziening van hun (financiële) concessieafspraken. De omvang van de effecten is sterk afhankelijk van de toetredingsbereidheid van nieuwe bedrijven en derhalve moeilijk te kwantificeren. Budgettaire consequenties komen ten laste van het verantwoordelijke beleidsdepartement.

Ter illustratie kan worden vermeld dat het aantal reizigerskilometers afgenomen via NS Internationaal in 2003 ongeveer 4,7 % van het totaal aantal reizigerskilometers van NS bedroeg. De omzet van internationale treintickets in Nederland laat sinds 2001 een dalende tendens zien. De verwachting is wel dat de opening van de hogesnelheidslijn een stijging van de vraag naar internationale treinreizen tot gevolg zal hebben.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Aanpassing van de Wet personenvervoer 2000; grotere toezichtinspanning Vervoerkamer Nma

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Implementatietermijn: 18 maanden na vaststelling Lijkt haalbaar gelet op de datum van inwerkingtreding.

Voorgestelde datum inwerkingtreding: 1 januari 2010

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Het Nederlandse beleid voor de marktordening van het personenvervoer per spoor gaat uit van exclusieve bediening van een concessiegebied door één personenvervoerder. Onder andere in de nota *De derde eeuw spoor* (Kamerstukken II, 1998-1999, nr 26464) is deze keuze nader beargumenteerd. De belangrijkste argumenten voor deze keuze zijn:

- Het Nederlandse netwerk kent een complexe samenhang en veel, dicht bij elkaar gelegen stations. Eén vervoerder is beter in staat om in een dergelijk netwerk het vervoer en de samenhang daartussen te optimaliseren. De samenhang in het netwerk zal minder tot zijn recht komen bij concurrentie op het spoor. Daarnaast zal de betrouwbaarheid van het netwerk gebaat zijn bij een situatie met één vervoerder.
- In het buitenland is nog weinig ervaring opgedaan met marktordening waarbij meerdere vervoerders op hetzelfde spoor personenvervoer verzorgen.
- Onderzoek van de OESO naar de herstructurering van de spoorwegsector in een aantal landen heeft uitgewezen dat de pogingen om concurrentie op het spoor te realiseren tot 1998 waren mislukt.
- Het reizigersvervoer per spoor heeft een belangrijke rol in het verkeers- en vervoerbeleid. De situatie van één vervoerder op een netwerk biedt meer mogelijkheden tot het stellen van voorwaarden aan de gewenste vervoersvoorziening dan concurrentie op het spoor.
- De implementatie van concurrentie op het spoor is zeer gecompliceerd vanwege de noodzakelijke overgangsrechten voor een “zachte landing” van de zittende vervoerders.
- De bestuurs- en beheerslast voor de overheid zal geringer zijn wanneer één vervoerder het vervoer verzorgt op een netwerk.

In 2003 is door het Nederlandse parlement de Concessiewet personenvervoer per trein aangenomen. Deze wet legt, in lijn met het bovenstaande, de keuze vast voor een stelsel van marktordening door middel van exclusieve concessies. Het vervoer op de hogesnelheidslijn is door Nederland reeds via een Europese aanbestedingsprocedure gegund aan HSA voor een periode van vijftien jaar. Daarnaast heeft

Nederland reeds geruime tijd geleden een begin gemaakt met de aanbesteding van regionale spoorconcessies. Voor het vervoer op het hoofdrailnet zal een exclusieve concessie met een looptijd tot 2015 worden verleend aan de NS.

Het onderhavige voorstel van de Commissie heeft tot gevolg dat, onder voorwaarden, buitenlandse vervoerders moet worden toegestaan om ook binnenlands vervoer te kunnen aanbieden (cabotagevervoer). Dit leidt tot de situatie dat meerdere vervoerders op hetzelfde traject personenvervoer kunnen verrichten. Een trein die al net over de grens zou starten, bijvoorbeeld in Antwerpen, en naar Amsterdam rijdt, heeft dan de volledige vrijheid om alle stations op dit traject te bedienen. Dit raakt de bestaande concessies van NS en HSA alsmede de regionale spoorconcessies. De ontwerprichtlijn heeft zowel betrekking op hogesnelheidsspoor als op conventioneel spoor.

Het uitgangspunt van concurrentie op het spoor, zoals dat wordt voorgesteld in deze richtlijn is strijdig met het systeem van de Concessiewet, dat uitgaat van de aanbesteding van exclusieve concessies. Nederland houdt vast aan de uitgangspunten van de Concessiewet en acht dit voorstel dan ook niet gewenst.