



Brussel, 16.4.2018
COM(2018) 189 final

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

over de toepassing van Verordening (EU) nr. 913/2010, overeenkomstig artikel 23

{SWD(2018) 101 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van Verordening (EU) nr. 913/2010, overeenkomstig artikel 23

Verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europese spoorweginet voor concurrerend goederenvervoer¹ („de verordening”) is in november 2010 in werking getreden.

De verordening was één van de maatregelen die de Europese Unie heeft genomen om ons vervoer te vergroenen door de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen en de vervoerssector koolstofarm te maken. Binnen het vervoersmodel van de toekomst is voor het goederenvervoer per spoor dan ook een centrale rol weggelegd. Dit voornemen heeft een nieuwe impuls gekregen dankzij de ministeriële² en de sectorale³ verklaring van Rotterdam, beide aangenomen in 2016.

Bij de verordening zijn regels vastgesteld voor het opzetten en organiseren van internationale spoorwegcorridors (de corridors voor het goederenvervoer per spoor – RFC’s) om een Europees spoorweginet voor concurrerend goederenvervoer uit te bouwen. De verordening stimuleert de samenwerking tussen de belangrijkste actoren in het goederenvervoer per spoor (in de eerste plaats de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor het spoor en de infrastructuurbeheerders, maar ook spoorwegondernemingen en terminalexploitanten). De verordening bevordert de coördinatie bij het aanbieden van capaciteit, verkeersbeheer, infrastructuurwerkzaamheden en de planning van investeringen.

De negen goederencorridors die aanvankelijk in de verordening waren gedefinieerd (zes corridors werden uitgestippeld in november 2013 en de laatste drie in november 2015) zijn intussen volledig operationeel. Er wordt nog gewerkt aan de invoering van één aanvullende corridor en er is nog een extra corridor voorgesteld door de betrokken lidstaten en Servië.

Overeenkomstig artikel 23 van de verordening evalueert de Commissie op regelmatige tijdstippen de tenuitvoerlegging daarvan. Zij dient verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad, de eerste keer uiterlijk op 10 november 2015 en vervolgens om de drie jaar. Hierbij legt de Commissie haar eerste verslag voor aan het Parlement en de Raad. De indiening van dit verslag heeft vertraging opgelopen omdat de Commissie graag de volledige feedback wilde meenemen van de corridors die pas eind 2015 werden ingevoerd en van de brede raadpleging van de belanghebbenden die in 2016 plaatsvond (oproep tot het indienen van standpunten en open raadpleging). De raadpleging van Commissie was een succes. Dat wijst op grote belangstelling en leverde waardevolle feedback op over de toepassing van de verordening. Een aantal elementen daarvan zijn opgenomen in dit verslag.

Dit verslag geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies over de tenuitvoerlegging van de verordening tot dusver, waarbij zowel wordt gefocust op de belangrijkste positieve effecten van de verordening als op de grootste knelpunten en uitdagingen. Een meer gedetailleerde analyse over de invoering van de goederencorridors is opgenomen in het werkdocument van

¹ PB L 276 van 20.10.2010, blz. 22.

² Ministeriële verklaring van Rotterdam „Rail Freight Corridors to boost international rail freight”: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/news/doc/2016-06-20-ten-t-days-2016/rfc-declaration.pdf>

³ Sectorale verklaring „Boosting International Rail Freight”: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/news/doc/2016-06-20-ten-t-days-2016/corridor-sector-statement.pdf>

de diensten van de Commissie waarvan dit verslag vergezeld gaat. Een en ander is ook gebaseerd op de directe feedback die de diensten van de Commissie hebben verzameld, met name tijdens vergaderingen over de RFC's, op diverse documenten en verslagen over de goederencorridors, alsook op de besprekingen tijdens de halfjaarlijkse bijeenkomsten van de werkgroep goederencorridors van het Comité voor de Gemeenschappelijke Europese Spoorwegruimte.

In het algemeen heeft de invoering van de RFC's bijgedragen tot een nauwere samenwerking over de grenzen heen, waaraan het vóór de inwerkingtreding van de verordening ontbrak, in het bijzonder wat het operationele beheer van de infrastructuur betreft. De vaststelling van de verordening was een ambitieuze stap om de lacunes in de grensoverschrijdende coördinatie weg te werken. De verordening en de samenwerkingsmechanismen waarin deze voorzag, hebben ook indirecte effecten teweeggebracht. Er ontstonden bijvoorbeeld nauwere operationele contacten op internationaal niveau, ook over aspecten die niet met het goederenvervoer per spoor te maken hebben, of stimulansen om in het kader van RailNetEurope⁴ coördinatieprocessen en IT-tools te ontwikkelen. Dit is een opmerkelijk succes.

Op sommige gebieden zijn de resultaten echter bescheiden of gemengd, bv. wat betreft specifieke RFC-capaciteit of de coördinatie van werkzaamheden en verkeersbeheer. Op die belangrijke gebieden moet vooruitgang worden geboekt om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van het grensoverschrijdend goederenvervoer per spoor te verbeteren. Dat is essentieel om de concurrentiepositie van het spoor te versterken en uiteindelijk een modal shift op gang te brengen.

In de praktijk rijden goederentreinen niet enkel op één bepaalde corridor maar gebruiken zij het netwerk van verschillende corridors. Om daar op in te spelen hebben de corridors binnen het bestaande regelgevingskader een samenwerking opgezet op verschillende niveaus (lidstaten, infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen). Dit wijst op een tendens om zich meer vanuit een netwerkbenadering in te zetten voor een concurrerend goederenvervoer.

De aangeboden diensten en capaciteitsproducten sporen met de geest van de verordening, maar gezien het beperkte succes kan de vraag gesteld worden of zij voldoende zijn afgestemd op de behoeften van de klanten van het goederenvervoer. In het algemeen blijven de nationale regels en processen nog steeds een obstakel voor een efficiënter en naadloos internationaal goederenvervoer.

Talrijke sectorale initiatieven gaan in de goede richting en op dit moment worden een aantal interessante proactieve benaderingen getest, zoals proefprojecten met capaciteitsproducten voor ad-hocverkeer of een grotere betrokkenheid van eindgebruikers bij strategisch overleg. De dynamiek die ontstaan is door zowel de ministeriële verklaring van Rotterdam, die in nauw overleg met de Commissie tot stand is gekomen, als de sectorale verklaring van Rotterdam, die tijdens de TEN-T-dagen 2016 is bekrachtigd, hebben daar zeker toe bijgedragen.

Er is behoefte aan meer ervaring op het gebied van de coördinatie van werkzaamheden en capaciteitsbeheer over de grenzen heen. Op dat vlak bevinden de processen en instrumenten zich nog in de ontwikkelings- of planningsfase. De RFC's zijn een nieuw concept, waarbij men al doende leert en nog een aantal kinderziekten moet overwinnen.

⁴ RailNetEurope (RNE) is een vereniging die is opgericht door de meerderheid van de Europese infrastructuurbeheerders en instanties die spoorcapaciteit toewijzen en die tot doel heeft het internationaal verkeer op de Europese spoorweginfrastructuur te faciliteren; <http://www.rne.eu/>

Het is ook belangrijk om rekening te houden met regionale verschillen inzake bijvoorbeeld de verwachtingen van de markt of de beschikbaarheid van infrastructuurcapaciteit. Daarom kan niet worden veralgemeend en bestaat er geen standaardoplossing voor een ambitieuze invoering van de goederencorridors. Bovendien zijn veel gevolgen niet tastbaar en moeilijk kwantificeerbaar (bv. de omslag van een binnenlands gerichte aanpak naar een Europees perspectief of een betere communicatie).

In het algemeen zien we dat de betrokken partijen de verordening naleven maar strikt binnen de lijntjes kleuren en niet verder gaan dan wat formeel verplicht is. Er zijn verschillende manieren om de verordening toe te passen. Het gekozen ambitieniveau bepaalt mee in hoeverre de algemene doelstellingen van de verordening worden bereikt. Tegelijk tonen enkele voorbeelden van uitbreidingen van goederencorridors en de instelling van twee nieuwe corridors aan dat er grote belangstelling en brede steun bestaat voor de invoering van de RFC's.

De verordening voorziet in een specifieke governancestructuur, die de betrokken partijen de mogelijkheid biedt verder te gaan dan hun minimale taken en bevoegdheden. Een RFC is in de praktijk een geïntegreerde operationele structuur die voor verschillende, vaak complementaire doeleinden kan worden aangewend. Als „marktinstrument” kan een RFC hoogwaardige en concurrerende diensten aanbieden aan directe klanten en eindgebruikers. Als “beleids-/samenwerkingsinstrument” moeten de RFC's de exploitatie van de corridors ten goede komen, met inbegrip van de coördinatie/harmonisatie van de nationale praktijken op talrijke gebieden, maar ook door komaf te maken met de uiteenlopende obstakels voor het goederenvervoer per, zoals grensoverschrijdende moeilijkheden en interoperabiliteitsproblemen. De mate waarin voor één van beide benaderingen wordt gekozen, verschilt van corridor tot corridor.

De RFC's zijn gebaseerd op intergouvernementele en sectorale samenwerking. De ervaring tot dusver leert dat het succes van RFC's in de eerste plaats bepaald wordt door het ambitieniveau van de lidstaten (raad van bestuur) en de infrastructuurbeheerders (beheersraad), met name op hoog niveau. Bij sommige RFC's werd de verordening slechts als een minimumvereiste beschouwd. Alleen door meer ambitie aan de dag te leggen is het gelukt om de betrokken partijen nauwer te doen samenwerken om de doelstelling van de verordening te verwezenlijken, namelijk een concurrerender goederenvervoer per spoor.

De beoordeling van de Commissie luidt in dit stadium dan ook dat de RFC's een aantal belangrijke successen hebben geboekt, bijvoorbeeld om samenwerkingsmechanismen tot stand te brengen, en dat zij een groot potentieel bezitten. Het volledige potentieel kan echter slechts worden benut als bij de verschillende betrokken partijen op hoog niveau de wil bestaat om een en ander in beweging te zetten en zij bereid zijn de binnenlandse denkwijzen en processen open te trekken tot een Europees perspectief.

De RFC's zijn weliswaar een belangrijk element van het beleid van de Commissie om het goederenvervoer per spoor te bevorderen maar zullen alleen niet volstaan om alle belemmeringen voor het vervoer per spoor weg te werken. De werkzaamheden van de RFC's zijn complementair aan het langetermijnbeleid van de Commissie op het gebied van interoperabiliteit en de openstelling van de markt en met name de uitvoering van de markt- en technische pijler van het 4e spoorwegpakket, de ontwikkeling van infrastructuur via het TEN-T-beleid en de CEF, de inspanningen op het gebied van innovatie en digitalisering in het kader van Shift2Rail en de initiatieven om de intermodale concurrentievoordelen te versterken.

Ten slotte wordt de concurrentiepositie van het goederenvervoer per spoor ook beïnvloed door exogene factoren zoals de economie, industriële patronen, de staat van de infrastructuur en de investeringen in het net, de billijkheid van de concurrentie tussen de verschillende vervoerswijzen, het ambitieniveau van het spoorbeleid enz.

De tenuitvoerlegging van de verordening heeft duidelijk een dynamiek op gang gebracht voor de ontwikkeling van het internationaal goederenvervoer per spoor. De doeltreffendheid van het RFC-concept wordt in grote mate bepaald door de inzet van de betrokken partijen voor de uitvoering op het terrein, op de plaatsen waar dat nodig is en met steun op hoog niveau. De toestand van het goederenvervoer per spoor in Europa blijft zorgwekkend. De Commissie plant in 2019 een formele evaluatie van de verordening, rekening houdend met de jongste ontwikkelingen en de lopende initiatieven van de sector voor de uitvoering van de sectorale verklaring van Rotterdam.