

Fiche 2: richtlijn en mededeling herziening eerste spoorpakket

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

1. Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot instelling van één Europees spoorwegruimte (herschikking)
2. Mededeling van de Commissie betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte

Datum Commissiedocumenten

17 september 2010

Nr. Commissiedocument

1. COM(2010)475
2. COM(2010)474

Prelex

1. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=199652
2. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=199646

- 1.1 Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
Impact-assessment: SEC (2009)1478
Opinie Impact-assessment Board: SEC(2009)1479

Behandelingstraject Raad

Raadswerkgroep Transport (presentatie voorstel 24 september 2010), Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement, delegatie en comitologie

a) Rechtsbasis

Artikel 91 VWEU.

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

1.1.1. Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid Raad, medebeslissing Europees Parlement).

c) Delegatie en/of comitologie

De Commissie wordt bijgestaan door een comité (raadplegings- en regelgevingsprocedure). De Commissie stelt hierbij voor uitvoeringsbesluiten te kunnen nemen op het gebied van het grensoverschrijdend vervoer per trein. Daarnaast wordt een aantal artikelen nader uitgewerkt aan de hand van gedelegeerde handelingen. Deze hebben betrekking op nadere regelgeving voor onder andere de gebruiksvergoeding en beheerafspraken voor de infrastructuur.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel voor een richtlijn (met bijbehorende mededeling) beoogt de Europese spoormarkt beter te laten functioneren door versterking van de mededinging in de opengestelde delen van de spoormarkt, het markttoezicht daarop en de kaders voor investeringen. Het is daarmee een voortzetting van het eerste spoorpakket. De subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel worden positief beoordeeld. Nederland is in beginsel positief over het voorstel. Nederland heeft belang bij een beter functionerende interne spoormarkt en veel onderwerpen zijn te herkennen uit het Nederlandse beleid zoals geformuleerd in het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de spoorwegwet uit 2009. Bij de verdere beoordeling van het voorstel zal kritisch gekeken worden naar de bevoegdheden van de Europese Commissie waar gedelegeerde handelingen of uitvoeringsbesluiten worden voorgesteld. Het terugdringen van regeldruk (ook uit Brussel) is daarbij een belangrijke toetsingsgrond.

3. Samenvatting voorstel

Doel van het voorstel is het wegnemen van barrières voor een goed functionerende interne markt. Dit moet leiden tot een heropleving van de spoorwegsector en zal moeten helpen om de concurrentiekracht van het goederen- en internationaal passagiersvervoer per spoor te versterken.

De barrières liggen op het terrein van blijvende concurrentiebelemmeringen, gebrek aan regelgevend toezicht en financiering en doorrekening van de infrastructuurkosten.

Het voorstel beoogt:

1. Versterken van de mededinging, door o.a.: eisen aan (staats)aandeelhouderschap bij vervoerders, verbeterde toegang tot bijkomende diensten (bijvoorbeeld onderhoudsfaciliteiten en terminals) en het verplicht beschikbaar stellen van een deel van de capaciteit van bijkomende diensten wanneer deze niet wordt gebruikt.
2. Versterking toezicht van nationale spoorwegregulators, door o.a.: versterking bevoegdheden nationale spoormarkttoezichthouders (zoals de NMa Vervoerkamer) onder meer op het gebied van auditbevoegdheden, beroepsprocedures en onderzoeksbevoegdheden op het gebied van concurrentie. Ook krijgt de toezichthouder de taak om te toetsen of verwachte inkomsten passen bij de prestaties zoals weergegeven bij de meerjarige afspraken tussen overheid en infrastructuurbeheerder.
3. Versterking kader publieke en particuliere investeringen om te komen tot een geharmoniseerde 'financiële architectuur', door o.a.: nadere regels voor basistarieven gebruiksvergoeding in te voeren en externe kosten in de gebruiksvergoeding door te belasten. Het doorberekenen van spoorweggeluid als externe kosten wordt verplicht gesteld zodra dit ook op Europees niveau mogelijk is voor wegvervoer.

In de begeleidende mededeling wordt aangegeven dat de Europese Commissie in 2011 zal komen met nadere wetgevende voorstellen op het gebied van harmonisatie van veiligheidsmanagement, certificering van materieel en daaraan gekoppelde bevoegdheden van het Europees Spoorwegbureau (ERA). In 2012 zal de Europese Commissie, mede op basis van het nog uit te voeren *impact assessment*, nadere voorstellen doen voor het openen van de markt voor nationale personenvervoer per spoor.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 91 VWEU. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: positief

Onderbouwing

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. De interne spoormarkt kent een grensoverschrijdende dimensie. Problemen bij het functioneren van deze markt vragen daarom om een Europese aanpak. Nadere Europese regelgeving en een geharmoniseerde aanpak zijn nodig om de opengestelde delen van de spoormarkt beter te laten werken. De proportionaliteit is bij een eerste oordeel positief. De voorgestelde maatregelen sluiten in het algemeen goed aan bij de gestelde doelen, maar dienen op punten kritisch te worden gezien (bijvoorbeeld bij de bepalingen rondom de toegang tot bijkomende diensten). NMa, IVW en ProRail zijn gevraagd om een uitvoerings- en handhavingstoets. Hierbij wordt onder meer gelet op (onnodige) administratieve lasten.

c) Nederlands oordeel

Nederland onderschrijft het belang van Europese regelgeving voor het goed functioneren van de interne spoormarkt. Het voorstel sluit op veel punten aan bij het Nederlandse beleid zoals geformuleerd in het kabinetsstandpunt over de evaluatie spoorwegwet van 2009. Bij de verdere beoordeling van het voorstel zal kritisch gekeken worden naar de bevoegdheden van de Europese Commissie waar gedelegeerde handelingen of uitvoeringsbesluiten worden voorgesteld. Effectieve beïnvloedingsmogelijkheden van de lidstaten bij de nadere regelgeving van de Europese Commissie zijn van het grootste belang, zeker waar deze direct de financiële belangen van de staat raken. Dat geldt ook voor het aangekondigde onderzoek naar nationale marktopening: niet marktopening, maar een effectieve ordening moet daarbij centraal staan.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties voor EU-begroting

Bij een eerste beoordeling worden geen consequenties voor de EU-begroting voorzien.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Het voorstel kan in zijn huidige vorm financiële consequenties hebben voor de rijksbegroting. De Europese Commissie stelt voor dat in de directe kosten van de treindienst, in verband met de slijtage aan de infrastructuur, een aantal categorieën van kosten niet in rekening kunnen worden gebracht. Niet genoemde kostencategorieën kunnen wel in de gebruiksvergoeding worden opgenomen terwijl dat mogelijk nu niet (volledig) gebeurt. Het voorstel beperkt de ruimte bij het heffen van een gebruiksvergoeding door ProRail, hetgeen kan leiden tot een hogere subsidie claim bij de staat. Het ministerie van Infrastructuur, Ruimtelijke Or-

dening en Milieu onderzoekt de consequenties van het voorstel van de Commissie op bewegingsvrijheid met betrekking tot de gebruiksvergoeding en de effecten voor de Rijksbegroting. De verwachtingen ten aanzien van de exacte financiële consequenties worden gezien afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

Het voorstel beoogt de infrastructuurbeheerder in beginsel vijfjarige zekerheid te geven over het beheercontract met de overheid en dito de financiering. Waar Nederland het doel van deze aanpak onderschrijft (infrastructuurbeheerders kunnen dan de kosten optimaliseren door een optimalere mix tussen onderhoud en vernieuwing van infrastructuur, *life cycle costing*) dient de richtlijn voldoende ruimte te bieden in keuze van juridisch instrumentarium en beleidswijzigingen. Het ministerie van Infrastructuur, Ruimtelijke Ordening en Milieu onderzoekt nog of dit voorstel al dan niet in overeenstemming is met de huidige werkwijze van beheerconcessieverlening.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De effecten voor bedrijfsleven (goederenvervoersector, NS) en burger (prijs treinkaartje) zijn tevens onderwerp van het onder b) genoemde onderzoek naar de consequenties van het voorstel van de Commissie op bewegingsvrijheid met betrekking tot de gebruiksvergoeding en de effecten voor de Rijksbegroting.

d) Administratieve lasten Rijksoverheid/decentrale overheid

De gevolgen voor de administratieve lasten voor de Rijksoverheid en decentrale overheid worden onderzocht. NMa, IVW en ProRail is gevraagd om een uitvoerings- en handhavingstoets.

e) Administratieve lasten bedrijfsleven en burger

De gevolgen voor de administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger worden onderzocht. NMa, IVW en ProRail is gevraagd om een uitvoerings- en handhavingstoets.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Aanname van dit voorstel zal leiden tot aanpassing van het spoorwegwet en onderliggende regelgeving op het gebied van o.a. gebruiksvergoeding, capaciteitsmanagement en vergunningverlening.

b) Voorgestelde implementatietermijn

De richtlijn zal twintig dagen na publicatie in het *Publicatieblad van het Europese Unie* in werking treden. Art. 66 geeft geen uiterste termijn van omzetting in nationale regelgeving aan, gebruikelijk is echter 24 maanden na publicatie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In 2012 zal de Europese Commissie met een evaluatie komen over de werking van de markt van het nationale personenvervoer per spoor (is reeds bestaande bepaling uit 2007/58/EC). Dit voorstel kent geen bepaling voor een evaluatie voor de herziening van het eerste spoorpakket. Nederland wenst dat de Europese Commissie vijf jaar na vaststellen van de herziening van het eerste spoorpakket een evaluatie zal uitvoeren.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Het voorstel heeft implicaties voor de toezichthouders (NMa en in minder mate IVW) en de werkwijze van de infrastructuurbeheerder ProRail. Aan hen is gevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets op te stellen.

Voor de Nederlandse toezichthouder NMa geldt dat er in de richtlijn nieuwe taken en bevoegdheden zijn vermeld die deels al in Nederland zijn ingevoerd. Bij de beoordeling van het voorstel zal dit nader worden uitgewerkt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland is in beginsel positief over het voorstel. Nederland heeft belang bij een beter functionerende interne spoormarkt en veel onderwerpen zijn te herkennen uit het kabinetsstandpunt over de evaluatie spoorwegwet van 2009. Zo is bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van de Nederlandse spoormarkt en de internationale spoorgoederencorridors duidelijkheid over capaciteitsmanagement, gebruiksvergoeding en toezicht van belang.

Bij de verdere beoordeling van het voorstel zal kritisch gekeken worden naar de bevoegdheden van de Europese Commissie waar gedelegeerde handelingen of uitvoeringsbesluiten worden voorgesteld. Het terugdringen van regeldruk (ook uit Brussel) is daarbij belangrijke toetsingsgrond.

De Nederlandse inzet richt zich op:

- behoud van invloed van de lidstaten bij het opstellen van onderliggende nadere regelgeving gebaseerd op de richtlijn inclusief de wijziging van de bijlagen van die richtlijn, in het bijzonder in het geval van financiële implicaties voor de staat;
- behoud van ruimte om vanuit het aandeelhouderschap van spoorvervoersbedrijven te sturen op publieke belangen, met in achtneming van de bevoegdheden als concessie verleener van de concessie voor het hoofdrailnet;
- regels ten aanzien van de gebruiksvergoeding die een verantwoorde weergave geven van de aan de treindienst gerelateerde kosten; in het bijzonder bij de bepalingen rond gebruiksvergoeding zal een analyse moeten worden gemaakt hoe deze bepalingen zich verhouden tot de voorgenomen hogere doorbelasting van kosten naar de spoorsector zoals vermeld in het regeerakkoord;
- versterking waar nodig van het toezicht op het spoor ten behoeve van non-discriminatie van spoorvervoerders, met inachtneming van het feit dat de politieke verantwoordelijkheid voor het opstellen en het toezicht op de naleving van de meerjarige afspraken met de infrastructuurbeheerder bij de minister blijft liggen;
- regels die ruimte laten om aanschaf van en ombouw naar geluidsarm materieel op verschillende manieren te stimuleren.; een verlaging van de geluidemissie van het materieel heeft hoge prioriteit en de regels dienen lidstaten hiervoor instrumenten in handen te geven; doorberekening van externe kosten dient bij voorkeur parallel in andere transportmodaliteiten plaats te vinden; deze koppeling mag de voortgang van de ombouw naar stiller spoormaterieel echter niet in de weg staan;
- een beperking van de administratieve lasten.

Ten aanzien van de aankondiging van de Europese Commissie om in 2012 te komen met nadere wetgevende voorstellen voor de opening van de markt van het nationale personenvervoer per spoor, hecht Nederland er aan dat alvorens tot dergelijke voorstellen te komen het reeds toegezegde vergelijkend onderzoek naar de effectiviteit van de verschillende marktordeningsmodellen wordt uitgevoerd. Dat houdt in dat niet alleen vormen van concurrentie op het spoor moeten worden verkend, maar ook vormen van concurrentie om het spoor. Dat wil zeggen, het huidige Nederlandse model met een onderhandse exclusieve concessie voor het hoofdrailnet en aanbestede regionale concessies voor spoor. Deze inzet is conform het kabinetsstandpunt evaluatie spoorwetgeving (2009) alsmede conform het derde spoorpakket en de PSO-verordening (openbaar personenvervoer per spoor en over de weg).

In de mededeling kondigt de Europese Commissie aan in 2011 met nadere voorstellen voor harmonisatie van het veiligheidsmanagement te komen. Nederland acht een heroriëntatie op de rollen van partijen in Europa (ERA) en de lidstaten (National Safety Authority, NSA's) daarbij noodzakelijk. Een meer centrale rol van de ERA in het werkveld veiligheid maakt deel uit van de ingeslagen weg naar een geharmoniseerde en transparante spoorwegmarkt. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan de veiligheid van reizigers, maar ook van het personeel dat op de treinen rijdt en degenen die betrokken zijn bij het baanonderhoud.