



Brussel, 30.1.2013
COM(2013) 34 final

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

**over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2007/58/EG inzake de opening van de markt
voor het internationaal passagiersvervoer per spoor**

**Begeleidend document bij de mededeling aan de Raad en het Europees Parlement
betreffende het vierde spoorwegpakket**

(Voor de EER relevante tekst)

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

**over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2007/58/EG inzake de opening van de markt
voor het internationaal passagiersvervoer per spoor**

**Begeleidend document bij de mededeling aan de Raad en het Europees Parlement
betreffende het vierde spoorwegpakket**

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Op 23 oktober 2007 hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn 2007/58/EG vastgesteld tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, en van Richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur¹ (hierna: de richtlijn). Alle spoorwegondernemingen die over een geldige vergunning en het vereiste veiligheidscertificaat beschikken, kregen met ingang van 1 januari 2010 het recht om internationale passagiersvervoerdiensten per spoor aan te bieden, met inbegrip van de mogelijkheid om op deeltrajecten binnenlandse reizigers te vervoeren (cabotage). In lidstaten waar het aandeel van het internationaal passagiersvervoer groter is dan de helft van de omzet van de spoorwegondernemingen op hun grondgebied geldt dit recht sinds 1 januari 2012. De enige lidstaat die aan dit criterium beantwoordde, was Luxemburg. De verplichtingen om deze richtlijn om te zetten en toe te passen is niet van toepassing op Cyprus en Malta, zolang deze lidstaten op hun grondgebied niet over een spoorwegnet beschikken.

Om de belangen te beschermen van spoorwegondernemingen die op grond van een openbaredienstcontract binnenlands vervoer verzekeren, biedt de richtlijn de mogelijkheid beperkingen op te leggen aan de opening van de markt voor het internationaal passagiersvervoer per spoor. De lidstaten kunnen het recht om nieuwe internationale diensten in te voeren beperken wanneer:

- internationaal vervoer niet het hoofddoel van de nieuwe dienst is;
- een nieuwe internationale dienst het economisch evenwicht van de op grond van openbaredienstcontracten uitgevoerde diensten in het gedrang zou brengen;
- vóór de inwerkingtreding van de richtlijn tijdelijke exclusieve rechten zijn toegekend;
- de dienst de Europese Unie doorkruist.

Voorts biedt de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid aan exploitanten van nieuwe internationale passagiersdiensten een heffing op te leggen om openbaredienstverplichtingen te financieren. Die heffing moet evenwel beantwoorden aan de beginselen van billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid en mag de economische levensvatbaarheid van de dienst waaraan ze wordt opgelegd, niet in gevaar brengen.

¹ PB L 315 van 3.12.2007, blz. 44.

Diensten tussen lidstaten en derde landen² vallen niet onder de richtlijn. Aangezien een aantal lidstaten (Duitsland, Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) hun markt voor het passagiersvervoer reeds voor de vaststelling van formele verplichtingen op EU-niveau hadden opengesteld, is in de richtlijn bepaald dat lidstaten die hun markt reeds hadden opengesteld niet verplicht waren spoorwegondernemingen en dochterondernemingen met een vergunning in een lidstaat waar nog geen vergelijkbare toegangsrechten werden verleend³ vóór 1 januari 2010 het recht te verlenen nieuwe internationale passagiersdiensten te exploiteren.

Op grond van artikel 10, lid 9, van de richtlijn moet de Commissie bij het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's een verslag indienen over de uitvoering van de richtlijn inzake de opening van de markt voor het internationaal passagiersvervoer per spoor. Met dit verslag aan de genoemde instellingen komt de Commissie tegemoet aan deze verplichting.

In de richtlijn is ook bepaald dat in dit verslag ook de marktontwikkeling, inclusief de stand van de voorbereidingen voor de verdere opening van de spoorwegmarkt, moet worden beoordeeld en dat de Commissie tevens de verschillende organisatiemodellen voor deze markt evenals de gevolgen van deze richtlijn voor openbaredienstcontracten en de financiering ervan dient te analyseren. In dit verslag wordt aangegeven dat de toepassing van de richtlijn tot dusver slechts een handvol nieuwe diensten heeft opgeleverd en wordt getracht de redenen daarvoor te analyseren. Aangezien het aantal nieuwe diensten minimaal is, is het effect daarvan op de openbaredienstverplichtingen verwaarloosbaar. De voortgang van de voorbereidingen voor een verdere opening van de markt en de verschillende modellen om die markt te organiseren, worden geanalyseerd in de effectbeoordeling bij het wetgevingsvoorstel tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG.

In de volgende hoofdstukken analyseren we eerst de juridische tenuitvoerlegging van de bepalingen van de richtlijn die relevant zijn voor de opening van de markt voor het internationaal passagiersvervoer per spoor door de lidstaten. Daarna onderzoeken we de praktische gevolgen van de richtlijn op de spoorwegmarkt en de redenen die kunnen verklaren waarom sommige verwachte positieve effecten tot dusver zijn uitgebleven.

2. JURIDISCHE TENUITVOERLEGGING VAN DE RICHTLIJN INZAKE DE OPENING VAN DE MARKT VOOR HET INTERNATIONAAL PASSAGIERSVERVOER PER SPOOR

De **uiterste datum voor de omzetting** van deze richtlijn was 4 juni 2009. Op die datum had nog geen enkele lidstaat omzettingsmaatregelen aangemeld. Terwijl een aantal onder hen dat daarop de volgende twee maanden wel deed, opende de Commissie op 31 juli 2009 inbreukprocedures tegen 19 lidstaten vanwege de niet-kennisgeving van maatregelen om de richtlijn in nationale wetgeving om te zetten. Op 3 juni 2010 heeft de Commissie vier lidstaten om dezelfde reden een met redenen omkleed advies gestuurd. Sindsdien hebben alle lidstaten omzettingsmaatregelen aangemeld.

Een laattijdige of ontoereikende omzetting van het vorige spoorwegpakket kan eveneens een negatieve invloed hebben op de praktische toepassing van de richtlijn. Op dit moment zijn twaalf inbreukzaken wegens de ontoereikende omzetting van het eerste spoorwegpakket in behandeling bij het Europees Hof van Justitie. Naar vier andere lidstaten heeft de Commissie om dezelfde reden een met redenen omkleed advies gestuurd. De inbreukprocedures hebben onder meer betrekking op:

² Zie overweging 4 van Richtlijn 2007/58/EG.

³ Artikel 10, lid 3 quinquies.

- ontoereikende garanties om bij de uitoefening van de essentiële functies de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder te waarborgen ten aanzien van de spoorwegholding en haar vervoersondernemingen;
- onvoldoende stimulansen voor de infrastructuurbeheerder om zijn kosten en het niveau van de toegangsrechten te drukken;
- toegangsrechten die hoger liggen dan de directe kosten zonder verantwoording dat de markt die rechten kan dragen;
- onvoldoende onafhankelijkheid van de regelgevende instantie ten opzichte van de gevestigde spoorwegonderneming, de infrastructuurbeheerder of het ministerie dat zeggenschap uitoefent over de gevestigde spoorwegonderneming⁴;
- de regelgevende instantie beschikt niet over voldoende bevoegdheden om de nodige besluiten te nemen en te handhaven.

Voorts heeft de Commissie in september 2011 inbreukprocedures geopend tegen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk vanwege de niet correcte omzetting van het eerste spoorwegpakket met betrekking tot het spoorverkeer door de Kanaaltunnel.

De redenen die voor de opening van de inbreukprocedures worden aangehaald, zijn ook relevant voor de toegang tot de markt voor het internationaal passagiersvervoer per spoor. Een van de positieve gevolgen van de inbreukprocedures is echter een aanzienlijke versterking van de bevoegdheden van de regelgevende instanties, die essentieel is om de concurrentie aan te zwengelen (in slechts drie van de zestien lopende inbreukprocedures is nog sprake van regelgevende bevoegdheden).

Op grond van artikel 10, lid 3 bis, moet elke in een lidstaat gevestigde spoorwegonderneming die over een vergunning en het vereiste veiligheidscertificaat beschikt, toegang krijgen tot de spoorweginfrastructuur van alle lidstaten voor de exploitatie van internationale passagiersdiensten binnen de Unie. De richtlijn biedt nieuwe spelers de mogelijkheid passagiers in en uit te laten stappen op elk station op het internationaal traject, met inbegrip van ritten tussen twee station in eenzelfde lidstaat (cabotage). Cabotagerechten moeten "gericht zijn op stops die het internationale traject ondersteunen"⁵ en de invoering ervan moet betrekking hebben op diensten die **hoofdzakelijk zijn bedoeld** om passagiers te vervoeren op een internationaal traject. Regelgevende instanties dienen te bepalen of een vervoersdienst hoofdzakelijk bedoeld is om passagiers te vervoeren op een internationaal traject. Zij handelen niet op eigen initiatief maar na een verzoek van de betrokken bevoegde instanties en/of belanghebbende spoorwegondernemingen.

Aangezien uit een eind 2009 door de diensten van de Commissie uitgevoerde enquête betreffende de tenuitvoerlegging van de richtlijn en later overleg met vertegenwoordigers van de lidstaten en de brancheorganisaties uit de spoorwegsector is gebleken dat er behoefte was aan richtsnoeren van de Commissie over de toepassing van deze bepaling, heeft de Commissie op 28 december 2010 een interpretatieve mededeling over een aantal bepalingen van de richtlijn gepubliceerd⁶. In deze mededeling wordt bevestigd dat regelgevende instanties onafhankelijk dienen op te treden bij de bepaling van het hoofddoel van een dienst. Dit betekent dat zij zich bij hun besluitvorming niet mogen laten beïnvloeden of leiden door

⁴ Een gevestigde spoorwegonderneming is een (voormalig) staatsspoorwegbedrijf dat voor de liberalisering een dominante positie op de markt bezat.

⁵ Zie overweging 8 van Richtlijn 2007/58/EG.

⁶ PB C 353 van 28.12.2010, blz. 1.

instructies van andere publieke instanties op grond van de nationale wetgeving. De toezichthoudende instanties dienen geval per geval het hoofddoel van de dienst te bepalen.

In het kader van de herschikking van het eerste spoorwegpakket hebben de medewetgevers van de Unie besloten de Commissie opdracht te geven binnen 18 maanden na de omzetting van de richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte (tegen 2015)⁷ uitvoeringshandelingen vast te stellen waarin bepaald is aan de hand van welke procedure en criteria de aard van een dienst moet worden beoordeeld (onderzoek hoofddoel).

In Estland en Zweden worden aan commerciële spoorvervoerdiensten geen beperkingen opgelegd. Derhalve hebben deze landen in hun nationale wetgeving geen bepalingen opgenomen om het hoofddoel van een dienst te bepalen. Alle andere lidstaten (behalve Finland) hebben in hun nationale wetgeving een regeling opgenomen die de regelgevende instantie toestaat het hoofddoel van aangevraagde nieuwe internationale diensten te beoordelen. In een aantal lidstaten wordt het hoofddoel op basis van zuiver kwantitatieve drempels bepaald (de lengte van het traject buiten de lidstaat, het aantal passagiers dat een internationaal traject aflegt, het deel van de omzet dat afkomstig is van internationale reizigers) terwijl het besluitvormingsproces en de te volgen methode in andere lidstaten niet zijn bekendgemaakt. Ten slotte lijken een aantal lidstaten ook niet in de richtlijn genoemde actoren (meestal de infrastructuurbeheerder) het recht te geven een beoordeling van het hoofddoel aan te vragen. De Commissie onderzoekt in hoeverre die praktijk in overeenstemming is met de richtlijn.

De lidstaten kunnen een spoorwegdienst die **in transitio** door de Unie wordt verricht en die buiten het grondgebied van de EU begint en eindigt, uitsluiten van de werkingssfeer van deze richtlijn⁸. Vier lidstaten (Bulgarije, Griekenland, Litouwen en Roemenië) hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, die voor de andere geografisch gezien irrelevant is.

Aangezien de invoering van nieuwe diensten met cabotagerechten op verbindingen die onder openbaredienstcontracten vallen gevolgen kan hebben voor de organisatie en financiering van openbaredienstverplichtingen, biedt artikel 10, lid 3 ter de lidstaten de mogelijkheid het toegangsrecht te beperken op verbindingen tussen een vertrekpunt en een bestemming waarvoor overeenkomstig de geldende EU-wetgeving⁹ één of meer openbaredienstcontracten zijn gesloten indien de concurrerende internationale diensten het **economisch evenwicht** van die openbare diensten in het gedrang zou brengen. In de interpretatieve mededeling van de Commissie wordt benadrukt dat deze beperking facultatief is. Regelgevende instanties mogen niet op eigen initiatief handelen, maar uitsluitend op verzoek van één van de in de richtlijn opgesomde instanties.

In de richtlijn wordt niet gespecificeerd welke vorm dergelijke beperkingen kunnen aannemen. Beperkingen van het aantal of de frequentie van de haltes, de uitsluiting van bepaalde stops, de vermindering van de frequentie zijn mogelijke alternatieven voor een volledig verbod op cabotage.

De beoordelingen en besluiten van regelgevende instanties moeten worden gecoördineerd. Naast de uitwisseling van informatie en, indien relevant, de coördinatie van beginselen en praktijken voor de beoordeling van individuele gevallen, worden de regelgevende instanties in overweging 17 opgeroepen richtsnoeren op te stellen op basis van hun ervaringen.

⁷ Artikel 10, lid 4, van de Richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte, door het Europees Parlement vastgesteld op 3 juli 2012 en door de Raad op 29 oktober 2012.

⁸ Artikel 2, lid 4, van Richtlijn 91/440/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 2007/58/EG.

⁹ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1170/70 van de Raad.

In de interpretatieve mededeling wordt duidelijk gesteld dat de beoordeling van het economisch evenwicht los staat van de bepaling van het hoofddoel: de twee onderzoeken kunnen samen worden gevoerd, maar het ene is geen voorwaarde voor het andere. Voorts wordt onderstreept dat het onderzoek beperkt moet blijven tot de in het ingediende verzoek vermelde punten.

Ter wille van de transparantie en non-discriminatie moet bekend worden gemaakt welke methode wordt gebruikt om te beoordelen of het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract door een nieuwe internationale dienst in het gedrang komt.

In antwoord op een in 2012 door de diensten van de Commissie verspreide vragenlijst hebben 11 lidstaten verklaard dat zij geen beperkingen opleggen aan het cabotagerecht. Een aantal lidstaten die dat wel doen, hebben het besluitvormingsproces en de te gebruiken methode niet bekend gemaakt. Andere lidstaten hebben in hun nationale wetgeving vrij strikte criteria opgenomen. In minstens één lidstaat moet het onderzoek van het economisch evenwicht worden voorafgegaan door een onderzoek van het hoofddoel, zelfs in gevallen waarin niet om een dergelijk onderzoek is gevraagd. De Commissie onderzoekt in hoeverre deze gevallen in overeenstemming zijn met de richtlijn.

Hoewel de lidstaten moeilijkheden lijken te ondervinden bij de omzetting van artikel 10, lid 3 bis en 3 ter, heeft zich in de praktijk slechts één voorbeeld voorgedaan waarbij de cabotagerechten op basis van dit artikel werden beperkt. De Italiaanse regelgevende instantie (een van de weinige die de besluitvormingsprocedure en de te hanteren methode op haar website bekendmaakt) heeft in antwoord op een door de Italiaanse private exploitant Le Nord S.p.A in samenwerking met de gevestigde Duitse en Oostenrijkse ondernemingen DB en ÖBB ingediend verzoek voor de exploitatie van verschillende routes tussen de drie lidstaten, een gedeeltelijke beperking van de cabotagerechten opgelegd omdat de nieuwe diensten het economisch evenwicht van verschillende regionale openbaredienstcontracten in het gedrang zouden brengen. Het besluit werd door de regelgevende instantie zelf geschorst om het vervoer te verzekeren van passagiers die reeds tickets hadden gekocht. Op basis van een bijsturing van de gevraagde internationale diensten heeft de regelgevende instantie alle cabotagebeperkingen opgeheven en exploiteren de nieuwe spelers nu dagelijks diensten van München via de Brenner naar drie bestemmingen in Italië (Venetië, Bologna en Verona).

In het kader van de herschikking van het eerste spoorwegpakket hebben de medewetgevers van de Unie besloten de Commissie opdracht te geven binnen 18 maanden na de omzetting van de richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte (tegen 2015)¹⁰ uitvoeringshandelingen vast te stellen waarin bepaald is aan de hand van welke procedure en criteria het effect van nieuwe diensten op openbaredienstcontracten moet worden beoordeeld (onderzoek hoofddoel).

Overeenkomstig artikel 10, lid 3 quater, kunnen de lidstaten het cabotagerecht tevens beperken wanneer een exclusief recht voor het vervoer van passagiers tussen de betrokken stations is toegekend uit hoofde van een **concessiecontract** dat vóór de inwerkingtreding van de richtlijn (4 december 2007) is gegund op basis van een eerlijke op concurrentie stoelende aanbestedingsprocedure en overeenkomstig de toepasselijke beginselen van het EU-recht. Deze beperking kan gelden gedurende de oorspronkelijke duur van het contract, of 15 jaar, naargelang welk tijdsbestek het kortst is.

Alleen Nederland heeft voor de lijn Amsterdam-Roosendaal een dergelijke beperking ingevoerd gedurende een periode van 15 jaar. Dit betreft cabotage op de nieuwe HSL-Zuid die sinds 2009 de luchthaven Schiphol verbindt met Antwerpen in België en waar het

¹⁰ Artikel 11, lid 4, van de richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

binnenlands verkeer exclusief is toegewezen aan de exploitant High Speed Alliance (een samenwerkingsverband tussen de gevestigde exploitant NS en luchtvaartmaatschappij KLM).

Op grond van artikel 10, lid 3 sexties, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat beperkingen op basis van een concessiecontract of het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract **rechterlijk kunnen worden betwist**.

Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, is dit opgenomen in de nationale wetgeving van alle lidstaten die gebruik maken van deze mogelijkheden. In de meeste gevallen vergt dat geen specifieke regelgeving, maar valt dit onder de algemene bepalingen inzake de rechterlijke betwisting van overheidsbesluiten. Aangezien er echter nagenoeg geen besluiten waren waartegen beroep kon worden aangetekend, is de toepassing van deze bepalingen op de opening van de markt voor het internationaal passagiersvervoer nog niet in de praktijk getest.

Overeenkomstig artikel 10, lid 3 septies, kunnen lidstaten de voor het spoorwegvervoer van passagiers bevoegde autoriteit toestaan een **heffing** op te leggen aan spoorwegondernemingen die cabotage verrichten. Dat moet gebeuren overeenkomstig de beginselen van billijkheid, transparantie en non-discriminatie.

Zeven lidstaten (Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Italië, Roemenië, Slovenië en Slowakije) hebben die mogelijkheid in hun nationale wetgeving opgenomen. Tot dusver werd echter nog geen enkele heffing opgelegd aan een spoorwegonderneming.

3. OP BASIS VAN DE RICHTLIJN INGEVOERDE NIEUWE DIENSTEN

Hoewel aan de essentiële wettelijke vereisten van de richtlijn inzake de opening van de markt voor nieuwe internationale passagiersdiensten met cabotage is voldaan, blijft het aantal nieuwe internationale diensten in Europa zeer beperkt.

Sinds december 2010 verzekert de Italiaanse private exploitant LeNord samen met de Duitse DB en de Oostenrijkse ÖBB diensten vanuit Duitsland via Oostenrijk naar Italië: één treinpaar per dag München – Brenner – Verona en telkens twee treinenparen per dag München – Brenner – Venetië en München – Brenner – Bologna. Sinds december 2011 verzekert de Italiaanse exploitant Società Viaggiatori Italia S.r.l., een dochter van de gevestigde Franse exploitant SNCF, nieuwe diensten tussen Parijs en Milaan via Modane (drie treinenparen per dag), terwijl de gevestigde exploitant Trenitalia en de private Franse exploitant Veolia Transdev onder de merknaam *Thello* samen de nachttrein exploiteren tussen Parijs en Venetië via Zwitserland. Dit is in Frankrijk de eerste langeafstandstrein voor passagiers die niet door de SNCF of in samenwerking met de SNCF wordt geëxploiteerd.

In 2010 zette de Zweedse gevestigde exploitant SJ nieuwe treindiensten op tussen Zweden en Denemarken met cabotage tussen Kopenhagen en Odense. Het laatste deel van de dienst werd een jaar later echter reeds opgeheven.

Een atypische internationale dienst op een nichemarkt is de Berlin Night Express, een nachttrein tussen Malmö en Berlijn die driemaal per week rijdt van eind maart tot begin november en wordt geëxploiteerd door Veolia en de GVG Verkehrsorganisation GmbH.

Ook moet worden vermeld dat DB zich heeft teruggetrokken uit het samenwerkingsverband voor het internationaal HST-verkeer met de SNCF en de Belgische gevestigde exploitant NMBS. Daardoor wordt Thalys een concurrent op de markt voor langeafstandsverkeer, met name op de route Aken-Keulen-Essen. Thalys heeft sinds 2011 een aantal treinen Parijs-

Keulen verlengd tot het Ruhrgebied. DB heeft plannen bekend gemaakt om een ICE-dienst op te zetten tussen Frankfurt en Londen via de Kanaaltunnel.

De treinen van de Oostenrijkse private exploitant Westbahn (een bedrijf dat voor 26 % in handen is van de SNCF) tussen Wenen en Salzburg en Freilassing aan de Duitse kant van de grens lijken in de eerste plaats gericht op binnenlands verkeer.

Regionale grensoverschrijdende diensten waarvoor openbaredienstcontracten zijn gesloten, zoals de passagierstreinen van Enschede naar Münster en Dortmund zijn geen internationale open-accessdiensten als bedoeld in deze richtlijn.

4. REDENEN WAAROM DE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN SLECHTS EEN BESCHIEDEN IMPACT OP DE MARKT HEEFT GEHAD

Vershillende belemmeringen kunnen nieuwe spelers (waaronder de gevestigde spoorwegondernemingen met een vergunning in een andere lidstaat) ervan weerhouden internationale diensten op te zetten op grond van deze richtlijn. De laattijdige en, soms, restrictieve toepassing van de richtlijn en de blijvende discriminatie bij de toegang tot de infrastructuur en spoorgebonden diensten, die tot een aantal inbreukprocedures over de tenuitvoerlegging van het eerste spoorwegpakket hebben geleid, hebben een negatieve impact op de markt.

Het aantal internationale bestemmingen met voldoende sterke grensoverschrijdende vervoersstromen waarop exploitanten economisch levensvatbare nieuwe diensten kunnen invoeren, is erg beperkt. Met name nichemarkten zoals nachttreinen (die in de verdrukking komen door snellere dagtreinen of andere vervoersmodi) bieden weinig perspectieven voor een rendabele exploitatie. Voorts is het behoorlijk moeilijk om nieuwe internationale diensten te integreren in de binnenlandse dienstregeling en goede aansluitingen te creëren.

De ervaring met de opening van de markt voor het goederenvervoer per spoor toont aan dat nieuwe exploitanten (zelfs dochterondernemingen van gevestigde spoorwegondernemingen uit andere lidstaten) de voorkeur geven aan binnenlandse diensten boven internationale diensten, omdat de vervoersstromen groter zijn en binnenlands vervoer gemakkelijker te organiseren is (slechts één infrastructuurbeheerder, geen taalproblemen enz.).

Belanghebbenden bij internationale diensten wijzen op de volgende belemmeringen:

- administratieve belemmeringen: problemen om veiligheidscertificaten of vergunningen voor voertuigen te verkrijgen (soms zeer lange beslissingstermijnen);
- informatiebelemmeringen: problemen om informatie te verkrijgen en gebrekkige informatie over de hiervoor genoemde administratieve aspecten;
- operationele belemmeringen: de behoefte aan personeel dat alle officiële talen op het traject spreekt, de wisselende infrastructuurheffingen, toegang tot operationele faciliteiten en diensten, problemen om goede internationale treinpaden te bemachtigen tussen het binnenlands verkeer, problemen met beschikbaarheid van tickets in andere landen;
- toegang tot verkoopkanalen: problemen om de bestaande verkoopkanalen op een billijke en niet-discriminerende basis te mogen gebruiken of ruimte te huren in stations om eigen verkooppunten op te zetten of publiciteit te kunnen maken (volgens een studie waren Tsjechië, Portugal, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk in 2011 de enige lidstaten die al hun verkoopfaciliteiten voor

passagiersvervoer per spoor zonder beperkingen beschikbaar stelden van externe spoorwegondernemingen¹¹).

Samenwerkingsverbanden tussen gevestigde spoorwegondernemingen (die, in tegenstelling tot nieuwe spelers, netwerkeffecten kunnen benutten en op hun binnenlandse markt een dominante positie bezitten) kunnen eveneens een belemmering vormen, niet alleen voor nieuwe spelers die problemen ondervinden om een winstgevend marktsegment te vinden om hun eigen diensten op te zetten, maar ook voor gevestigde ondernemingen die hun strategie willen wijzigen en op eigen houtje activiteiten in andere lidstaten willen ontwikkelen.

De onderfinanciering van de spoorweginfrastructuur in bepaalde lidstaten leidt onvermijdelijk tot een achteruitgang van de dienstverleningskwaliteit en de opheffing van internationale treinen omdat die niet meer met de andere vervoerswijzen kunnen concurreren.

Hogesnelheidstreinen zijn een succesverhaal voor het spoor en HST-diensten tussen grote steden genereren de grootste vervoersstromen en bieden derhalve een reëel potentieel voor de invoering van nieuwe diensten (de plannen van de DB om eigen ICE-treinen te exploiteren tussen Frankfurt en Londen en de onlangs door de DB in samenwerking met de SNCF ingevoerde TGV tussen Frankfurt en Marseille bevestigen dit). Deze diensten vergen echter speciaal rollend materieel en derhalve grote investeringen en kunnen op bepaalde markten op specifieke veiligheidsbelemmeringen botsen. In de Kanaaltunnel gelden bijvoorbeeld specifieke veiligheidsvoorschriften op basis van veiligheidskenmerken die afwijken van de Europese TSI's. Hierdoor mag de DB haar huidige ICE-treinen niet gebruiken.

Ook de randvoorwaarden voor de verschillende vervoerswijzen leiden tot verschillende concurrentievoorwaarden: in bepaalde lidstaten moeten op internationale treintickets btw en/of brandstofaccijnzen worden betaald, terwijl de luchtvaart hiervan is vrijgesteld.

Ten slotte moet rekening worden gehouden met de algemene economische malaise sinds 2008 en de langzame reactie van de spoorwegsector op regelgevingswijzigingen (vanwege de hoge investeringsbehoeften en de lange levensduur van spoorwaguitrusting).

De Europese medewetgevers hebben een aantal van de in dit verslag genoemde belemmeringen aangepakt bij de herschikking van het eerste spoorwegpakket en de in dat kader vastgestelde richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte (toegang tot faciliteiten en diensten, meer zekerheid over de financiering van infrastructuur, kortere termijnen voor administratieve besluiten). Met het voorstel tot standaardisering van de veiligheidscertificaten en voertuigvergunningen wil de Commissie in het kader van het vierde spoorwegpakket nog een aantal andere belemmeringen wegwerken.

5. CONCLUSIES

Het internationaal passagiersvervoer, met inbegrip van cabotagerechten, is in de EU sinds 1 januari 2010 geliberaliseerd bij Richtlijn 2007/58/EG (behalve in Luxemburg waar dat het geval is sinds 1 januari 2012). Hoewel de omzetting in alle lidstaten vertraging opliep, hebben zij hun nationale wetgeving intussen allemaal in overeenstemming gebracht met de richtlijn.

In de praktijk ondervonden de lidstaten de meeste problemen met de interpretatie van de bepalingen inzake de beoordeling van het hoofddoel van een spoorvervoersdienst en de bedreiging van het economisch evenwicht van diensten die onder een openbaredienstcontract

¹¹

http://www.deutschebahn.com/site/shared/en/file_attachments/position_papers/study_rail_liberalisation_index_2011_complete_version.pdf, blz. 70.

vallen. Op dit gebied zal de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen op basis van de richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

Verschillende lidstaten hebben besloten geen enkele van de in de richtlijn aangeboden opties te gebruiken om de cabotagerechten op nieuwe internationale diensten te beperken. Zelfs in de gevallen waarin de nationale wetgeving in de mogelijkheid voorziet om cabotage te beperken, worden die bepalingen in de praktijk zelden toegepast. Beperkingen op basis van concessies lijken de efficiëntste manier om de belangen te beschermen van exploitanten die diensten aanbieden op routes die aantrekkelijk zijn voor cabotagevervoer. Slechts één lidstaat heeft een dergelijke concessie ingevoerd.

Ondanks de invoering van het vereiste regelgevingskader in alle betrokken lidstaten, blijft het aantal nieuwe internationale diensten die op grond van de richtlijn zijn ingevoerd bescheiden. Nieuwe spelers die diensten willen opzetten op de markt voor het internationaal passagiersvervoer per spoor worden vaak geconfronteerd met belemmeringen door de gebrekkige tenuitvoerlegging van voorgaande spoorwegpakketten of lacunes in de reeds bestaande EU-regelgeving. Inbreukprocedures, de herschikking van het eerste spoorwegpakket en de nieuwe voorstellen voor het vierde spoorwegpakket moeten bijdragen tot de oplossing van deze problemen.

Zelfs indien al deze belemmeringen worden weggewerkt, kunnen we geen snelle groei van nieuwe internationale passagiersdiensten verwachten omdat de meeste segmenten van het internationaal passagiersvervoer per spoor nauwelijks winstgevend en derhalve niet aantrekkelijk voor exploitanten zijn. Het is veel gemakkelijker om binnenlands passagiersvervoer te organiseren. In lidstaten die hun binnenlandse passagiersmarkt hebben opengesteld voor concurrentie ligt het aantal nieuwe spelers veel hoger dan op de internationale markt. De liberalisering van de markt voor het goederenvervoer per spoor levert eenzelfde beeld op. In het passagiersvervoer lijkt de concurrentie het grootst bij concurrerende aanbestedingen voor lokaal en regionaal spoorvervoer onder openbaredienstcontracten.

De analyse van de ervaringen met de opening van de markt voor het internationaal passagiersvervoer per spoor sinds 2010 lijkt te bevestigen dat nieuwe internationale diensten eerder zullen ontstaan dankzij de opening van de markt voor het binnenlands vervoer dan omgekeerd. De opening van de binnenlandse markt zou exploitanten van internationale diensten bijvoorbeeld de mogelijkheid bieden toevoerdiensten op te zetten die de levensvatbaarheid van de internationale diensten versterken. De voorstellen van de Commissie om de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor open te stellen en in het kader van het vierde spoorwegpakket sterker in te zetten op aanbestedingen, moeten de ontwikkeling van het internationaal spoorvervoer een nieuw elan geven.