



EUROPESE COMMISSIE

## MEMO

Brussel, 30 januari 2013

# Europese spoorwegen: uitdagingen voor de toekomst

## Het vierde spoorwegpakket

De Europese Commissie heeft vandaag het vierde spoorwegpakket vastgesteld. Dit pakket bestaat uit zes wetgevingsvoorstellen op vier kerngebieden (zie [IP/13/65](#)).

- **Vergunningen die gelden in de hele EU.** Treinen en ander rollend materieel hoeven slechts één keer te worden gecertificeerd. Ze mogen dan in heel Europa rijden, hetgeen de ondernemingen tijd en geld bespaart. Bedrijven hebben ook nog maar één veiligheidscertificaat nodig om in de hele EU activiteiten te mogen ontplooiën.
- **Een structuur die werkt.** Om te garanderen dat het spoorwegnet op efficiënte en niet-discriminerende wijze wordt gebruikt, stelt de Commissie voor de infrastructuurbeheerders te versterken en erop toe te zien dat de twee functies, namelijk infrastructuurbeheer en vervoer, gescheiden blijven.
- **Betere toegang tot de spoorwegen.** Om innovatie en efficiëntie aan te moedigen, stelt de Commissie voor de binnenlandse markten voor passagiersvervoer per spoor open te stellen voor nieuwe marktdeelnemers en diensten.
- **Vakbekwaam personeel.** De dynamiek van de spoorwegsector staat of valt met vakbekwaam en gemotiveerd personeel. Het spoorwegpakket garandeert dat lidstaten extra maatregelen kunnen nemen om het personeel te beschermen bij de overdracht van openbardienstcontracten.

## AFDELING 1: Normen en vergunningen die werken

### De huidige regels

Het Europees Spoorwegbureau, dat in 2004 is opgericht in het kader van het tweede spoorwegpakket, speelt een centrale rol bij het bevorderen van de interoperabiliteit en het harmoniseren van technische normen via de opstelling van TSI's (technische normen inzake interoperabiliteit) voor de hele EU-markt.

Naast de TSI's blijven echter nationale technische en veiligheidsregels bestaan (met name procedures voor de exploitatie van het spoor), hetgeen de situatie onnodig complex maakt voor spoorwegondernemingen. Volgens de berekeningen van het Spoorwegbureau bestaan er momenteel meer dan 11 000 nationale regels in de EU<sup>1</sup>. Er zijn ook uitgesproken verschillen in de wijze waarop de nationale veiligheidsinstanties de processen voor voertuigvergunningen en veiligheidscertificering uitvoeren.

---

<sup>1</sup> Interoperabiliteit en veiligheid, effectbeoordeling

## **Wat is het probleem?**

Er bestaan nog steeds technische en administratieve hinderpalen die buitensporige administratieve kosten veroorzaken en de markttoegang belemmeren, met name voor nieuwe marktdeelnemers en fabrikanten van spoorvoertuigen. Vergunningsprocedures voor nieuwe spoorvoertuigen kunnen tot 2 jaar in beslag nemen en tot 6 miljoen euro kosten.

Er bestaan dan wel geharmoniseerde EU-normen, maar de vergunningen en veiligheidscertificaten worden nog steeds door elke lidstaat afzonderlijk afgegeven.

Bovendien moeten spoorwegondernemingen de kosten van het goedkeuringsproces betalen aan de nationale veiligheidsinstantie. Sommige bedrijven hebben 2 manjaren en tot 70 000 euro aan administratieve en advieskosten hierin geïnvesteerd<sup>2</sup>, hetgeen een grote hinderpaal vormt voor de markttoegang. Dit probleem is met name acuut voor het vrachtvervoer. Nieuwe marktdeelnemers in deze sector zijn immers kwetsbaarder voor de complexiteit en de trage procedures omdat hun menselijke en financiële middelen vaak beperkt zijn.

Uit cijfers van belanghebbenden blijkt dat de procedurekosten voor vergunningen per land kunnen oplopen tot 10 % van de kosten van locomotieven. Als de locomotieven dus in drie lidstaten worden ingezet, kunnen de totale kosten oplopen tot 30 %.

De bureaucratische rompslomp die kenmerkend is voor het markttoegangsproces wordt in bepaalde lidstaten als de belangrijkste hinderpaal voor de markttoegang door nieuwe spoorwegondernemingen beschouwd.

## **De nieuwe voorstellen**

De Commissie wil de administratieve kosten voor spoorwegondernemingen doen afnemen en nieuwe exploitanten gemakkelijker toegang verschaffen tot de markt.

Onder de nieuwe voorstellen wordt het Europees Spoorwegbureau een "uniek loket" dat vergunningen afgeeft om in de hele EU voertuigen in de handel te brengen, in de vorm van "voertuigpaspoorten", en dat aan exploitanten veiligheidsvergunningen verleent die in de hele Unie geldig zijn.

Wat is hiervoor nodig?

- De Commissie stelt voor de Spoorwegbureauverordening te herzien om het Bureau bevoegdheden te verlenen op het gebied van voertuigvergunningen en veiligheidscertificering van spoorwegondernemingen en om het Bureau een grotere rol te laten spelen in het toezicht op nationale regels en nationale veiligheidsinstanties.
- Daarom wordt in dit pakket voorgesteld de richtlijnen inzake de veiligheid en de interoperabiliteit van de spoorwegen te wijzigen, zodat de bestaande bepalingen kunnen worden verduidelijkt en vereenvoudigd, eerdere wijzigingen kunnen worden geconsolideerd en de wetgeving in overeenstemming kan worden gebracht met het Verdrag van Lissabon en het nieuwe wetgevingskader voor het in de handel brengen van producten.

---

<sup>2</sup> Interoperabiliteit en veiligheid, effectbeoordeling

In het kader van de nieuwe regeling geeft het Bureau voertuigvergunningen af (in samenwerking met de relevante nationale veiligheidsinstanties) aan spoorwegondernemingen die een aanvraag daarvoor hebben ingediend. Het Bureau zal ook een grotere rol spelen bij de uitrol van ERTMS. Voorts zullen ook de beheerstructuur en de interne werking van het Spoorwegbureau worden verbeterd.

Het doel van deze maatregelen is de tijd die nieuwe spoorwegondernemingen nodig hebben om toegang te krijgen tot de markt met 20 % te doen afnemen en de kosten en de duur voor het verkrijgen van een vergunning voor rollend materieel met 20 % te verminderen. In totaal kunnen de spoorwegondernemingen hierdoor op vijf jaar tijd 500 miljoen euro besparen.

Het voorstel van de Commissie voorziet in wijzigingen van de volgende besluiten:

- Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen;
- Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap;
- Verordening (EG) nr. 881/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau.

## **AFDELING 2: Een structuur die resultaten oplevert**

### **De huidige regels**

Sinds 1991 moeten de financiële rekeningen verplicht worden gescheiden. Sinds 2001 moeten functies die destijds als "essentiële functies" van de infrastructuurbeheerder zijn aangemerkt – met name treinpadtoewijzing en infrastructuurheffingen – worden gescheiden van vervoersactiviteiten.

Sommige lidstaten betwisten echter de precieze betekenis van de EU-regels en hebben ze nog niet allemaal volledig ten uitvoer gelegd. Overigens schrijven de regels voor dat alleen treinpadtoewijzing en infrastructuurheffingen door de holding van de nationale gevestigde spoorwegonderneming moeten worden afgescheiden. Andere functies, zoals beslissingen over onderhoud, dagelijks beheer van het treinverkeer en beslissingen over de uitbouw van de infrastructuur, mogen worden waargenomen door iemand die banden heeft met een spoorwegonderneming (treinexploitant) - in de praktijk de nationale gevestigde spoorwegonderneming. Er bestaat toch minstens een sterk vermoeden dat de gevestigde spoorwegondernemingen van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt om nieuwkomers heimelijk te discrimineren.

Anderzijds heeft meer dan de helft van de 25 lidstaten met een spoorwegnet meer gedaan dan wat krachtens de EU-wetgeving vereist is: zij hebben gekozen voor een institutionele scheiding (zonder een eigendoms- of controlerelatie) tussen een volwaardige infrastructuurbeheerder en de vervoersexploatanten. Andere lidstaten hebben gekozen voor complexere structuren, zoals een volledig geïntegreerde structuur (waarbij de twee essentiële functies worden gedelegeerd aan externe organen) of een holdingstructuur waarbij een van de rechtspersonen in de holding bevoegd is voor infrastructuurbeheer.

### **Wat is het probleem?**

Infrastructuurbeheerders vormen van nature monopolies en reageren niet altijd op de behoeften van de markt. Uit de feedback van gebruikers blijkt dat het huidige beheer de infrastructuurbeheerders onvoldoende stimuleert om tegemoet te komen aan hun behoeften.

Bovendien zijn er onvoldoende stimulansen voor Europese en intermodale samenwerking. Om de positieve netwerkeffecten maximaal te benutten, is er behoefte aan een EU-kernspoorwegnet dat alle lidstaten met elkaar verbindt. Dit kan alleen worden bereikt als de infrastructuurbeheerders samenwerken, grensoverschrijdende samenwerking wordt aangemoedigd en de efficiëntie wordt opgedreven door de uitwisseling van beste praktijken.

Nieuwe marktspelers hebben een golf van kritiek geuit op infrastructuurbeheerders die deel uitmaken van geïntegreerde structuren. Het is immers geweten dat dergelijke infrastructuurbeheerders niet-gevestigde exploitanten discrimineren, bijvoorbeeld door de heffingen voor de toegang tot sporen en stations aanzienlijk te verhogen wanneer een nieuwe exploitant zich op de markt begeeft.

De bestaande scheidingseisen volstaan niet om belangenconflicten effectief te voorkomen: functies die momenteel niet als essentieel zijn aangemerkt (zoals planning van de investeringen, financiering en onderhoud) kunnen eveneens leiden tot discriminatie van nieuwe marktdeelnemers. Bovendien leiden informatie-assymmetrieën tot concurrentievoordelen voor gevestigde exploitanten en blijft het risico bestaan op kruissubsidiëring, waarbij fondsen die zijn toegekend voor infrastructuurontwikkeling worden gebruikt om een concurrentievoordeel te verlenen aan de vervoersactiviteiten van de gevestigde exploitant.

### **Ondoelmatig beheer van de infrastructuur**

De volgende problemen kunnen zich nog steeds voordoen met de huidige wetgeving:

Concrete voorbeelden: RFF, de Franse infrastructuurbeheerder, betaalt de SNCF jaarlijks een vaste vergoeding van ongeveer 3 miljard euro voor het uitvoeren van netwerkbeheerstaken. De SNCF laat echter niet toe dat RFF grondig controleert of deze vergoeding optimaal wordt gebruikt.

Infrastructuurbeheerders langs de corridor Rotterdam-Genua hebben aanzienlijke investeringen gedaan om de capaciteit te verbeteren en de treinbesturing interoperabel te maken op basis van ERTMS. Daarbij vertrouwden zij erop dat de andere infrastructuurbeheerders zich aan de overeengekomen investeringsprogramma's zouden houden. Aangezien de investeringen aan de Duitse zijde echter nog jaren op zich zullen laten wachten, zullen de vruchten hiervan pas veel later kunnen worden geplukt.

Kortom, de infrastructuurbeheerders zijn er niet in geslaagd tegemoet te komen aan de behoeften van de markt voor vervoersdiensten, hetgeen tot inefficiënt gebruik van overheidsmiddelen en inefficiëntie in de gehele sector heeft geleid.

### **Concurrentieverstoringen en oneerlijke markttoegang**

De volgende problemen kunnen zich nog steeds voordoen met de huidige wetgeving:

Concrete voorbeelden: De Duitse mededingingsautoriteit heeft vastgesteld dat DB Regio volgens de heffingsregeling TPS 1998 heffingen moet betalen die 25 tot 40 % lager zijn dan die van haar concurrenten.

De Oostenrijkse gevestigde spoorwegonderneming, ÖBB Infrastruktur, heeft de heffingen voor toegang tot het spoor aanzienlijk opgetrokken toen een nieuwe speler, WestBahn, aankondigde van start te zullen gaan met concurrerende activiteiten op de lijn Wenen-Salzburg.

Naar aanleiding van een klacht heeft de Italiaanse mededingingsautoriteit een boete van 300 000 euro opgelegd aan Ferrovie dello Stato (FS) toen bekend raakte dat FS, via zijn dochterondernemingen RFI en Trenitalia, tussen 2008 en 2011 een "complexe en gerichte strategie" had ontwikkeld om Arenaways (een concurrent, die al failliet was gegaan toen de sanctie werd opgelegd) de toegang tot de winstgevende route tussen Milaan en Turijn te ontzeggen.

Kortom, nationale spoorwegmonopolies kunnen nog steeds een grote mate van controle uitoefenen over de toegang tot de infrastructuur. Infrastructuurbeheerders die banden hebben met vervoerexploitanten hebben moeite om niet-discriminerende toegang te garanderen voor alle spoorwegondernemingen en tegelijk rekening te houden met de specifieke belangen van spoorwegondernemingen die tot de geïntegreerde structuur behoren.

## **De nieuwe voorstellen**

De nieuwe beheersvoorstellen omvatten kernmaatregelen om:

**de infrastructuurbeheerders te versterken**, zodat ze alle functies beheren die de kern van het spoornet vormen, inclusief de planning van infrastructuurinvesteringen, dagelijkse werking, onderhoud en dienstregelingen. De nieuwe voorstellen zullen ervoor zorgen dat één entiteit, de infrastructuurbeheerder, alle functies waarneemt met betrekking tot de ontwikkeling, de exploitatie (inclusief verkeersbeheer) en het onderhoud van de infrastructuur. Dit belet niet dat de infrastructuurbeheer specifieke vernieuwings- of onderhoudswerkzaamheden mag uitbesteden aan spoorwegondernemingen. De werkzaamheden blijven echter onder zijn toezicht staan.

**Om te garanderen dat het spoornet wordt ontwikkeld in het belang van alle spelers**, stelt de Commissie voor een coördinatiecomité op te richten dat alle infrastructuurgebruikers de gelegenheid biedt hun behoeften kenbaar te maken en dat garandeert dat de problemen waarmee zij te kampen hebben, worden opgelost. Het doel hiervan is infrastructuurbeheerders onafhankelijker te maken en te garanderen dat hun beleid inzake infrastructuurtoewijzingen, heffingen, onderhoud en vernieuwing voldoet aan de behoeften van alle gebruikers van de spoorweginfrastructuur.

**De grensoverschrijdende samenwerking tussen infrastructuurbeheerders versterken** De Commissie stelt voor een netwerk van infrastructuurbeheerders op te richten om te garanderen dat de infrastructuurbeheerders een gecoördineerde oplossing zoeken voor grensoverschrijdende en pan-Europese problemen. Het gaat onder meer over de tenuitvoerlegging van het TEN-T-netwerk, de goederencorridors en het plan voor de uitrol van ERTMS.

**Scheiding van infrastructuurbeheer en treinvervoer** Naar aanleiding van talloze klachten van gebruikers en aanwijzingen van discriminatie is de Commissie van oordeel dat de infrastructuurbeheerders operationeel en financieel onafhankelijk moeten zijn van alle treinexploitanten. Dit is van essentieel belang om potentiële belangenconflicten te vermijden en verleent alle bedrijven op niet-discriminerende wijze toegang tot het spoor.

Hiervoor moeten (1) de onafhankelijkheidseisen worden uitgebreid tot alle functies van de infrastructuurbeheerder en (2) deze onafhankelijkheidseisen worden versterkt.

In het voorstel van de Commissie wordt de algemene regel bevestigd dat institutionele scheiding de eenvoudigste en meest transparante manier is om de nodige onafhankelijkheid te bereiken.

Van zodra de richtlijn in werking treedt, wordt institutionele scheiding tussen infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen (zonder eigendomsrelaties tussen de twee types entiteiten) de regel. Volgens het voorstel zal het niet meer mogelijk zijn nieuwe holdingstructuren op te richten in de spoorwegsector.

Spoorwegondernemingen die onafhankelijk zijn van infrastructuurbeheerders krijgen vanaf 2019 onmiddellijk toegang tot de interne passagiersmarkt.

De Commissie accepteert echter dat onafhankelijkheid ook mogelijk is in een verticaal geïntegreerde structuur of "holdingstructuur", voor zover strikte "Chinese muren" worden opgetrokken om de noodzakelijke juridische, financiële en operationele scheiding te garanderen, bijvoorbeeld: volledig gescheiden besluitvormingsorganen, teneinde discriminerende praktijken te voorkomen; gescheiden financiële stromen (met scheiding van rekeningen en garanties om kruissubsidies aan spoorwegondernemingen met inkomsten van de infrastructuurbeheerder te voorkomen); gescheiden it-systemen om lekken van vertrouwelijke commerciële gegevens te vermijden; en strikte afkoelperioden voor de overdracht van personeel, teneinde loyaliteitsconflicten uit te sluiten.

Met het oog op de volledige openstelling van de passagiersmarkt in 2019 kunnen spoorwegondernemingen die deel uitmaken van een verticaal geïntegreerde structuur een verbod krijgen om in andere lidstaten vervoer aan te bieden als de Commissie er niet van overtuigd is dat alle garanties aanwezig zijn om de juridische, financiële en operationele onafhankelijkheid te waarborgen die nodig is om in de praktijk een gelijk speelveld te creëren en eerlijke concurrentie op hun thuismarkt mogelijk te maken.

### **AFDELING 3: De openstelling van de binnenlandse markten voor passagiersvervoer**

#### **Wat wordt verstaan onder de openstelling van de binnenlandse markten voor passagiersvervoer?**

Binnenlandse spoorwegdiensten voor passagiersvervoer vertegenwoordigen meer dan 94 % van de EU-markt voor passagiersvervoer per spoor.

In de EU kunnen bedrijven op twee manieren binnenlandse diensten voor passagiersvervoer per spoor aanbieden:

#### **1) Door concurrerende commerciële diensten aan te bieden**

Dit betekent in de praktijk dat een bedrijf zijn eigen diensten uitbouwt en aanbiedt en de concurrentie aangaat met andere exploitanten, zoals bijvoorbeeld gebeurd is op de Italiaanse hogesnelheidslijnen, waar zowel gevestigde exploitant Ferrovie dello Stato als nieuwkomer NTV diensten aanbieden tussen Napels, Rome en Milaan.

#### **2) Via aanbestedingen**

Ongeveer 90 % van alle spoorverbindingen in de EU vallen onder openbaredienstcontracten. Het gaat vooral om pendeltreinen en regionale treinen, maar soms ook over langeafstandsverbindingen. Hiervoor moeten nu verplicht aanbestedingen worden uitgeschreven (dit gebeurt al in sommige lidstaten, bijvoorbeeld regionale diensten in de Duitse Länder, waarvoor de Länder zelf aanbestedingen uitschrijven, of het spoorwegfranchisesysteem in het VK).

## **Wat is de huidige situatie?**

De markten voor goederenvervoer per spoor zijn volledig opengesteld voor concurrentie sinds januari 2007<sup>3</sup> en die voor internationaal passagiersvervoer sinds 1 januari 2010<sup>4</sup>. De binnenlandse markten voor passagiersvervoer per spoor blijven gesloten, hoewel enkele lidstaten toch concurrentie toestaan<sup>5</sup>.

De openstelling van het vrachtvervoer per spoor heeft een positief effect gehad: in de lidstaten die zowel de geest als de letter van de juridische voorschriften volledig hebben nageleefd, is het vrachtvervoer per spoor sterk gegroeid. De openstelling van de internationale markt voor passagiersvervoer per spoor heeft meer problemen opgeleverd. Dit valt minstens gedeeltelijk te verklaren door de economische crisis, die de ondernemingszin in deze sector heeft doen afnemen.

## **Wat is het probleem?**

De binnenlandse markten voor passagiersvervoer blijven nog grotendeels gesloten<sup>6</sup>.

Alleen Duitsland, Zweden, Italië, het VK, Oostenrijk, Tsjechië hebben hun binnenlandse markt opengesteld.

Op deze opengestelde markten zijn de kwaliteit en de beschikbaarheid van de diensten verbeterd. De tevredenheid van de passagiers neemt jaar na jaar toe en in sommige gevallen is een toename van het aantal passagiers met meer dan 50 % over 10 jaar opgetekend. Op andere geliberaliseerde markten hebben aanbestedingen van openbardienstcontracten geleid tot een besparing van 20 tot 30 %. Hierdoor komen middelen vrij die opnieuw kunnen worden geïnvesteerd in de verbetering van de dienstverlening.

Verordening 1370/2007 voorziet in een uitzondering voor de spoorwegsector: zij is niet verplicht om openbardienstcontracten te gunnen via een open aanbestedingsprocedure. Richtlijn 91/440 verleent geen algemeen recht op toegang tot de spoorwegen om binnenlandse passagiersdiensten te verlenen. De spoorwegen kunnen dus nationale monopolies blijven. Volgens Verordening 1370/2007 hebben de autoriteiten van de lidstaten de keuze om openbardienstcontracten voor spoorwegdiensten rechtstreeks te gunnen of om aanbestedingen uit te schrijven.

In de praktijk is er in 16 van de 25 lidstaten met spoorwegen een gevestigde spoorwegonderneming met een marktaandeel van meer dan 90 %. 47 % van alle passagierskilometers in de EU - hoofdzakelijk lokale en regionale verbindingen, maar ook diverse langeafstandsverbindingen - worden geëxploiteerd in het kader van openbardienstverplichtingen, maar worden rechtstreeks aan gevestigde exploitanten gegund, met exclusiviteitsrechten. Als hier geen wijziging in komt, blijven nieuwe marktdeelnemers uitgesloten en blijft de concurrentiedruk laag. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de efficiëntie van de spoorwegen en het niveau van dienstverlening in dat geval niet verbeteren.

In Oostenrijk heeft nieuwkomer Westbahn er bijvoorbeeld op gewezen dat het, voor hetzelfde bedrag aan subsidies dat de Oostenrijkse regering aan de gevestigde onderneming ÖBB verstrekt op de lijn Salzburg-Graz, 7 diensten per dag kan exploiteren in plaats van de 3 van ÖBB. Bovendien liggen de personeelskosten van ÖBB 20 % hoger dan die van de concurrentie.

---

<sup>3</sup> Richtlijn 2004/51/EG houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad.

<sup>4</sup> Richtlijn 2007/58/EG houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad.

<sup>5</sup> Het VK, Duitsland, Zweden en Italië hebben hun binnenlandse markten unilateraal opengesteld.

<sup>6</sup> Het VK, Duitsland, Zweden en Italië hebben hun binnenlandse markten unilateraal opengesteld.

Indien niet wordt ingegrepen, blijven op veel binnenlandse markten nationale monopolies bestaan en ontstaat er geen concurrentiedruk die tot verbeteringen van de dienstverlening leidt.

## **De nieuwe voorstellen**

### **Open markten met betere kwaliteit en meer keuze**

De Commissie stelt voor Verordening (EG) nr. 1370/2007 zodanig te wijzigen dat het verplicht wordt aanbestedingen te organiseren voor openbaredienstcontracten en Richtlijn 2012/34/EU zodanig te wijzen dat de markt voor binnenlandse passagiersdiensten volledig wordt opengesteld, zij het met de mogelijkheid om de toegang te beperken als het economisch evenwicht (de levensvatbaarheid) van een openbaredienstcontract in het gedrang komt.

In de hele EU kunnen bedrijven binnenlandse passagiersdiensten exploiteren door concurrerende commerciële diensten aan te bieden (open toegang) of door mee te dingen naar openbaredienstcontracten. Ongeveer 90 % van alle spoorverbindingen in de EU valt onder een openbaredienstcontract. Voor deze contracten moeten voortaan verplicht aanbestedingen worden uitgeschreven.

Volgens het voorstel van de Commissie moeten alleen aanbestedingen worden georganiseerd voor contracten boven bepaalde drempels. Het heeft uiteraard geen zin om aanbestedingen te organiseren voor kleine contracten, die slechts een kleine kostenbesparing voor de overheid kunnen opleveren. De maximumdrempel voor openbaredienstcontracten wordt vastgesteld op basis van het aantal treinkilometers of als een percentage van het totale volume passagiersdiensten waarvoor openbaredienstcontracten worden gegund in elke lidstaat, teneinde te garanderen dat er voldoende marktspelers zijn die op de aanbesteding kunnen inschrijven. De invoering van aanbestedingen gaat gepaard met overgangsmaatregelen om te voorkomen dat de bestaande rechtstreeks gegunde contracten al te veel nadeel ondervinden.

Naar aanleiding van klachten van bedrijven doet de Commissie ook voorstellen om twee andere hinderpalen voor markttoegang uit de weg te ruimen:

### **Toegang tot treinen - rollend materieel**

Rollend spoorwegmaterieel (locomotieven, wagons en treinstellen) is zeer duur, maar de kosten kunnen worden afgeschreven over een levensduur van 30 tot 40 jaar, of zelfs langer. Volgens de voorgestelde wijzigingen van Richtlijn 91/440 zijn openbaredienstcontracten echter beperkt tot 15 jaar, en vaak zijn ze nog veel korter. Bij gebrek aan een oplossing voor het risico van de restwaarde van rollend materieel aan het einde van een openbaredienstcontract zouden inschrijvers ofwel dit risico moeten verrekenen in de prijs, waardoor openbaredienstcontracten onbetaalbaar zouden worden, of – wat waarschijnlijker is – zou behalve de bestaande nationale spoorwegondernemingen, die al over rollend materieel beschikken, niemand meedingen naar het contract, zodat het doel van de aanbestedingsprocedure, namelijk voor meer concurrentie zorgen, onderuit wordt gehaald.

Om dit probleem te vermijden en de toegang tot rollend materieel te vergemakkelijken, stelt de Commissie voor de bevoegde autoriteiten te verplichten het financiële risico van de restwaarde van het rollend materieel op zich te nemen, bijvoorbeeld door de eigendom te verwerven van het rollend materieel, door een bankgarantie voor de aankoop van nieuw materieel te verstrekken of door een leasemaatschappij voor rollend spoorwegmaterieel (ROSCO) op te richten.



Nieuwe marktdeelnemers worden geconfronteerd met problemen in verband met de toegang tot belangrijke diensten. De toegang tot rollend materieel vormt een grote hinderpaal voor nieuwe marktdeelnemers om toegang te krijgen tot open markten en deel te nemen aan aanbestedingen voor openbaredienstcontracten. In minstens 8 lidstaten is het rollend materieel nog hoofdzakelijk in handen van de gevestigde spoorwegondernemingen, die niet in staat of niet bereid zijn om het tegen aantrekkelijke commerciële voorwaarden ter beschikking te stellen van nieuwe marktdeelnemers. In Duitsland en Oostenrijk sloopt de gevestigde spoorwegexploitant het rollend materieel nog liever dan het te koop aan te bieden. Ook in Italië verlopen aanbestedingen voor openbaredienstcontracten moeizaam omdat overheidsmiddelen voor de aankoop van rollend materieel zijn voorbehouden aan de gevestigde spoorwegexploitant. Aangezien het lang duurt om rollend materieel te kopen en te homologeren, creëert dit grote financiële risico's voor nieuwe marktdeelnemers.

### **Niet-discriminerende toegang tot geïntegreerde ticketverkoopssystemen**

De Commissie stelt voor om op vrijwillige basis nationale ticketverkoopssystemen op te zetten, voor zover de eisen inzake niet-discriminatie worden nageleefd. Hierdoor kunnen de lidstaten en exploitanten ticketverkoopssystemen voor hun hele grondgebied opzetten, en kunnen de bestaande bepalingen worden verduidelijkt en bepaalde juridische onzekerheden worden geschrapt.

In Duitsland en Tsjechië hebben nationale verplichte ticketverkoopssystemen van gevestigde spoorwegexploitanten een discriminerend effect omdat een commissie tot 25 % op alle ticketverkoop kan worden geheven. Dit ontmoedigt nieuwe marktdeelnemers, doet de concurrentiedruk afnemen en geeft dus geen stimulans om de efficiëntie en kwaliteit te verbeteren. In sommige lidstaten neemt de terugbetaling aan nieuwe marktdeelnemers 2 jaar in beslag (terwijl in andere de betaling binnen 8 dagen plaatsvindt, tegen een commissie van 1,5%). Als elke exploitant een ander ticketverkoopstelsel zou gebruiken, zou het dienstenaanbod voor de passagiers verslechteren, zouden geen kosten meer worden gemaakt om de diensten te verbeteren maar om de commissie op de ticketverkoop te dekken, en zou de algemene aantrekkelijkheid van het spoor in vergelijking met andere vervoerswijzen erop achteruit gaan.

Het voorstel van de Commissie voorziet in wijzigingen van de volgende besluiten:

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

## **AFDELING 4: De vakbekwaamheid van het spoorwegpersoneel in stand houden**

### **De huidige regels**

Om het spoorwegpersoneel ook na de openstelling van de markt de nodige waarborgen te bieden, is in de richtlijn inzake de overgang van ondernemingen<sup>7</sup> vastgesteld onder welke voorwaarden het personeel mag overstappen als een openbaardienstcontract wordt gegund en activa zoals rollend materieel aan een andere spoorwegonderneming worden overgedragen. De verordening inzake openbaardienstverplichtingen bevat bepalingen die de mededingingsautoriteiten de mogelijkheid geven vast te stellen dat personeel moet kunnen overstappen en/of dat normen moeten worden vastgesteld wanneer een openbaardienstcontract aan een andere spoorwegonderneming wordt gegund.

### **Het probleem**

In het komende decennium zal de spoorwegsector worden geconfronteerd met de uitdagingen van een verouderend personeelsbestand en de efficiëntie-effecten van de marktopenstelling. Ongeveer 30 % van alle spoorwegpersoneel gaat in de komende 10 jaar met pensioen. Dit zal waarschijnlijk tot personeelstekorten leiden, waardoor verscheidene spoorwegondernemingen verplicht zullen zijn te herstructureren om hun productiviteit en efficiëntie te verbeteren.

Naar verwachting zal de werkgelegenheid niet afnemen na de marktopenstelling. Dit wordt bevestigd door de ervaringen in de lidstaten die hun nationale spoorwegmarkt al hebben opengesteld. Meer zelfs, in het verleden is de werkgelegenheid net gedaald in landen met gesloten markten. De toegenomen productiviteit en aantrekkelijkheid van het spoorvervoer zullen leiden tot een stijging van de vraag en tot meer investeringen, bijvoorbeeld in nieuw rollend materieel, hetgeen een positief effect zal hebben op de werkomstandigheden.

In de vervoerssector is vakbekwaam en gemotiveerd personeel van essentieel belang om efficiënte en concurrerende vervoersdiensten te kunnen aanbieden.

### **De voorstellen**

Om deze reden stelt de Commissie het volgende voor:

- Pan-Europese spoorwegondernemingen moeten Europese ondernemingsraden oprichten, overeenkomstig de Richtlijn inzake Europese ondernemingsraden<sup>8</sup>, en moeten deelnemen aan het Comité voor sectoraal overleg in de spoorwegsector.
- De Commissie is voornemens ervoor te zorgen dat de lidstaten werknemers beter kunnen beschermen door nieuwe contractanten te verplichten hen in dienst te nemen wanneer openbaardienstcontracten worden overgedragen. Dit gaat dus verder dan de algemene EU-eisen in het kader van de overdracht van ondernemingen.

---

<sup>7</sup> Richtlijn 2001/23/EG van de Raad.

<sup>8</sup> Richtlijn 2009/38/EG.