



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.11.1995
COM(95)601 def

HET "CITIZENS' NETWORK"

De verwezenlijking van de mogelijkheden van het openbaar personenvervoer in Europa

Groenboek van de Europese Commissie

Brussel, 1995

SAMENVATTING

DEEL A: TENDENSEN EN BELEIDSEISEN

- I. Recente ontwikkelingen en hedendaagse uitdagingen voor het personenvervoer in Europa
- II. Op weg naar een geïntegreerd "Citizens' Network"

DEEL B: GOEDE PRAKTIJKEN BIJ DE PLANNING VAN HET PERSONENVERVOER: DE ONTWIKKELING VAN HET "CITIZENS' NETWORK"

DEEL C: DE ROL VAN DE EUROPESE UNIE

- I. Verspreiding van praktische kennis en opstelling van streefwaarde
- II. Afstemming van O&O-Prioriteiten op de behoeften van de reiziger
- III. Hoe communautaire instrumenten doeltreffend te maken
- IV. Modernisering van het regelgevingskader
- V. Verbetering van de normen

Conclusie

BIJLAGE A: *Fundamentele regelgevingsmogelijkheden voor de planning en exploitatie van diensten van openbaar personenvervoer*

BIJLAGE B: *Handleiding inzake communautaire beleidsinstrumenten die van invloed zijn op het openbaar personenvervoer*

BIJLAGE C: *Terugverdienpercentages van stedelijke openbaar-vervoersystemen*

SAMENVATTING

Doeltreffende systemen van personenvervoer zijn voor de Europese economie en voor de kwaliteit van het bestaan van de Europese burger onontbeerlijk. Het is van vitaal belang dat vervoerssystemen zo zijn opgezet dat zij aan de behoeften van de bevolking beantwoorden, en dat zij voldoende flexibel zijn om in te spelen op de veranderende eisen, inclusief de toenemende vraag naar vervoer. Aan deze extra vraag is tot op heden grotendeels tegemoet gekomen door het toegenomen gebruik van particuliere auto's, die nu 75% van de mobiliteitsbehoefte dekken. Aan de auto zijn veel voordelen verbonden; hij geeft de mensen met name meer zelfstandigheid en bewegingsvrijheid bij hun reizen. Het gebruik van de auto heeft echter ook geleid tot een toename van verkeersopstoppen, verontreiniging en ongelukken, tot schade van zowel autobezitters als niet-autobezitters.

Technologische ontwikkelingen, waaronder de mogelijkheid nieuwe tariefregelingen in te voeren, zullen kansen bieden om verkeersopstoppen te bestrijden en tegemoet te komen aan de steeds hogere eisen inzake toegang tot werkgelegenheid, diensten, recreatievoorzieningen en vakantiebestemmingen. Wil men verdere nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het bestaan en voor het milieu vermijden, dan moet aan de ontwikkeling van systemen van openbaar personenvervoer een grotere prioriteit worden gegeven als onderdeel van een geïntegreerde benadering. Dit geldt voor iedereen, en met name voor de naar schatting 40% van de Europese huishoudens die niet over een eigen auto beschikt.

In dit document worden manieren voorgesteld om het openbaar personenvervoer aantrekkelijker en bruikbaar te maken. Het doel is op deze manier de afhankelijkheid van de auto te verminderen en degenen die niet over een auto beschikken meer vervoersmogelijkheden te bieden. Dit betekent dat het openbaar personenvervoer flexibeler dient te worden en beter aan de behoeften van de gebruikers aangepast dient te zijn. Met name dient het openbaar vervoer zo ingericht te zijn dat het toegankelijk is voor de 80 miljoen of meer Europese burgers die permanent of gedurende bepaalde periodes in hun mobiliteit beperkt zijn.

Het is duidelijk van fundamenteel belang dat de behoeften van de reizigers bij de besluitvorming op lokaal, nationaal en communautair niveau centraal staan. Het doel moet zijn de totstandbrenging van netwerken van systemen van openbaar personenvervoer die op elkaar aansluiten, zodat reizigers gemakkelijk van de trein op de bus, van de bus op de tram en van de auto of de fiets op openbare vervoermiddelen kunnen overstappen, die het vervoer over lange afstand en het plaatselijke vervoer aan elkaar koppelen en die mensen in de gelegenheid stellen hun auto's te bewaren voor reizen waarbij flexibiliteit en bewegingsvrijheid belangrijk zijn. Tevens moet het openbaar vervoer in het ideale geval een dienst zijn waarvan alle burgers gebruik kunnen maken; daartoe moeten de voertuigen en de infrastructuur toegankelijk en de tarieven betaalbaar zijn, en moet voor een voldoende uitgebreide dienstverlening worden gezorgd. Op deze manier moet het "Citizens' Network" vorm worden gegeven.

Dit is de eerste keer dat de Europese Commissie een beleidsdocument over het openbaar personenvervoer heeft gepubliceerd. Het is echter niet bedoeld als een soort blauwdruk. De beslissingen moeten namelijk worden genomen door instanties die dicht bij de gebruikers van de aangeboden diensten staan. De Commissie onderkent dat de aard van

het personenvervoer met zich meebrengt dat de voor de totstandbrenging van het Citizens' Network noodzakelijke maatregelen op lokaal, regionaal of nationaal niveau moeten en zullen worden genomen. De taak van de Europese Unie in dit verband is informatie te verschaffen, te stimuleren en mogelijkheden te creëren. Aangezien veel bestaand beleid van de EU een effect heeft op het openbaar vervoer, kunnen onze activiteiten op de betrokken gebieden eveneens worden verbeterd en kan daarbij meer doelgericht worden opgetreden.

Informatie en bevordering van de beste wijze van aanpak

Er bestaan veel voorbeelden van goede - en zelfs uitstekende - aanpakmethoden in het personenvervoer binnen de Unie, maar informatie daarover bereikt niet altijd een breed publiek. De Commissie zal ernaar streven de bestaande mechanismen te verbeteren, waaronder bestaande databanken, om een goede aanpak te bevorderen. In dit document worden criteria voorgesteld voor moderne, gebruikersvriendelijke systemen van openbaar personenvervoer en wordt de rol van streefwaarden bij het geven van positieve prikkels aan exploitanten van openbaar vervoer bekeken.

De Commissie overweegt ook een prijs in te stellen voor Europese steden waarvan de vervoerssystemen aan hoge kwaliteitseisen voldoen. Hierdoor zouden de burgers kunnen zien of het vervoer in hun stad aan die normen voldoet, en als dit niet het geval is, kunnen zij aandringen op verbeteringen.

Dit document is een discussiestuk, en de Commissie wil hierbij deskundigheid en ervaring uit zoveel mogelijk bronnen inschakelen. Als onderdeel van het overlegproces zullen wij in 1996 een "Citizens' Network Forum" bijeenroepen, om de geïnteresseerde partijen (waaronder uiteraard de gebruikers) de gelegenheid te bieden de meerwaarde van de voorgestelde maatregelen te overwegen en te beoordelen.

Bevordering van het personenvervoer met behulp van EU-beleid

De Commissie is voornemens haar werkzaamheden op het gebied van **onderzoek en ontwikkeling** betreffende het vervoer een nieuwe richting te geven om grotere nadruk te leggen op werkzaamheden voor de verbetering van het openbaar vervoer en voor de bevordering van een vervoersdienst van-huis-tot-huis. Hiervoor is een onderzoek geboden naar de wijze waarop elk project een geïntegreerde en intermodale aanpak van het vervoer zal bevorderen.

Onderzoek heeft dikwijls betrekking op plaatselijke en kleinschalige initiatieven. De Commissie zal nagaan hoe innovatieve ideeën voor personenvervoer kunnen worden bevorderd door de totstandbrenging van een degelijker kader voor ondersteuning en informatieuitwisseling.

De **Transeuropese Netwerken** (TEN's), die vervoer, telecommunicatie en energie omvatten, werden door het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld "om de burgers van de Unie in staat te stellen ten volle profijt te trekken van de voordelen die uit de totstandkoming van één ruimte zonder binnengrenzen voortvloeien" en ter "bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken", waarbij

rekening wordt gehouden "met de noodzaak de insulaire, niet aan zee grenzende en perifere regio's met de centrale regio's van de Gemeenschap te verbinden".

Richtsnoeren voor de ontwikkeling van de TEN's vormen een nieuwe dimensie bij de planning, zij leggen de basis voor de ontwikkeling van een Europese vervoersnetwerk in de Unie en haar nabuurlanden, dat ten aanzien van het milieu duurzaam is, een sociale dimensie heeft en afgestemd is op specifieke vervoersbehoeften.

De TEN's richten zich overduidelijk op de lange-afstandsverbindingen, maar deze lange-afstandstrajecten dienen uiteraard aan te sluiten op plaatselijke vervoerssystemen. De Commissie zal de TEN-verbindingen begunstigen die aansluiting geven op plaatselijke systemen en het openbaar vervoer bevorderen. Bij de tenuitvoerlegging van het actieplan van de Commissie op weg naar de totstandbrenging van de **wereldwijde informatiemaatschappij** zal steun worden verleend aan de verdere ontwikkeling van diensten voor vervoergebruikers, zoals reisinformatie en technieken van verkeersbeheer om de doeltreffende integratie van individueel en openbaar reizigersvervoer te bevorderen.

Het Uniebeleid voor **regionale ontwikkeling** levert reeds een aanzienlijke bijdrage aan het openbaar vervoer. Met inachtneming van het bestaande regelgevingskader en de subsidiabiliteitscriteria van de cohesie-instrumenten, moet bij de realisatie van de werkgelegenheids- en ontwikkelingsdoelstellingen van het regionaal en structuurbeleid het accent worden gelegd op cofinanciering door de Gemeenschap van projecten die gericht zijn op integratie en intermodaliteit.

Voor de Lid-Staten bestaan verschillende keuzemogelijkheden voor de wijze waarop **markten kunnen worden gestructureerd**, waaronder de systemen die door de overheid gepland, in eigendom gehouden en geëxploiteerd worden, en systemen waarbij volledig vrije mededinging zonder beperkingen bestaat.

De Commissie is echter van mening dat het concessiesysteem (waarbij diensten openbaar worden aanbesteed, zij het binnen een vastgesteld exploitatiekader) zich zeer goed leent voor het bieden van een omgeving die de exploitanten positieve prikkels geeft om de kwaliteit te verhogen, en waarbij toch de integratie van systemen wordt gewaarborgd, hetgeen van bijzonder belang is voor het stedelijk en regionaal vervoer. De Commissie is van oordeel dat het verlenen van contracten voor concessies dient te worden gebaseerd op doorzichtige openbare inschrijvingen in geheel Europa en zij zal zich bezinnen op manieren om het concessiesysteem te bevorderen.

Conclusies

De Europese Commissie wil ervoor zorgen dat bij de besluitvorming over vervoersvoorzieningen de behoeften van de burgers centraal staan. In dit verband willen wij de discussie en het debat over de manieren waarop het openbaar personenvervoer in de Europese Unie het beste kan worden bevorderd stimuleren. Alle geïnteresseerde partijen, met inbegrip van de Lid-Staten, de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, en het Comité van de Regio's worden uitgenodigd hun opmerkingen op dit document in te dienen vóór 31 juli 1996.

ld

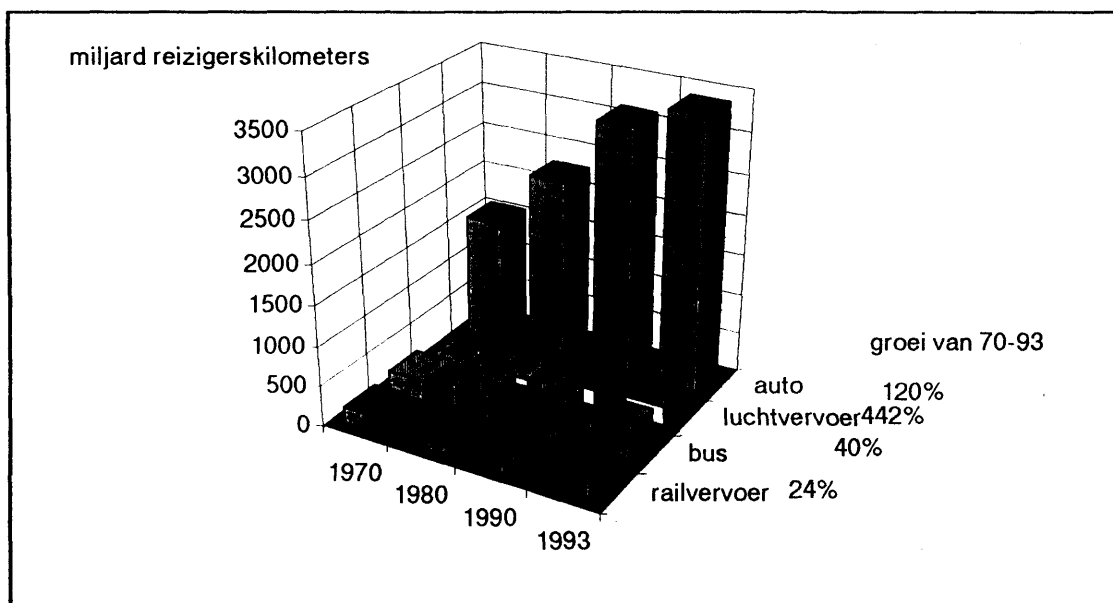
DEEL A: TENDENSEN EN BELEIDSEISEN

HOOFDSTUK I: RECENTE ONTWIKKELINGEN EN HEDENDAAGSE UITDAGINGEN VOOR HET PERSONENVERVOER IN EUROPA

Recente tendensen

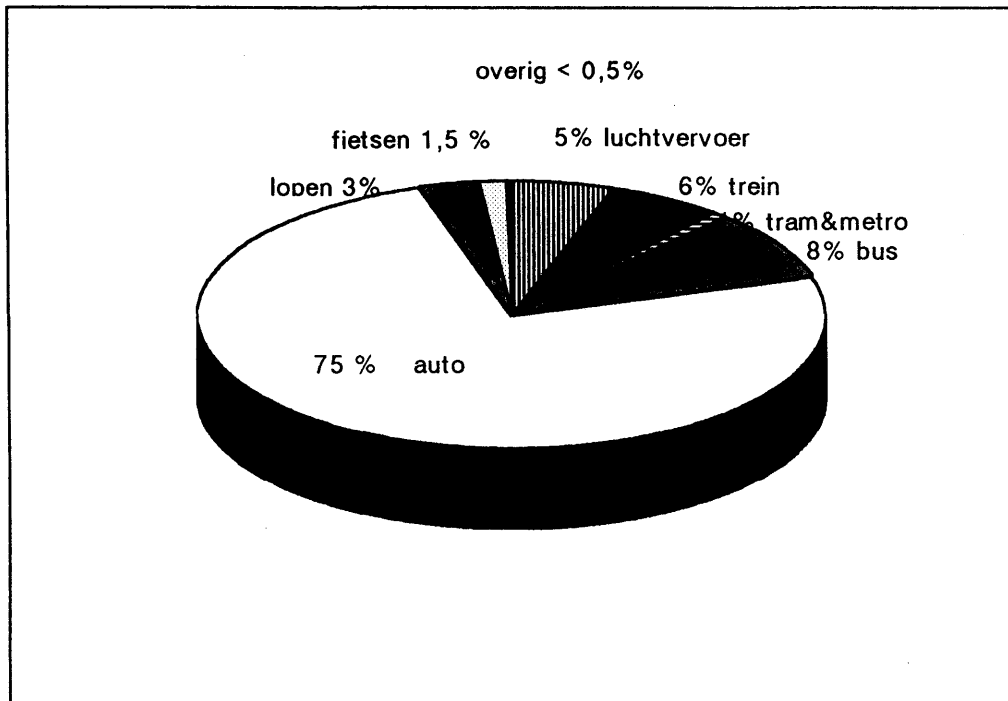
1. Het personenvervoer groeit. Tussen 1970 en 1993 nam het personenvervoer in de 15 Europese landen jaarlijks met 3,2% toe, terwijl de gemiddelde groeisnelheid van het BNP (in reële termen) 2,4% bedroeg. De gemiddeld door iedere Europese burger dagelijks afgelegde reisafstand is in die periode toegenomen van 16,5 km tot 31,5 km. De groei van de vraag naar vervoer is voor het grootste deel opgevangen door het toegenomen gebruik van particuliere auto's, die thans 75% van de reiskilometers voor hun rekening nemen. Het aantal autobezitters in de EU is tussen 1975 en 1995 toegenomen van 232 tot 435 per 1000 inwoners.

Grafiek 1: GROEI IN HET PERSONENVERVOER NAAR VERVOERSTAK



Bron: Europese Commissie (op basis van de ECMT en nationale statistieken)

Grafiek 2: SPLITSING NAAR VERVOERSTAK OP BASIS VAN REIZIGERSKILOMETERS (EU 15, 1993)



Bron: Europese Commissie (op basis van ECMT en nationale statistieken)

2. Het vervoer neemt gemiddeld 7% van het Bruto Nationale Produkt in de Europese Unie voor zijn rekening¹. Er zijn ongeveer 8,5 miljoen werknemers in dienst van vervoersondernemingen en ondernemingen op het gebied van vervoermiddelen. Meer in het algemeen echter is het gehele bedrijfsleven voor het reizen van klanten, werknemers en leveranciers afhankelijk van vervoerssystemen.
3. Het sociale aspect van de mobiliteit van personen is net zo belangrijk. Het openbaar personenvervoer is vooral belangrijk voor hen die niet over een particuliere auto beschikken, willen zij toegang hebben tot werkgelegenheid, diensten als winkels en scholen, vrije-tijdsactiviteiten, vakantieoordn, familiebezoek en sociale contacten. In Europa leven ongeveer 100 miljoen bejaarden. Ongeveer 80 miljoen mensen zijn in hun mobiliteit beperkt; daarvan zijn er ongeveer 50 miljoen gehandicapt. Ouderen (en anderen met een verminderde mobiliteit) zijn bijzonder afhankelijk van het

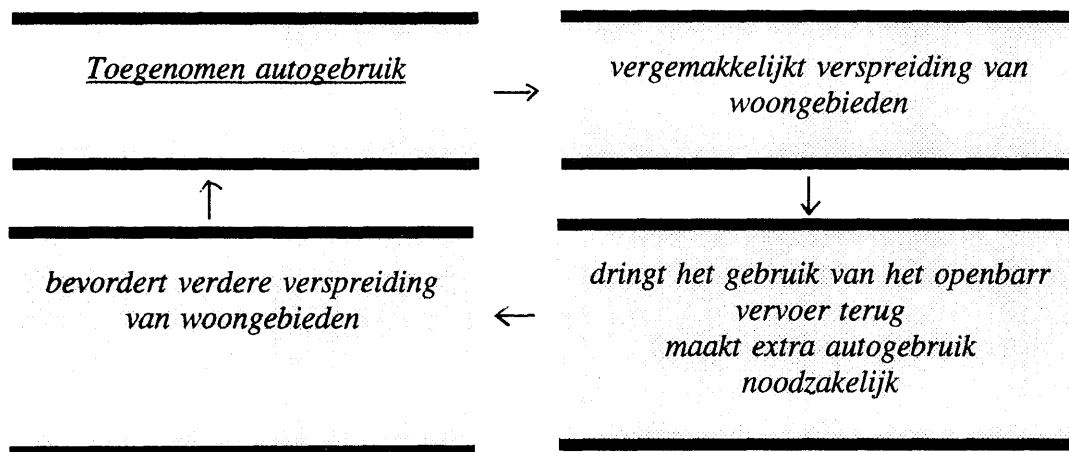
¹ Transport in the 1990's - Europe on the move (Vervoer in de jaren 1990: Europa in beweging), Europese Commissie, 1993.

openbaar vervoer. Naar schatting heeft minstens 50% van hen niet de beschikking over een particuliere auto.

4. Daarnaast is toegang tot mobiliteit van cruciaal belang voor de verbinding van mensen uit landelijke en perifere gebieden met plaatsen van economische, sociale en culturele activiteit. Bovendien, als Europa zijn doel van regionale cohesie wil bereiken, dan dient elke regio toegang te hebben tot de belangrijke markten van de Europese Unie. Dit is van bijzonder belang voor de ontwikkeling van kleine en middelgrote steden tot een netwerk van regionale centra, die nodig zijn om de beschikbaarheid van onontbeerlijke openbare diensten als onderwijs en beroepsopleiding te verzekeren².

De noodzaak tot reizen

5. Meer en meer wordt onderkend dat er verband bestaat tussen bestaande onevenwichtigheden in het systeem van personenvervoer en de lokatie van woon- en werkgebieden: de scheiding tussen deze laatste, veroorzaakt door de industrialisatie en versterkt door de toenemende beschikking over individuele vervoermiddelen (particuliere auto's) heeft geleid tot stedelijke expansie en een belangrijke toename van de behoefte aan reizen. Tegelijkertijd heeft de verspreide ligging van woongebieden het buitengewoon moeilijk gemaakt doeltreffende openbare vervoersvoorzieningen tot stand te brengen die een volwaardig alternatief voor het gebruik van particuliere auto's zijn. Veranderingen in de samenstelling van gezinnen (kleinere huishoudens) hebben deze ontwikkelingen versterkt. Vervoer wakkert zichzelf aan; de toegang tot mobiliteit schept nieuwe vraag naar mobiliteit, die dikwijls alleen doeltreffend vervuld kan worden door het gebruik van particuliere auto's. De historische functie van steden, t.w. het op één plaats samenbrengen van activiteiten teneinde de behoefte aan reizen te verminderen, wordt vervangen door een situatie waar de ligging van vrije-tijdsdiensten, huizen, winkels en plaats van werkzaamheden een voortdurend groeiende behoefte aan reizen opwekt.



² Zie het rapport Europa 2000+, Samenwerking inzake ruimtelijke ordening van het Europese grondgebied, gepubliceerd door de Europese Commissie.

De vraag naar mobiliteit zal hoog blijven, hoewel technische ontwikkelingen en veranderingen in de organisatie van het werk (b.v. telewerk) de behoefte aan reizen in bepaalde sectoren kunnen doen afnemen.

Verkeersopstoppingen en de milieu-effecten van het wegvervoer

6. In Europa hebben thans veel meer mensen de beschikking over een auto, als gevolg van de toegenomen welvaart. Autobezit geeft de mensen een grotere bewegingsvrijheid. De stijgende vraag naar mobiliteit en de groei van het aantal auto's hebben echter, mede vanwege de beperkingen aan de uitbreiding van het wegennet, een enorme toename van het aantal en de omvang van verkeersopstoppingen veroorzaakt, met name in stedelijke gebieden en op belangrijke doorgaande wegen. Volgens schattingen van de OESO zijn de voertuigsnelheden in grote steden van de OESO-landen in de laatste 20 jaar met 10% gedaald³. Sinds 1971 is de snelheid van het vervoer in de binnenstad van Londen gedaald tot minder dan 18 km per uur. Volgens bepaalde schattingen is in een aantal Europese grote steden de gemiddelde verkeerssnelheid tijdens het spitsuur lager dan in de tijd van paard en wagen.
7. Er zijn diverse pogingen ondernomen om de kosten van verkeersopstoppingen te berekenen. In een recente studie van de OESO wordt de conclusie getrokken dat deze kosten ongeveer 2% van het BNP bedragen⁴. Dit zou betekenen dat de kosten van verkeersopstoppingen in de Europese Unie globaal 120 miljard ecu bedragen. Dit bedrag is viermaal groter dan de uitgaven voor het openbaar personenvervoer binnen de Europese Unie.
8. De door het verkeer veroorzaakte milieu-effecten zijn aanzienlijk. Geschat is dat het vervoer verantwoordelijk is voor 62% van de uitstoot van koolmonoxide (CO), 50% van de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x), 33% van de uitstoot van koolwaterstoffen en 17% van de uitstoot van kooldioxide (CO₂)⁵. Dit heeft aanleiding gegeven tot bezorgdheid over plaatselijke en wereldwijde luchtverontreiniging. Ook is uitgerekend dat 20% van de Europese burgers onaanvaardbaar veel overlast van verkeerslawaaï ondervinden.
9. Vermindering van verontreiniging en van verkeersopstoppingen door middel van vergroting van de wegencapaciteit is (in veel gevallen) niet de beste keuze. De kosten van de aanleg van wegen (en parkeervoorzieningen) in dicht bevolkte gebieden blijven stijgen. Studies geven aan dat verbetering en uitbreiding van de infrastructuur leiden tot in totaal meer reizen naarmate weggebruikers gebruik gaan maken van de nieuwe of verbeterde voorzieningen. De invloed op het milieu van deze extra reizen en van de aanleg van de wegeninfrastructuur weegt dikwijls zwaarder dan de voordelen van verbeterde verkeersstromen.

³ zie "Urban Travel and sustainable development", OESO-ECMT, Parijs, 1995.

⁴ idem.

⁵ Bron: CORINAIR, 1990

Het openbaar personenvervoer: een veelbelovend perspectief

10. Versterking van de diensten van het openbaar personenvervoer vormt een alternatieve mogelijkheid⁶: verkeersopstoppingen ontstaan gewoonlijk door bepaalde verkeerspatronen die zich eigenlijk veel beter lenen voor collectief vervoer, omdat zij worden veroorzaakt door een collectieve vraag naar ruimte en tijd. In dergelijke situaties legt openbaar vervoer veel minder beslag op de beschikbare hulpmiddelen. (Bij een bezettingsgraad van slechts 50% is het energieverbruik per met de bus of regionale spoorverbindingen afgelegde reizigerskilometer circa vijf maal lager dan bij particuliere auto's). Daarnaast heeft de technische vooruitgang de mogelijkheid geopend de prestaties van het openbaar vervoer op het punt van betrouwbaarheid, toegankelijkheid, comfort, veiligheid en flexibiliteit te verbeteren.
11. Openbaar personenvervoer is ook uit milieu-oogpunt duurzamer. Gegevens over luchtverontreiniging laten zien dat, in vergelijking met auto's, voor het openbaar vervoer de emissies van de belangrijkste stoffen die oorzaak zijn van stedelijke luchtverontreiniging, per reizigerskilometer tussen vier en acht keer lager zijn, en dat het energieverbruik per reiziger vijf keer zo laag is; bovendien veroorzaakt het openbaar vervoer minder lawaai en verontreiniging. Op het punt van het gebruik van grondoppervlakte steekt het openbaar vervoer ook gunstig af: zo gebruiken bussen per reiziger slechts 5% van de voor auto's benodigde ruimte. Uit studies blijkt dat het openbaar vervoer, met name per spoor, tevens veiliger is voor de reizigers.
12. De uitdagingen, waarvoor het openbaar personenvervoer zich gesteld ziet, zijn echter enorm: de verspreiding van woongebieden, verouderde bedrijfsmiddelen, lagere personeelsbezetting en een toename van de straatcriminaliteit, die leiden tot verminderde persoonlijke veiligheid voor reizigers. Dit alles schrikt potentiële gebruikers van het openbaar vervoer af. De meeste Europese systemen van openbaar vervoer over land zijn voor de bedrijfsvoering sterk afhankelijk van staatssteun⁷, en zijn niet in staat de voor modernisering van systemen benodigde financiële middelen bij elkaar te krijgen zonder hun toevlucht te nemen tot financiering van buitenaf. Beperkingen op overheidsbegrotingen maken de financiering van verbeteringen extra moeilijk.

⁶ "Openbaar personenvervoer" betekent in dit document: de aan het publiek aangeboden vervoerdiensten, onafhankelijk van de wettelijke status of eigendomsrechten van de exploitant.

⁷ Zie tabel met terugverdienpercentages van stedelijke openbaar-vervoerssystemen in bijlage C

HOOFDSTUK II: OP WEG NAAR EEN GEÏNTEGREERD "CITIZENS' NETWORK"

13. De uitdagingen die voortvloeien uit de ontwikkelingen van de laatste tientallen jaren geven de kerndoelstelling van de beleidsvorming inzake het personenvervoer in Europa aan: hoe wordt op de meest efficiënte wijze voldaan aan de toenemende vraag naar vervoer, teneinde economische en sociale doelstellingen, en doelstellingen op milieugebied beter te vervullen. Hiervoor dienen inspanningen te worden verricht voor de verbetering van de doeltreffendheid, inclusief via een adequatere tariefstelling, en voor de integratie van de bestaande vervoerstakken, en voor de bevordering van de exploitatie van hun relatieve voordelen. Een groot deel van dit werk wordt op nationaal en/of regionaal en lokaal niveau verricht, en dit zal zo blijven. Er zijn een aantal gemeenschappelijke kenmerken die aanwijzingen geven omtrent de opties die voor de bevoegde instanties openstaan om de systemen van openbaar personenvervoer te verbeteren.
14. Toegang tot het systeem van personenvervoer is van cruciaal belang. De verbetering van de toegankelijkheid van het systeem beslaat een uitgebreide reeks gebieden. Deze omvatten het ontwerp van rijdend materieel en van (intermodale) stations, de verbinding van woongebieden met centrale activiteiten die met reizen gepaard gaan (werken, winkelen, vrije-tijdsactiviteiten), de vervoersvoorziening voor landelijke en perifere gebieden, en het vervullen van de behoeften van mensen met een verminderde mobiliteit. De behoeften van mensen die niet beschikken over een particuliere auto vereisen dat een "Citizens' Network" ook mogelijkheden biedt voor "van-deur-tot-deur" reizen zonder dat men van het gebruik van een particuliere auto afhankelijk is.
15. Naast het waarborgen van de systeemtoegankelijkheid dienen systemen van personenvervoer betaalbaar, veilig (zowel in de zin van persoonlijke veiligheid als qua ongelukken) en betrouwbaar te zijn. Bovendien zijn kwaliteitseisen als frequentie, hygiëne en comfort belangrijke vereisten voor het aantrekkelijker maken van het openbaar vervoer. Goed gekwalificeerd en gemotiveerd personeel is onontbeerlijk om aan belangrijke kwaliteitscriteria te voldoen.

CONTROLELIJST VOOR DE KWALITEIT VAN HET "CITIZENS' NETWORK"

-	Systeemtoegankelijkheid :	-	behoeften van mensen met verminderde mobiliteit
		-	fysiek ontwerp van het rijdend materieel
		-	ontwerp van (intermodale) stations
		-	aansluiting op het openbaar vervoer van gebieden die noden tot reizen
		-	verbinding met landelijke en perifere regio's
-	Betaalbaarheid:	-	hoogte van tarieven
		-	sociaal noodzakelijke diensten (tariefafspraken bij het verlenen van concessies)
-	Veiligheid/beveiliging:	-	veiligheidsnormen
		-	verlichtingskwaliteit
		-	kwalificaties van het personeel
		-	aantal personeelsleden in functie/surveillance
-	Reisgemak:	-	reistijden
		-	betrouwbaarheid
		-	frequentie
		-	hygiëne
		-	comfort
		-	informatie
		-	geïntegreerde-reisbiljettenverkoop
-	Milieu-effecten	-	emissies
		-	geluidsoverlast
		-	infrastructuur

16. Aan deze kwaliteitseisen móet voldaan worden als systemen van openbaar personenvervoer een volwaardig alternatief voor en aanvulling op het gebruik van particuliere auto's moeten worden. Op zichzelf staande verbeteringen van de kwaliteit van het openbaar vervoer hebben echter beperkt effect als de totale integratie van het systeem achterwege blijft. De voornaamste gebieden van belang voor systeemintegratie zijn:

Integratie van individueel en openbaar vervoer

17. Een doeltreffende integratie van de afzonderlijke vervoerstakken (met inbegrip van lopen en fietsen) en de bedrijfsvoering van het openbaar vervoer is van fundamenteel belang. Dit vereist met name de aanleg van een onderling aansluitende vervoersinfrastructuur (bijvoorbeeld multimodale stations, voorzieningen voor parkeren-en-opstappen), alsmede het opzetten van een geschikt informatie- en

verkeersbeheersysteem (waarbij ook gebruik wordt gemaakt van vervoerstelematica) dat een heroverweging van reiskeuzen vóór en tijdens de reis mogelijk maakt.

Integratie van het openbaar personenvervoer

18. Een betere onderlinge afstemming van subsystemen als bus, tram, metro en railvervoer is onontbeerlijk voor de benutting van de door het openbaar vervoer geboden mogelijkheden. Dit geldt voor de verbetering van fysieke voorzieningen (stations, meervoudig gebruik van spoorbanen) en van diensten (verkoop van gecombineerde reisbiljetten, informatiesystemen, tariefsystemen).

Geïntegreerde vervoersplanning

19. Teneinde zoveel mogelijk profijt te trekken van de verbeteringen in elke afzonderlijke vervoerstak, dient de vervoersplanning over alle vervoerstakken te worden geïntegreerd, opdat bijvoorbeeld een reiziger een reisbiljet kan kopen dat voor de gehele reis geldig is - óók als die reis bijvoorbeeld een overstap van de tram op de bus inhoudt. Vervoersplanning dient zich uit te strekken tot het gebruik van intermodale technieken (gemakkelijk overstappen bij stations, reisbiljetten voor de gehele reis), de vaststelling en het gebruik van voorrangmaatregelen zoals specifieke busbanen, en een combinatie van maatregelen die zijn opgesteld om mensen aan te moedigen het openbaar vervoer te gebruiken ("stimuleringsmaatregelen") en van maatregelen om het gebruik van particuliere auto's af te remmen ("ontmoedigingsmaatregelen").
20. Ontmoedigingsmaatregelen kunnen globaal worden onderverdeeld in financiële instrumenten die algemeen (bijv. hogere accijns op brandstof) dan wel op knelpunten binnen de systemen (bijvoorbeeld tolgelden voor het gebruik van de binnenstad, hogere parkeergelden) kunnen worden toegepast, en in technische en regelgevende belemmeringen (verbod op het gebruik van auto's in bepaalde gebieden, verwijdering van parkeerplaatsen). Dit document is voornamelijk gericht op stimuleringsmaatregelen voor de verbetering van het openbaar vervoer. Maar op zichzelf genomen zijn stimuleringsmaatregelen niet altijd voldoende om een verandering in vervoerspatronen te bewerkstelligen. Een combinatie van stimulerings- en ontmoedigingsmaatregelen dient te streven naar verbreding van de doeltreffende keuzemogelijkheden en verbetering van de toegang tot mobiliteit. De beste combinatie voor een gegeven situatie zal wisselend zijn. De beleidscombinatie dient echter aan een aantal basiseisen te voldoen:

**CRITERIA VOOR DE VASTSTELLING VAN DE COMBINATIE
VAN STIMULERINGS- EN ONTMOEDIGINGSMAATREGELEN**

- de ernst van de verkeersopstoppen (de reistijden)
- het effect van kwaliteitsverbeteringen bij de openbare vervoerssystemen
- effect van maatregelen voor het verlenen van voorrang aan het openbaar vervoer
- flexibiliteit met betrekking tot het opvangen van verkeersfluctuaties
- het bereiken van de minimaal vereiste omvang voor een doelmatige voorziening van openbare vervoersdiensten
- de behoeften van het bedrijfsleven
- bijzonderheden van de plaatselijke bestemmingsplannen voor stad en land

21. De kwestie van stimuleringsmaatregelen houdt nauw verband met de discussie over een doelmatiger en eerlijker prijsbepaling van het vervoer (m.a.w. het in rekening brengen van externe kosten). Door bijvoorbeeld gebruikers van vervoer te vragen om een groter aandeel in de werkelijke kosten (inclusief de kosten van verontreiniging, ongelukken en infrastructuur) van hun reizen voor hun rekening te nemen zal het gebruik van particuliere auto's in stedelijke gebieden met verkeersopstoppen waarschijnlijk worden afgeremd. Deze kwestie is van vitaal belang voor het oplossen van verkeersopstoppen in onze grote steden en voor het verminderen van de verontreiniging en het aantal ongelukken. In een aantal Lid-Staten is hiervoor veel werk verzet. Teneinde de discussie te verhaasten zal de Commissie een Groenboek "Naar billijke en efficiënte tarieven" uitbrengen over de beleidsopties inzake verrekening van externe kosten. Vooruitgang op dit gebied is essentieel om aan de beleidsmakers de noodzakelijke hulpmiddelen te verschaffen om vervoerssystemen in evenwicht te brengen.

Integratie met andere beleidsgebieden

22. De doeltreffendheid van de planning van het personenvervoer hangt af van een goede afstemming daarvan met andere beleidsgebieden. Met name zijn een geschikt systeem van heffingen en coördinatie met bestemmingsplannen, alsmede informatie- en communicatietechnologieën belangrijke hulpmiddelen.
23. Bij het overheidsbeleid dient aandacht te worden geschonken aan het verband tussen vervoerskosten, behoeften op het gebied van infrastructuur en beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening, alsmede aan de sociale kosten en baten van het vervoer in een breder verband. Verder onderzoek is nodig om de algemene maatschappelijke voordelen van verbeteringen in het openbaar vervoer te evalueren. Volgens een in het VK uitgevoerde studie kan jaarlijks 200 à 900 miljoen ECU op de gezondheidszorg en de sociale diensten worden bespaard wanneer personen met een verminderde mobiliteit meer gebruik zouden gaan maken van het openbaar vervoer⁸.

⁸ *Cross Sector Benefits of Accessible Public Transport, Fowkes, Oxley en Heiser, Cranfield, 1994*

24. Invoering van regels voor bestemmingsplannen die gericht zijn op verbetering van de bereikbaarheid van de werkplek en van de toegang tot bepaalde diensten biedt de gelegenheid tot verbetering van systemen van personenvervoer en tot vermindering van de behoefte aan mobiliteit. Concentratie van de ontwikkeling van woongebieden bij stations langs doorgaande routes van het openbaar vervoer, totstandbrenging van een hoge dichtheid van tot reizen nodende activiteiten in centrale gebieden die goed per openbaar vervoer bereikbaar zijn, en de vaststelling van richtlijnen die moeten waarborgen dat nieuw ontwikkelde projecten toegankelijk zijn voor het openbaar vervoer zouden moeten bijdragen tot een geringere afhankelijkheid van particuliere auto's zonder dat het nodig is de keuze van de vervoersvorm te beïnvloeden. Ontwikkelingen in de richting van de informatiemaatschappij zullen gevolgen hebben voor de reisbehoefte en voor de structuur van de vraag naar mobiliteit.

Subsidiariteit: wat betekent dit voor het "Citizens' Network"?

25. De Commissie erkent dat de ontwikkeling van geïntegreerde oplossingen voor problemen van het personenvervoer in de eerste plaats een taak voor nationale en voor plaatselijke (gemeentelijke) en regionale instanties is. Er zijn echter terreinen waar maatregelen op communautair niveau kunnen bijdragen tot verbeteringen in systemen van openbaar personenvervoer. Zo is de totstandbrenging van doeltreffende transeuropese netwerken deels afhankelijk van goede ontvangstoppunten en verbindingen binnen de Europese steden. Juist de steden hebben echter het meest te lijden van verkeersopstoppen. Verkeersopstoppen en de gevolgen daarvan verminderen de kwaliteit van het bestaan en ondermijnen de mogelijkheden voor het scheppen van werkgelegenheid en voor de versterking van het concurrentievermogen. Het samen delen van informatie en de verspreiding van de kennis van de beste manieren van aanpak en moderne technologieën binnen Europa zou van enorm voordeel moeten zijn voor de planning en implementatie van vervoersbeleid op alle niveaus.
26. Op het niveau van de Europese Unie kunnen beleidsinstrumenten, zoals O&O-programma's, regionaal beleid, technische harmonisatie en programma's van transeuropese netwerken, bijdragen tot verbetering van systemen van openbaar personenvervoer in Europa, en doen zij zulks reeds in een aantal gebieden. Wanneer rekening wordt gehouden met de wijze waarop het openbaar personenvervoer kan bijdragen tot het economisch, sociaal en milieubeleid zal duidelijker worden hoe gebruik moet worden gemaakt van de desbetreffende communautaire instrumenten. De vaststelling van een samenhangend en consistent EU-beleid voor systemen van openbaar personenvervoer zal een duidelijk richtsnoer vormen voor het gebruik van de diverse instrumenten van de Gemeenschap.
27. Tenslotte is het regelgevingskader inzake vervoer en bijbehorende maatregelen, dat reeds door wetgeving van de Gemeenschap is vastgesteld, zoals regels voor de markttoegang, openbare diensten en staatshulp, van buitengewoon belang voor de doeltreffendheid van zowel nationale als plaatselijke/regionale maatregelen van vervoersbeleid en de beslissingen van vervoersondernemingen en investeerders. Het bestaande kader dient te worden herzien om de mogelijkheden na te gaan om het

effect daarvan op de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van de Europese systemen van openbaar vervoer te verbeteren.

28. Een EU-kader dat al deze maatregelen combineert zal het beste totaalresultaat van de duizenden privé- en overheidsbeslissingen op verschillende niveaus over systemen van openbaar personenvervoer garanderen. Niet alleen zou zo aan de subsidiariteitseisen van het Verdrag worden voldaan, maar zou ook de tenuitvoerlegging van dit beginsel op nationaal niveau worden ondersteund.

**DEEL B: GOEDE PRAKTIJKEN BIJ DE PLANNING VAN HET
PERSONENVERVOER: DE ONTWIKKELING VAN HET
"CITIZENS' NETWORK"**

29. Personenvervoer in de breedste zin heeft te maken met vele verschillende vervoerswijzen, ofwel "vervoerstukken". Het principe van een "Citizens' network" draait om de integratie van deze verschillende vervoerstukken opdat, voor zover mogelijk, de potentiële reiziger een keuze zal hebben. In het vorige hoofdstuk is een kwaliteitscontrolelijst voor systemen van openbaar personenvervoer opgenomen. In dit deel worden deze kwaliteitscriteria nader onder de loep genomen, te beginnen met de wijze waarop de verschillende vervoersvormen met het openbaar vervoer in wisselwerking treden en op welke wijze de integratie zou kunnen worden bevorderd, met het oog op een betere benutting van de voorzieningen. Daarna wordt gekeken naar de andere kwaliteitscriteria, waarbij ter illustratie van wat reeds wordt bereikt, gebruik wordt gemaakt van voorbeelden van een goede aanpak binnen en buiten de EU. De hieronder vermelde initiatieven zijn ten uitvoer gelegd op nationaal of regionaal niveau, in een aantal gevallen met steun van de Gemeenschap.

Lopen

30. Het gebruik van het openbaar vervoer (en ook van andere vervoerstukken) brengt enig lopen met zich mee, zowel bij het begin als aan het eind van de reis, alsook bij overstappen en bij het wisselen van vervoerwijze. Bij de planning dient er naar te worden gestreefd dit lopen tijdens de reis tot een minimum te beperken; ook moet de omgeving, bijvoorbeeld metrostations, zo gebruikersvriendelijk en veilig mogelijk worden gemaakt. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat voor de kortste reizen (maximaal 3 km), de "benenwagen" een volwaardig alternatief is. Slecht verkeersbeheer, verkeersopstoppen en verontreiniging zijn negatieve prikkels voor mensen om in een stedelijke omgeving te lopen. In landelijke gebieden is lopen op drukke wegen met snel verkeer door het ontbreken van adequate voetpaden dan weer een gevaarlijke bezigheid. Angst voor misdaad of geweld speelt ook een rol. Een duidelijke scheiding tussen het verkeer en voetgangers, en de tendens tot ontwikkeling van voetgangersvoorzieningen in steden vormen positieve elementen, evenals betere verlichting en meer aandacht aan een zodanig ontwerp van woongebieden dat ingesloten ruimten worden vermeden.

De fiets

31. Van groot belang zijn maatregelen die de integratie van fietsen met het openbaar vervoer mogelijk maken, omdat zij de afstand waarover kan worden gereisd aanzienlijk verlengen. Ook is de fiets een alternatief voor de auto bij korte reizen (bijv. minder dan 8 km). Fietsen zijn compact en betrekkelijk snel, met een

gemiddelde snelheid in de stad van 15-25 kilometer per uur⁹. Het zou dan ook bijzonder goed voor het milieu zijn als stedelijke autoritten vervangen zouden kunnen worden door fietsritten. De European Cyclists Federation (ECF) heeft een plan opgesteld voor het bevorderen van fietsen in stedelijke gebieden, en daarin wordt de aandacht gericht op betere voorzieningen voor fietsers op het punt van infrastructuur en van gedeelde wegruimte. In Nederland bevinden zich fietsencentra bij 80 spoorwegstations. Deze centra, die door de Nederlandse Spoorwegen worden geëxploiteerd, verzorgen bewaakte stalling, verhuur, reparatie en verkoop van fietsen.¹⁰



⁹ "Cyklisthastighed", Jensen, Kopenhagen, 1988.

¹⁰ Bron: Bikes and Trams, een onderzoekproject dat is uitgevoerd door de European Cyclist Federation en is gefinancierd door de Europese Commissie.

De gemotoriseerde tweewieler

32. De term gemotoriseerde tweewieler omvat brom- en snorfietsen, scooters en motorfietsen. De verkoop van gemotoriseerde tweewielers binnen de Unie is aan het toenemen, waarbij deze meer en meer de rol van vrije-tijdsvoertuig vervullen, en ook, in toenemende mate, van voertuig voor het woon-werkverkeer. Het belangrijkste voordeel van gemotoriseerde tweewielers in stedelijke gebieden is hun betrekkelijk efficiënt gebruik van ruimte en brandstof. In een rapport uit 1992 van de Werkgroep Emissies Motorvoertuigen (MVEG) van de Commissie werd uitgerekend dat een gemotoriseerde tweewieler een reis in stedelijk gebied in een 16 tot 46% kortere tijd dan een auto kon afleggen, waarbij 55 tot 81% minder brandstof werd gebruikt.¹¹ Organisaties zoals de Federation of European Motorcyclists (FEM) en de International Federation of Motorcyclists (FIM) hebben een aantal beleidsmaatregelen bepleit om de integratie van gemotoriseerde tweewielers in het stedelijk vervoer te vergemakkelijken; deze betreffen veilige parkeergelegenheid in faciliteiten voor "parkeren en opstappen", scheiding van het verkeer en de mogelijkheid om de busbanen te gebruiken.

De taxi

33. In sommige Lid-Staten worden taxi's beschouwd als een integrerend onderdeel van het openbaar vervoer. Zij vormen in ieder geval een belangrijke vorm van vervoer voor groepen zoals niet-autobezitters, bejaarden, en personen met een verminderde mobiliteit¹² en zijn in bepaalde omstandigheden het vervoermiddel met het hoogste rendement. Ondanks hun belangrijke rol in de vervoersketen bestaat de tendens dat taxi's niet volledig benut worden¹³. Mogelijke redenen hiervoor zijn tarieven (ofschoon een gedeelde taxi goedkoper kan zijn dan het openbaar vervoer), de kwaliteit en de toegankelijkheid van het voertuig, omdat speciaal ontworpen taxi's zoals de Spaanse en de Zweedse volledig toegankelijke taxi's, en de Britse "Black Cabs", betrekkelijk zeldzaam zijn.



Een Nederlandse treintaxi wacht bij het treinstation

Er zijn maatregelen genomen om taxi's beter in de vervoersketen te integreren. Een vernieuwende aanpak in Nederland is de treintaxi, waarbij de reiziger voor het laatste deel van de reis, tegen betaling van een vaste toeslag van fl. 5, kan overstappen op een wachtende taxi.

¹¹ *Geciteerd in een beleidsdocument van de Federation of European Motorcyclists over maatregelen ter bevordering van gemotoriseerde tweewielers, Brussel, juli 1995.*

¹² *Improving Public Transport Attractiveness, European Commission. DG XVII, april 1995.*

¹³ *Taxi's, de verwaarloosde vervoersvorm bij de planning van het openbaar vervoer, Beuret, PTRC, 1994.*

De particuliere auto

34. Maatregelen voor een doelmatiger gebruik van auto's zijn doorgaans gericht op verbetering van de verkeersstromen in het algemeen, en verhoging van de bezettingsgraad van voertuigen, bijvoorbeeld door middel van 'carpoolen' en het samen delen van een auto. Activiteiten ter verbetering van de hulp waardoor de autobestuurder verkeerstopstoppen beter kan opvangen zijn gericht op de ontwikkeling van telematicatechnieken op het gebied van het vervoer binnen het kader van de ruimere Omgeving voor geïntegreerd wegvervoer (IRTE). Maatregelen ter verhoging van de bezettingsgraad van voertuigen omvatten systemen waarbij privileges worden verleend aan voertuigen met drie of meer inzittenden. Eén toepassing, in gebruik in de Verenigde Staten en in een experimenteel stadium in gebruik in Madrid, bestaat uit een afzonderlijke rijbaan die gereserveerd is voor voertuigen met een hoge bezettingsgraad. Dit soort systemen vergt een hoge mate van naleving van de regels en toezicht daarop. In een aantal Lid-Staten zijn regelingen ingevoerd waarbij gebruik wordt gemaakt van particuliere auto's als aanvulling op het openbaar vervoer, vooral ten behoeve van bejaarden. Andere initiatieven zijn erop gericht "carpoolen" te bevorderen (het gezamenlijke gebruik van een auto door een aantal personen met dezelfde bestemming), hetgeen eveneens zal bijdragen tot een efficiënter gebruik van particuliere auto's.

KADER: GEÏNTEGREERD ELEKTRONISCH VERKEERSBEHEER (München)

Sinds 1991 zijn München en de omringende gemeenten bezig met de geleidelijke invoering van een coöperatief verkeersbeheersysteem dat grotendeels is gebaseerd op elektronische apparatuur. Belangrijke elementen hiervan zijn:

- de installatie van informatieschermen op stations en overstappunten die reizigers adviseren over de eerste beste mogelijkheid om de plaats van bestemming te bereiken
- opneming van door het openbaar vervoer geboden alternatieven in de verkeersinformatie voor autobestuurders
- dynamische aanpassing van informatie aan individuele reizigers die is afgestemd op gegeven verkeersstromen
- de aanleg van voorzieningen voor "parkeren en opstappen" met een grote capaciteit

Het systeem wordt aangevuld met maatregelen die zijn gericht op een belangrijke vermindering van het gebruik van auto's in de binnenstad ("blauwe zone"). Door nieuwe en aantrekkelijke tarieven voor woon-werkverkeer, waaraan wordt meebetaald door de werkgevers (Siemens, BMW), wordt een groter gebruik van openbare vervoermiddelen ondersteund.

Er is een door de EU ondersteunde uitwisseling van informatie over opgedane ervaringen tot stand gebracht met andere steden (Amsterdam, Lyon, Londen en Dublin).

Openbaar personenvervoer

35. Binnen de Europese Unie en daarbuiten wordt een enorme hoeveelheid werk verzet om het openbaar vervoer te bevorderen en om het in staat te stellen zijn mogelijkheden te realiseren. Verbeteringen liggen op de sleutelgebieden voertuigen en rijdend materieel, systeemintegratie, informatieverschaffing, kwaliteit van de diensten, verhoogd gemak, infrastructurele voorrang voor het openbaar vervoer, en bestemmingsplannen, alles binnen een geïntegreerde aanpak. Deze lijst is niet uitputtend, en er bestaan veel meer voorbeelden van een goede en vernieuwende aanpak die wij hier niet vermelden.
36. Het gebruik van ongeschikt materieel is een algemene oorzaak van ontevredenheid bij de reizigers. Dit kan gelegen zijn in het feit dat voertuigen of het rijdend materieel niet gemakkelijk toegankelijk zijn, te oud zijn, te benauwd, of te vuil. Ook kan de infrastructuur, zoals schuilhokjes en tourniquetten, ontoereikend zijn. Slechte toegankelijkheid is een probleem voor veel mensen, en niet alleen voor gehandicapten. Bejaarden, zwangere vrouwen, reizigers met kinderwagens of kleine kinderen, of met veel boodschappen, kunnen allen moeilijkheden ondervinden wanneer zij met het openbaar vervoer reizen. Echter, in geheel Europa worden investeringen gedaan in voertuigen en rijdend materieel, waarbij een nieuwe generatie middelgrote bussen, minibusjes en stadsbussen wordt ontwikkeld om te worden ingezet in gebieden die eens ontoegankelijk waren of in nieuwe voetgangerszones.



Een lijnbus met lage vloer in Aalborg, Denemarken



Een zeer wendbare stadsbus met lage vloer die op "schone" diesel rijdt, Brugge.

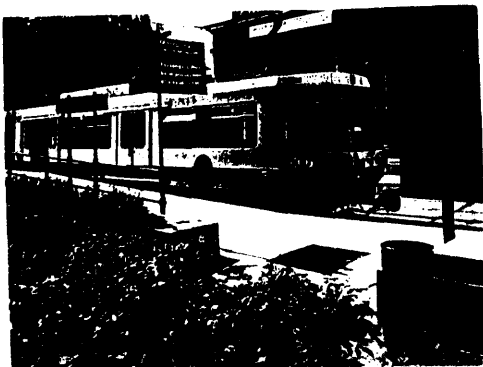


Het gebruik van een tram met lage vloer, Sheffield, VK.



Een elektrische stadsbus in Florence.

37. In het lichte spoorvervoer vindt een soort wederopleving plaats, in gang gezet door Grenoble, waarbij in steden ultramodern ontworpen, zeer goed toegankelijke tramlijnen (weer) worden aangelegd.

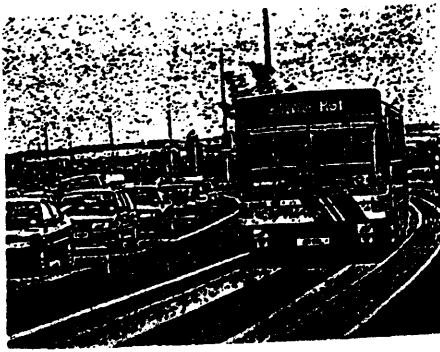


De Manchester Metrolink vervoert jaarlijks 12,5 miljoen reizigers, waaronder 20% bejaarden, en heeft jaarlijks meer dan een miljoen autoreizen naar het stadscentrum vervangen.



Een tram met lage vloer in Rouen, een typisch voorbeeld van modern rijdend materieel dat in Frankrijk in gebruik is.

38. Naast de vernieuwing van voertuignormen hebben innovatieve benaderingen plaatsgevonden waarbij bestaande systemen beter benut werden, zoals busspoorbanen en trams die gebruik kunnen maken van teinrails.



Geleide bussen zijn conventionele bussen die aangepast zijn om op speciale busbanen te rijden. Ze kunnen op normale wegen als gewone bus functioneren. De voordelen ten opzichte van busbanen is dat slechts een doorgangsbreedte van 2,6 meter nodig is, in plaats van 3,5 meter voor conventionele bussen, en dat het andere verkeer fysiek kan worden verhinderd om op de busspoorbanen te komen.

Een geleide bus rijdt een verkeersopstopping voorbij in Leeds.

Systeemintegratie

39. Potentiële klanten van het collectief vervoer kunnen worden afgeschrikt als een reis waarbij moet worden overgestapt tussen of binnen vervoerstakken, bijvoorbeeld van bus op tram of van bus op bus, ook de noodzaak van lange wachttijden met zich meebrengt omdat dienstregelingen niet op elkaar aansluiten, of omdat extra reisbiljetten moeten worden gekocht omdat de tariefsystemen niet geïntegreerd zijn. In Noorwegen uitgevoerde projecten¹⁴ en een studie in Zweden¹⁵ laten zien dat wachttijd buiten het voertuig tot driemaal zo negatief wordt ervaren als wachttijd binnen het voertuig.
40. Systeemintegratie is er op gericht alle takken van het openbaar personenvervoer onder te brengen in een gemeenschappelijke exploitatieomgeving. Het principe daarvan is dat de verschillende takken, namelijk tram, treinen naar voorsteden, metro en bus, in netwerkverband opereren. De drie belangrijkste elementen van een geïntegreerd systeem zijn een gecoördineerde dienstregeling, kaartverkoop voor het gehele traject en multimodale stations.

Dienstregelingen

41. De onderlinge afstemming van de dienstregeling is van vitaal belang. De noodzaak tot overstappen op een andere vervoerstak dient zo veel mogelijk te worden verminderd, maar als dit niet valt te vermijden dient de wachttijd tot de aankomst van het volgende voertuig te worden beperkt tot een absoluut minimum. We kennen

¹⁴ *Het Noorse proefproject voor openbaar vervoer, Oslo, 1993.*

¹⁵ *Algers en Wildert (1987), geciteerd in 'Factors influencing modal choice', Rotterdam Transport, september 1991.*

allemaal het maar al te bekende beeld dat het éne vervoermiddel van de halte vertrekt terwijl het andere net aankomt met reizigers die moeten overstappen.

In Graz, Oostenrijk, wordt een eenvoudig en doeltreffend middel toegepast om dit probleem op te lossen, waarbij een signaal aan een wachtende bus kenbaar maakt dat er een tram in aantocht is op slechts een paar minuten van de halte; op deze manier wordt mogelijk gemaakt dat de bus even wacht met vertrekken.

42. Ingeval het systeem door één organisatie wordt beheerd, is de afstemming duidelijk eenvoudiger, maar er bestaat geen reden waarom er geen afstemming tussen verschillende exploitanten kan plaatsvinden, waarbij inbegrepen exploitanten die over nationale grenzen heen werkzaam zijn.

Twee exploitanten aan weerszijden van de Frans-Zwitserse grens (Annemasse en Genève), hebben een overeenkomst getekend om de aankomst- en vertrektijden van aansluitende diensten op elkaar af te stemmen.

Reisbiljetten

43. Tariefsystemen zitten dikwijls ingewikkeld in elkaar, en de betalingswijze is vaak te beperkt; zo worden bijvoorbeeld alleen van te voren gekochte, niet aan boord van het voertuig verkrijgbare kaartjes toegestaan, of moet er met gepast geld betaald worden. Een geïntegreerd en geharmoniseerd systeem voor reisbiljetten maakt het reizen gemakkelijker voor de passagiers, aangezien zij dan meteen een voor het hele traject geldend biljet kunnen kopen. Waar dergelijke systemen zijn ingevoerd is ook het gebruik van het openbaar vervoer toegenomen



De Nederlandse "nationale strippenkaart" is verkrijgbaar met 2, 3, 15 en 45 strippen; elke strip telt voor één zone, en al naar gelang het aantal gepasseerde zones worden meer strippen gebruikt. Met deze kaart kan binnen het gehele land gereisd worden.

De "Carte Orange" werd in Parijs ingevoerd in 1975 en geldt voor alle vervoerstakken. Het personenvervoer per bus nam toe met 36%.

"Travelcard" werd in Londen ingevoerd in 1982 en geldt voor de metro, de bus en de trein. Deze kaart was verantwoordelijk voor een stijging van het gebruik van het openbaar vervoer met 16%, terwijl elders een daling optrad.



Een voorbeeld van een reisbiljet dat voor een streek geldig is, is de "regiokaart" van Freiburg, waarmee reizigers binnen de regio met 14 verschillende bedrijven kunnen reizen, en waarmee tijdens het weekeinde maximaal twee volwassenen en vier kinderen op één kaart kunnen reizen.

De eenvoudigste reisbiljetten bezitten een waarde (in geld of in een aantal reizen) die bij gebruik afneemt. Meer ingewikkelde 'Smart Cards' bevatten geheugens waarmee onderscheid kan worden gemaakt tussen tarieven die afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de gereisde afstand of het uur van de dag. Behalve dat zij een nauwkeurige verdeling van de opbrengsten tussen exploitanten mogelijk maken, is een geavanceerd kaartverkoopsysteem een waardevol beheermiddel, omdat het nauwkeurige informatie verschaft over de wijze waarop het vervoerssysteem wordt gebruikt, en het ook mogelijk maakt de behoeften van de reizigers beter te vervullen. Zo kan het de exploitant vertellen of een bepaalde dienst, of gedeelte van een dienst, op een bepaald uur van de dag, of op een bepaalde dag, veel gebruikt wordt en daardoor kan voor deze periode een aantal extra diensten worden gepland.



BETAALKAART VOOR GEVARIEERDE DIENSTEN: DUBLIN

In het door de EU gefinancierde GAUDI-project (Generalised and Advanced Urban Debiting Innovations - algemene en geavanceerde stedelijke betalingsinnovaties) wordt in Dublin een proef genomen met een betaalkaart voor diverse diensten, die gebruikt kan worden voor het openbaar vervoer, parkeren, telefoongesprekken, reizen met openbaar vervoer en parkeertijd op parkeerterreinen. De kaart debiteert automatisch een aantal eenheden, afhankelijk van de gebruikte dienst.

44. Een voorbeeld van een geïntegreerd tarief geldt binnen het Rhein-Main Verkehrsverbund, dat in mei 1995 tot stand kwam en waarbinnen 115 bedrijven met 150 tariefstructuren (voor een gebied van meer dan 14000 vierkante kilometer met 4,9 miljoen mensen) fuseerden tot één exploitatiegebied met één reisbiljetstelsel en één tarievenstructuur. Een probleem met reisbiljetten die voor meer dan één exploitant geldig zijn is te weten welke diensten werden gebruikt en hoe de opbrengsten verdeeld moeten worden. Om de verdeling van de opbrengsten te vergemakkelijken gaan meer en meer exploitanten over tot "geavanceerde kaartverkoopssystemen" die gebruik maken van de microelektronica.

Multimodale stations

45. Cruciaal voor de totstandbrenging van een doeltreffend "Citizens' Network" is de integratie van vervoerstakken, namelijk de koppeling tussen systemen van openbaar vervoer en daarnaast ook de koppeling met lopen en het gebruik van particuliere voertuigen (auto's, gemotoriseerde tweewielers en de fiets). Multimodale eindstations, ofwel plaatsen waar van vervoerstak wordt gewisseld, maken het snel en gemakkelijk overstappen tussen deze vervoerstakken mogelijk. De eenvoudigste vorm van een multimodaal station is een plaats waar men de auto parkeert en overstapt op het openbaar vervoer ("Park and Ride"). In het ideale geval dienen deze voorzieningen veilige en overdekte stalling voor fietsen te bieden zodat fietsers het openbaar vervoer volledig kunnen benutten. Een uitgebreider multimodaal station, thans in aanbouw, is 'La Défense' in Parijs, waar stadsbussen, bussen naar de voorsteden en de regio's, de metro en de RER (de regionale hoge-snelheidsmetro), treinen naar de voorsteden, particuliere auto's, taxi's, toeristenbussen en, uiteindelijk, de hoge-snelheidstrein geïntegreerd zullen zijn. In beide gevallen blijft het principe hetzelfde, nl. de voorziening van een toegankelijke kwaliteitsomgeving waar de overstap tussen vervoerstakken gemakkelijk en snel kan plaatsvinden.

Informatie

46. Voor een doeltreffend gebruik van vervoerssystemen en -diensten is het van essentieel belang dat mensen die moeten reizen op de hoogte worden gehouden van wat aan vervoersmogelijkheden beschikbaar is, en dat zij tijdens het gebruik van vervoerssystemen actuele informatie krijgen over de voortgang van de reis en over de keuzen en overstappen die zij wellicht moeten maken. Actuele informatie over aankomst en vertrek is op luchthavens normaal, en recente technische ontwikkelingen, met name op het gebied van telematica en telecommunicatie (de informatiemaatschappij), hebben uitzicht gegeven op belangrijke verbeteringen bij de tijdige voorziening van klantvriendelijke informatie voor de gebruiker van stadsvervoer. Er bestaan bijvoorbeeld systemen waarmee de tijdsduur tot de aankomst van trams en bussen bij de haltes kan worden voorspeld en aangegeven, of advies aan autobestuurders kan worden gegeven over de beschikbare parkeerplaatsen bij een plaats waar op ander vervoer wordt overgestapt.



Op zoek naar een parkeerplaats in Madrid

47. In de meeste Lid-Statens zijn reeds systemen operationeel die actuele informatie over het openbaar vervoer verzorgen via teletekst, minitel en de plaatselijke radiozenders, of op bij overstapplaatsen geïnstalleerde gebruikersvriendelijke computerterminals. De informatievoorziening hoeft echter niet altijd met de meest moderne technische middelen plaats te vinden: de simpele maatregel van het noemen van bushaltes helpt gebruikers die niet met het vervoerssysteem bekend zijn zich beter te oriënteren, en kan worden gecombineerd met de informatievoorziening aan boord van het voertuig, zoals op de Berlijnse buslijn 100, waar informatie over de eindbestemming en de volgende halte automatisch in de bus wordt weergegeven. Systemen ter ondersteuning van de bedrijfsvoering, zoals in gebruik in Barcelona, maken voortdurende communicatie mogelijk tussen voertuigen, gebruikers en het regelcentrum. Hierdoor zijn verkeersleiders in staat rekening te houden met onvoorziene vertragingen en kunnen zij reizigers in de bus op de hoogte brengen met behulp van de luidsprekerinstallatie, en bij de bushalte wachtende reizigers door middel van een alfanumeriek beeldscherm.

Vervoer van-deur-tot-deur

48. De keuze van de vervoerstak zal grotendeels worden bepaald door de kwaliteit van de geboden diensten. Zij die een keuze hebben beschouwen het openbaar vervoer dikwijls als tweede keuze ná de auto. Eén van de belangrijkste voordelen van de auto is dat deze vervoer van deur tot deur biedt (voorzover parkeerruimte beschikbaar is). Het openbaar vervoer kan deze flexibiliteit nooit bieden, maar wel kunnen maatregelen worden genomen om zijn concurrentievermogen op het punt van gemak te verbeteren. Sommige exploitanten zorgen er nu voor dat bij nachtbussen overgestapt kan worden op taxi's of voeren zelfs de dienst met taxi's uit, terwijl in de Hamburgse voorstad Wedel nachtbussen tegen betaling van een kleine toeslag direct vóór het huis van reizigers zullen stoppen, zelfs als dit leidt tot een afwijking van het bustraject. In woongebieden, waar dikwijls minibussen worden ingezet, zal de bus een vast traject volgen, maar op verzoek stoppen. Dit systeem staat bekend onder de naam 'Hail and Ride' ('roep en rij'), en bij dit systeem kunnen aangepaste busjes worden ingezet voor mensen met een verminderde mobiliteit.

Infrastructurele voorrang voor het openbaar vervoer

49. Onderkend dient te worden dat, zolang het systeem de particuliere auto zwaar begunstigt en welke maatregelen ter verbetering van het openbaar vervoer ook worden genomen, het in stedelijke situaties onwaarschijnlijk is dat deze afdoende zijn om verkeersopstoppen terug te dringen tot een niveau waarbij een optimaal gebruik van materieel mogelijk is. We zullen thans een aantal ontmoedigingsmaatregelen beschouwen, die zijn opgesteld om het openbaar vervoer in een sterkere concurrentiepositie te plaatsen.

Aparte banen voor het openbaar vervoer

50. Busbanen of gescheiden trambanen stellen het openbaar vervoer in staat de opstoppen te vermijden die door ander verkeer worden veroorzaakt, met als gevolg dat het openbaar vervoer belangrijk wordt bevorderd.



Voorrang bij verkeerslichten

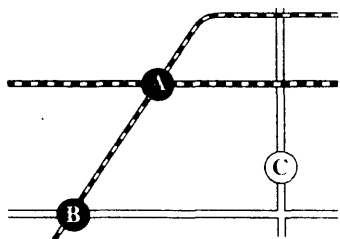
51. Door voertuigen van het openbaar vervoer voorrang bij verkeerslichten te geven kunnen deze een aanzienlijke tijdswinst boeken en, belangrijker nog, hun dienstregeling beter aanhouden. Het eenvoudigste systeem bestaat uit een in de grond aangebrachte magnetische lus, die detecteert wanneer een voertuig daarover heen rijdt en dan bijvoorbeeld het verkeerslicht op groen zet. Een meer geavanceerd systeem maakt gebruik van infrarood licht en staat bekend onder de naam 'selectieve voertuigdetectie'. Voertuigen zijn uitgerust met transponders die met de verkeerslichten "communiceren". Het groene licht kan langer aan blijven, of de tijdsduur van het rode licht kan worden verkort. Waar voertuigen moeten afslaan, kan een "doorlaat"-licht worden geactiveerd dat de bus toestaat vóór het tegemoetkomende verkeer af te slaan.

Beperking van de toegang voor auto's

52. Een aantal maatregelen die voorrang geven aan het openbaar vervoer heeft ook de toegangsbeperking voor auto's met zich meegebracht. Veel steden hebben auto's uit de binnenstad verbannen en daarmee de ruimte vrijgemaakt voor het openbaar vervoer. Veel steden, waar de auto niet is uitgebannen, hebben desalniettemin de beschikbare parkeergelegenheid in de binnenstad beperkt. In het ideale geval gaat dit gepaard met voorzieningen voor parkeren en opstappen in de buitenwijken van de stad.

Ruimtelijke ordening

53. Bestemmingsplannen kunnen helpen de toegang te verbeteren tot lokaties en voorzieningen, en toch de behoefte aan reizen verminderen. Bedrijven en andere activiteiten kunnen worden geconcentreerd in gebieden die goed per openbaar vervoer bereikbaar zijn. Ook kan de afstand van bijvoorbeeld woongebieden tot winkels en scholen kleiner worden gemaakt. Op nationaal niveau hanteert Nederland bijvoorbeeld het beleid van "het juiste bedrijf op de juiste plaats", beter bekend als 'ABC'-beleid, dat er op is gericht "te waarborgen dat bedrijven en diensten, waarvan de werknemers en bezoekers goed in staat zijn het openbaar vervoer te gebruiken, worden gevestigd op plaatsen die gemakkelijk toegankelijk zijn, of gemakkelijk toegankelijk gemaakt kunnen worden voor het openbaar vervoer'.



'In het ABC-systeem worden lokaties ingedeeld naar hun toegankelijkheid:

A = goed bereikbaar met het openbaar vervoer, bijvoorbeeld dichtbij stations van het openbaar vervoer. Woon-werkverkeer met de auto niet hoger dan 20%;

B = goed bereikbaar met het openbaar vervoer en de auto, bijvoorbeeld in de buurt van ringwegen die belangrijke doorgaande verbindingen van het openbaar vervoer kruisen. Woon-werkverkeer met de auto niet hoger dan 33%;

C = goed bereikbaar over de weg, bijvoorbeeld langs snelwegen. Geen beperking aan het aantal auto's.

Bedrijven en diensten worden ingedeeld naar hun mobiliteitsprofiel, dat rekening houdt met het aantal werknemers en bezoekers, de afhankelijkheid van vrachtvervoer over de weg en de afhankelijkheid van autoverkeer. Winkels en kantoren zijn geplaatst in A of B, terwijl op vervoer gebaseerde activiteiten in C worden ingedeeld. De ontwikkeling van winkelcentra buiten de stad in C-gebieden wordt niet toegestaan.

54. In het Verenigd Koninkrijk sprak de 1994 richtlijn voor planologisch beleid aan plaatselijke instanties over de noodzaak "... aandacht te besteden aan de functie van bestemmingsplannen bij de vermindering van de behoefte aan reizen en ... andere middelen van vervoer dan de auto te stimuleren..."¹⁶. Tegelijkertijd is men teruggekomen van het verlenen van vergunningen voor de ontwikkeling van winkelcentra buiten de stad. Op meer plaatselijke schaal plannen de steden Bremen en Edinburgh de ontwikkeling van woongebieden die geen infrastructuur voor auto's zullen bezitten, terwijl wat verder weg Portland in de V.S. dikwijls als voorbeeld wordt aangehaald van een geïntegreerde aanpak, omdat het een begunstigingsbeleid voor het openbaar vervoer voert, bedrijven naast stations van het openbaar vervoer situeert, en parkeerfaciliteiten beperkt.

¹⁶ Bron: *Greening urban transport - Land use planning*, T&E, oktober 1994.

INTEGRATIE VAN DE PLANNING VAN HET OPENBAAR VERVOER EN VAN BESTEMMINGSPLANNEN: PORTLAND

Portland in de staat Oregon maakt deel uit van een grootstedelijk gebied van 1,4 miljoen mensen. De decentralisatie van werkgelegenheid en bevolking leidde in de zestiger en zeventiger jaren tot expansie van de voorsteden, verval van het stadscentrum en sociale problemen. Om de stedelijke wildgroei een halt toe te roepen, landelijke gebieden te beschermen en energie te besparen, installeerde de staat een Commissie met speciale bevoegdheden. Het doel van de Commissie was vermindering van de afhankelijkheid van de auto, die de toenemende problemen met verkeersopstoppingen, geluidsoverlast en verontreiniging veroorzaakte. In het centrum van Portland werd huisvesting met een grote woondichtheid gebouwd om het inwonertal te vergroten, en er werden maatregelen genomen om het gebied voetgangersvriendelijker te maken, waaronder de vervanging van een autoweg langs de rivier door een boulevard, strakke parkeerbeperkingen, en de voorziening van gratis openbaar vervoer in het centrum met behulp van een nieuw systeem van licht spoorvervoer. Plannen voor nieuwe wegen moesten wijken voor nieuwe openbaar-vervoerlijnen. Het resultaat was een herboren stadscentrum met 30.000 méér banen, terwijl meer dan 40% van de forensen het openbaar vervoer gebruikt. Om haar verbondenheid met het beleid aan te geven, is het Departement van Vervoer voor de staat Oregon onlangs naar een nieuw kantoor in Portland verhuisd, dat niet over parkeergelegenheid beschikt, maar wel goed bereikbaar is met openbaar vervoer.

DEEL C: DE ROL VAN DE EUROPESE UNIE

55. In het vorige deel werden diverse voorbeelden van een optimale aanpak op nationaal, regionaal en lokaal niveau onder de loep genomen. In dit deel worden de gebieden in beschouwing genomen die van invloed zijn op het openbaar vervoer en waar communautaire maatregelen nuttig zouden zijn, dan wel reeds daadwerkelijk worden genomen.

HOOFDSTUK I: VERSPREIDING VAN PRAKTISCHE KENNIS EN OPSTELLING VAN STREEFWAARDEN

56. Talrijke voorbeelden van een goede aanpak laten zien hoe waardevol informatieuitwisseling is. Diverse instellingen, instanties en belangenorganisaties hebben reeds een begin gemaakt met het organiseren van systematische informatieuitwisseling over kwesties die belangrijk zijn voor de beheerders en de gebruikers van systemen van openbaar personenvervoer. Het initiatief EUROCITIES is een voorbeeld van een gecoördineerd initiatief van Europese steden dat is gericht op grensoverschrijdende informatieuitwisseling over de beste praktijken op bijvoorbeeld vervoersgebied. Het POLIS-netwerk en het Urban Transport Telematics Forum zijn nuttige instrumenten voor de informatieverspreiding gebleken. De organisatie Car Free Cities, opgezet in 1994, brengt meer dan 50 Europese steden bijeen om te werken aan maatregelen ter verbetering van stedelijke mobiliteit waarbij rekening wordt gehouden met het milieu, en de European Federation for Transport and the Environment (T&E) is een groep van 25 niet-overheidsorganisaties uit 15 landen die zich alle specialiseren in kwesties van vervoer en milieu.
57. Een aantal Lid-Statens organiseert regelmatig informatieuitwisseling met exploitanten en openbare instanties over het personenvervoer. De Europese Conferentie van Ministers van Vervoer (ECMT) volgt de ontwikkelingen op dit gebied. Deze conferenties en studies van deskundigen worden echter niet altijd gevolgd door verbeteringen in de dagelijkse ervaringen van het reizend publiek. Daarnaast zouden de regelmaat en de volledigheid van de informatieuitwisseling over mogelijkheden voor de verbetering van bestaande systemen kunnen worden verbeterd.

Werken aan een meer prominente plaats op de politieke agenda

58. De Commissie is van mening dat de kwestie van verbetering van het openbaar personenvervoer veel hoger op de beleidsagenda dient te staan. Zij wil een betere informatieuitwisseling en vervolgactiviteiten op Europees niveau bevorderen. Ook dienen in deze discussies de belangen van de gebruikers¹⁷ in sterkere mate te

¹⁷ Met "gebruikers" en "reizigers", gangbare termen in de vervoerssector, worden in dit document consumenten in de zin van artikel 129 A van het Verdrag bedoeld.

worden vertegenwoordigd. De Commissie zal bekijken hoe de inzichten van de gebruikers het beste aan bod kunnen komen, en zal daarbij ook nagaan of het wenselijk is informatienetwerken ten behoeve van groepen gebruikers met bijzondere behoeften (b.v. bejaarden) te ondersteunen.

59. Bestaande kaders voor de uitwisseling en verspreiding van informatie kunnen worden verbeterd en aangevuld, teneinde te waarborgen dat bestaande praktische kennis (en kennis over hoe het niet moet) meer algemeen beschikbaar is. Zo'n kader moet geen uniforme verplichte oplossingen aandragen, maar dient de kennis over de verschillende aanpakwijzen te bevorderen. Ook kan in dit verband worden overwogen of (vrijwillig vastgestelde) doelen en streefwaarden voor kwesties als vermindering van verontreiniging, verkorting van reistijden, raadpleging van reizigers, verruiming van de systeemtoegankelijkheid en vergroting van de bezettingsgraad van het openbaar vervoer nuttig zouden zijn. Het Europese Parlement, de Raad en andere instellingen van de Europese Unie dienen een belangrijke rol te spelen bij de opstelling en bevordering van deze streefwaarden. Deze streefwaarden zouden exploitanten en instanties voor vervoersplanning behulpzaam kunnen zijn bij het zoeken naar politieke steun voor maatregelen om deze doelen te bereiken. Hier dienen ook criteria voor bestemmingsplannen onder te vallen die de toegankelijkheid vergroten en de behoefte aan reizen verminderen. Eveneens zou de vaststelling van criteria voor een kwaliteitsbepaling van vervoerssystemen kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van toegankelijkheid en hogere kwaliteit binnen de Europese Unie via maatregelen op basis van vrijwilligheid. De Commissie heeft het voornemen de haalbaarheid van deze kwaliteitsbepaling te onderzoeken en te overwegen of deze de basis zou kunnen vormen van een systeem van onderscheidingen dat open staat voor alle Europese steden met vervoerssystemen van hoge kwaliteit.
60. De systematische beschikbaarheid van informatie voor de planning en bedrijfsvoering van systemen van personenvervoer zou kunnen worden verbeterd door versterking van bestaande gegevensbanken op het gebied van O&O en de resultaten van praktijken en ervaringen die in de Europese Unie en elders zijn verkregen. De Commissie heeft derhalve het voornemen samen te werken met onderzoekinstellingen en met nationale en regionale instanties voor vervoersplanning om complete gegevensbanken te ontwikkelen die gemakkelijk toegankelijk zijn voor vervoersplanners en -exploitanten.
61. De bestaande regels op het punt van vervoer en aansprakelijkheid vormen voorbeelden waarbij een geleidelijk opbouwen van consensus over minimumstandaarden de weg kan banen naar vooruitgang. De bevordering van kwaliteitsverhoging bij het vervoerssysteem zou ook kunnen worden ondersteund door innovatieve praktijken van exploitanten of planninginstanties op basis van erkende criteria te onderscheiden.
62. Praktische manieren om de informatieverbreiding en het opbouwen van consensus over te bereiken streefwaarden te verbeteren zullen worden besproken op een "forum voor het Citizens' Network", dat de Commissie in de loop van 1996 bijeen

zal roepen als deel van het raadplegingsproces. Dit forum zal geïnteresseerde partijen (waaronder reizigers) en openbare instanties die verantwoordelijk zijn voor systemen van openbaar personenvervoer de gelegenheid geven om te onderzoeken hoe informatie beter met elkaar zou kunnen worden gedeeld en hoe informatie over de behoeften van gebruikers degenen beter kan bereiken die beslissingen over vervoerssystemen nemen. Een beslissing over verdere stappen zal worden genomen in het licht van de resultaten van het forum.

HOOFDSTUK II : AFSTEMMING VAN O&O-PRIORITEITEN OP DE BEHOEFTE VAN DE REIZIGER

63. In het vierde kaderprogramma van de Gemeenschap op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie is een specifiek programma voor het vervoer opgenomen. Van 1995 tot 1998 zal ongeveer 240 miljoen ecu worden uitgegeven aan onderzoek naar de verbetering van vervoersnetwerken. Ook zullen strategieën ter bevordering van duurzame mobiliteit aan de orde komen in een horizontaal programma dat strategisch onderzoek omvat. Het onderzoek in de sector van het stedelijk vervoer zal zich bezig houden met diverse onderzoek- en demonstratieactiviteiten op de gebieden van vervoersbeheer, strategieën ter bevordering van een overschakeling op andere vervoerswijzen, en tariefstelling en financiering.

Bestaande onderzoekprogramma's

64. De Commissie is bijzonder actief geweest (met name door financiering van de programma's DRIVE I en ATT) op het gebied van het gebruik van telecommunicatie- en informatietechnologieën die onder de naam vervoerstelematica bekend staan. Op het ogenblik worden modelprojecten uitgevoerd in meer dan 50 steden. Het programma heeft zijn werkzaamheden geconcentreerd op zeven gebieden van operationeel belang, waarvan zes een belangrijke bijdrage hebben geleverd tot de toepassingen en technieken die nodig zullen zijn voor de verbetering van het vervoer in de Europese steden van de toekomst.
65. Het specifieke programma Telematicatoepassingen van het vierde kaderprogramma beschikt over een begroting van 205 miljoen ecu voor vervoerskwesties en zal het onderzoekwerk van eerdere programma's voortzetten en consolideren. Het POLIS-netwerk van meer dan 40 grote steden en regio's die in de invoering van vervoerstelematica voor het oplossen van milieu- en vervoersproblemen zijn geïnteresseerd, is medegefinancierd en ondersteund door de Commissie. Deze coöperatieve onderneming is gericht op de invoering van nieuwe technologie om problemen van stedelijke mobiliteit te helpen oplossen.
66. Het Europese vervoersprogramma COST heeft studies gecoördineerd over aandrijfsystemen, alternatieve brandstoffen, energiegebruik, vraag in het interregionale vervoer, bussen met lage vloer, stedelijk goederenvervoer en de complementariteit tussen het hoge-snelheidsspoorvervoer en het luchtvervoer. Er wordt een nieuwe actie overwogen met betrekking tot de intersectorale voordelen van toegankelijk openbaar vervoer.
67. De resultaten die tot nu toe bij trede-vrije toegang zijn bereikt hebben de behoefte aangetoond aan toegankelijkheid van de gehele vervoersketen. Bepaalde nationale ontwikkelingen van bussen met lage vloer leidden tot het opstarten van het onderzoekproject COST 322 ter verkrijging van een kosten-batenanalyse van bussen met lage vloer, teneinde criteria of specificaties te vast te leggen voor voertuigen en

bushaltes, met name voor mensen met een verminderde mobiliteit. Deelnemende landen waren Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland, en dank zij hun deelname aan het project lopen zij thans op wereldniveau voorop bij de succesvolle ontwikkeling en exploitatie van bussen met lage vloer.

68. Het succes van het COST-project over bussen met lage vloer heeft geleid tot de start van een nieuw COST-project over het vervoer voor mensen met een verminderde mobiliteit: COST 335 over de toegankelijkheid van zware spoorssystemen. Dit project streeft naar de beste aanpak om voor alle aspecten van het spoorvervoer te voorzien in de behoeften van gehandicapten en bejaarden, en is gericht op de opstelling van passende aanbevelingen voor de beste ontwerppraktijk. Het project heeft gevolgen voor (potentiële) reizigers met bagage: door tenuitvoerlegging van de projectaanbevelingen moet de toegang tot spoorwegsystemen belangrijk worden verbeterd. COST 322 en COST 335 benadrukken beide het belang van de kwalificaties en de opleiding van het personeel.

Taakgroepen voor onderzoek

69. Begin 1995 is een aantal O&O-taakgroepen opgezet. Hun taak is de onderzoekactiviteiten van de Commissie, de Lid-Statens en het bedrijfsleven te coördineren teneinde ervoor te zorgen dat het effect van het onderzoek op het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven zo groot mogelijk is en de O&O-ondersteuning voor de Europese burger beter zichtbaar te maken. Het resultaat van dit initiatief zal de vaststelling van gemeenschappelijke projecten van industrieel belang zijn die tevens afgestemd zijn op de prioriteiten van het gemeenschappelijke vervoersbeleid. De taakgroepen van betekenis voor het "Citizens' Network" richten zich op de auto van morgen, de trein en spoorwegsystemen van de toekomst, en intermodaliteit van het vervoer.
70. De taakgroep voor "intermodaliteit van het vervoer" brengt gebruikers, vervoersexploitanten en -leveranciers, instanties en infrastructuurverschaffers bijeen. Doel van deze taakgroep is het bijdragen aan de ontwikkeling van technologieën, systemen, innovatieve ideeën en strategieën die de intermodale vervoersactiviteiten op het gebied van personen- en vrachtvervoer verbeteren. De taakgroep zal zijn aandacht richten op stations, havens, luchthavens en binnenlandse autobusstations waar vracht of reizigers van transporttak wisselen, alsmede op andere aspecten van het intermodale systeem zoals overstap- en verlaadtechnologieën en telematicahulpmiddelen.
71. De werkzaamheden van de taakgroep zullen worden uitgevoerd door middel van een actieplan dat de behoeften, prioriteiten en activiteiten, die op Europees niveau aandacht moeten krijgen, in kaart zal brengen, van OTO, validering en demonstratie tot en met acceptatie door de markt van een nieuwe generatie overstap- en verlaadplaatsen en -voorzieningen. Het actieplan zal verder voor een reeks projecten streefwaarden vaststellen voor de prestaties, het milieu en de doelmatigheid, alsmede een tijdschema; het zal de basis leggen voor demonstratieprojecten met

betrekking tot de beste beschikbare technologieën en strategieën. Alle technologische probleemgebieden in de technologie van één vervoerstak en organisatorische vragen zullen aan de orde komen teneinde de onderlinge aansluiting en interoperabiliteit te doen slagen.

Ondersteuning voor de eerste grootschalige toepassingen

72. De toepassing van onderzoekresultaten kan aanvankelijk stuiten op organisatorische, institutionele en financiële belemmeringen. Daarom zal de Commissie bekijken hoe de overgang van onderzoek en ontwikkeling naar praktische toepassing op de markt kan worden verbeterd. Op een aantal gebieden kan de betrokkenheid van de Gemeenschap bij de planning, de implementatie en het delen in het financiële risico een "kritische massa" voor nieuwe ideeën tot stand helpen brengen; in dit verband zou zij bijvoorbeeld de invoering van reisbiljettenverkoopsystemen voor multimodaal grensoverschrijdend reizen kunnen bevorderen.

Technische regelgeving, normalisatie en verspreiding

73. Onderzoekactiviteiten en de ervaringen met de eerste toepassingen zullen een solide basis vormen voor het beste gebruik van nieuwe technologieën en andere methoden voor de verbetering van het vervoerssysteem. In de loop van deze werkzaamheden dient het onderzoek de nadruk te leggen op "de beste praktijken" en "vereiste normen". De werkzaamheden moeten ook informatie opleveren voor de toekomstige ontwikkeling van het regelgevingskader, met inbegrip van technische regelgeving en normalisatie. De gevolgen voor de regelgeving dienen derhalve als horizontaal onderwerp deel uit te maken van alle OTO-activiteiten. Naast de informatieverschaffing voor het regelgevingsproces op Europees niveau dienen de onderzoekresultaten iedereen te bereiken die betrokken is bij de opstelling van vervoersbeleid (waaronder de Lid-Staten, internationale instellingen, onderzoekinstellingen en het bedrijfsleven). Resultaten moeten ook op een begrijpelijke wijze aan het grote publiek worden gepresenteerd. De Commissie is bezig een totaalbeleid voor verspreiding te ontwikkelen, dat zal gelden voor alle OTO-programma's in het vierde kaderprogramma.

74. Veel beleidsinstrumenten van de Gemeenschap hebben invloed op systemen van openbaar personenvervoer, en er moet aan gewerkt worden om er voor te zorgen dat deze de verbetering en het gebruik van het openbaar personenvervoer zoveel mogelijk stimuleren.

Transeuropese vervoersnetwerken en het "Citizens' Network"

75. Een belangrijke prioriteit voor de Europese Unie is de totstandbrenging van transeuropese vervoersnetwerken (TEN's) "om de burgers van de Unie in staat te stellen ten volle profijt te trekken van de voordelen die uit de totstandkoming van één ruimte zonder binnengrenzen voortvloeien (artikel 129B, 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie)" en ter "bevordering van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede van de toegang tot deze netwerken. Daarbij wordt met name rekening gehouden met de noodzaak de insulaire, niet aan zee grenzende en perifere regio's met de centrale regio's van de Gemeenschap te verbinden". Richtsnoeren voor de ontwikkeling van de netwerken worden thans besproken binnen de Raad van Ministers en het Europees Parlement¹⁸.

De onderlinge aansluiting tussen het openbaar lange- en korte-afstandsvervoer

76. Bij de implementatie van de transeuropese netwerken (TEN's) is aanvankelijk de aandacht gericht op (grensoverschrijdende) infrastructuurprojecten voor de lange afstand. Om het voordeel van de TEN's voor de gewone burger zo groot mogelijk te laten zijn, is het noodzakelijk dat de koppeling tussen lange-afstandssystemen en regionale/stedelijke netwerken wordt verbeterd.
77. Een doelstelling van de Gemeenschap is het stimuleren van de totstandbrenging van "geïndividualiseerd collectief vervoer", d.w.z. een systeem dat voldoet aan de behoeften van de individuele reiziger binnen het kader van een geïntegreerd collectief vervoerssysteem. Er zijn mogelijkheden aanwezig om de interconnectiviteit tussen vervoerstakken te verbeteren, met name bij het fysieke ontwerp van de overstappunten (stations en luchthavens) en de totstandbrenging van geïntegreerde informatie- en reisbiljettenverkoopssystemen voor de gehele reis.
78. Een sleutelement voor de verzekering van succes voor het "Citizens' Network" is de integratie van de behoeften van het plaatselijk reizen met de planning van de infrastructuurprojecten van de TEN's. Met betrekking tot het transeuropese spoornetwerk dienen het hoge-snelheidsspoornetwerk, de luchthavens en het stedelijk vervoer verder te worden geïntegreerd. Het ontwerp van de TEN's dient

¹⁸ COM(94)106 van april 1994, thans in tweede behandeling in het Europees Parlement.

een afspiegeling te zijn van de noodzaak het openbaar vervoer te bevorderen. Daarbij zou dan grotere nadruk gelegd worden op de overstap- en verlaadplaatsen tussen systemen, op gezamenlijke informatienetwerken en op andere activiteiten die het openbaar vervoer in een betere positie plaatsen ten opzichte van de particuliere auto.

79. Het zal van cruciaal belang zijn er voor te zorgen dat de best mogelijke koppeling tussen het lange-afstandsvervoer en het plaatselijk vervoer tot stand komt, willen de nieuwe Verdragsbepalingen over de TEN's ten volle aan hun doel beantwoorden. De Commissie zal derhalve bij de toepassing van de TEN-richtsnoeren trachten projecten te bevorderen die de interconnectiviteit tussen transeuropese verbindingen en vervoerssystemen op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau verbeteren. Alle voor TEN-ondersteuning ingediende projecten zullen vanuit dit gezichtspunt worden beoordeeld en de resultaten zullen van invloed zijn op de toewijzing van financiële steun. De Commissie zal de ontwikkelingen op dit gebied volgen en zal beoordelen of deze beleidslijn dient te worden doorgetrokken.

Regionaal beleid

80. De structuurfondsen van de EU en het Cohesiefonds verlenen aanzienlijke steunbedragen voor vervoersinfrastructuur en -beheer in daarvoor in aanmerking komende regio's en Lid-Staten. Met name het Cohesiefonds zal in de periode 1993-1999 meer dan 8 miljard ecu (circa 50% van zijn totaal budget) besteden aan vervoersinfrastructuur; dit bedrag omvat steun voor verschillende prioritaire TEN-projecten, uitbreiding van het spoorwegnet en verbetering van havens, alsook steun voor verkeersbeheerssystemen in de vier betrokken Lid-Staten, namelijk Griekenland, Ierland, Spanje en Portugal. Het EFRO verleent eveneens een aanzienlijke steun voor vervoersinfrastructuur (wegen, spoorwegen, havens en luchthavens) in het kader van de communautaire bestekken met betrekking tot doelstelling 1, voor infrastructuurverbetering op zowel nationaal als regionaal en lokaal niveau via de desbetreffende operationele programma's. Naast de communautaire bestekken en de activiteiten van het Cohesiefonds, die hoofdzakelijk betrekking hebben op de cofinanciering van de ontwikkelingsprogramma's van Lid-Staten, zijn er verschillende andere initiatieven van de Gemeenschap, onder andere INTERREG en URBAN, die een bijdrage leveren aan het oplossen van de vervoersproblemen via grensoverschrijdende samenwerking en specifieke onevenwichtigheden in de steden aanpakken.
81. Binnen de hierboven geschetste context draagt de Gemeenschap via een partnerschap met de Lid-Staten bij aan de verbetering van systemen van openbaar vervoer. De beschikbare middelen worden hoofdzakelijk gebruikt voor de financiering van publieke infrastructurele werken die de burgers betere vervoervoorzieningen verschaffen, waardoor perifere regio's bereikbaarder worden, en tevens de soms acute congestie- en milieuproblemen helpen oplossen in de daarvoor in aanmerking komende gebieden.

82. Er is sprake van interactie tussen het regionaal beleid en het Cohesiefonds enerzijds en de transeuropese netwerken (TEN's) anderzijds, met name op het planningsniveau. In dit verband wordt door het cohesiebeleid een belangrijke bijdrage aan het openbaar vervoer geleverd en wordt gekeken welke mogelijkheden voorhanden zijn voor de ontwikkeling van partnerschappen tussen de overheid en de particuliere sector, met het doel de gebruikers van het openbaar vervoer een optimale service te kunnen bieden.
83. Het werk aan een geïntegreerd "Citizens' Network" zou moeten bijdragen tot een belangrijk versterkte systeemintegratie en intermodale aanpak van de aanleg van nieuwe vervoersinfrastructuur. Binnen de grenzen van het bestaande wettelijke kader en met inachtneming van de subsidiabiliteitscriteria van de cohesie-instrumenten zou het accent moeten worden gelegd op cofinanciering door de Gemeenschap van op integratie en intermodaliteit gerichte projecten.

Instrumenten van energiebeleid

84. Een verbetering van de systemen van openbaar personenvervoer zal het energieverbruik helpen terugdringen. Een beter gebruik van energie kan de kosten van het openbaar personenvervoer verminderen. In de vervoersector was het programma THERMIE tot dusver hoofdzakelijk gericht op maatregelen ter verbetering van het totaalrendement van collectieve vervoerssystemen; tevens werd het gebruik van innovatieve en schonere energiebronnen alsook van gemengde voortstuwingssystemen bevorderd, en is de toepassing daarvan onder reële marktomstandigheden gedemonstreerd. In andere programma's van de Gemeenschap is gewerkt aan de bevordering van het gebruik van alternatieve energiebronnen, zoals gecompriëerd aardgas als motorbrandstof voor autobussen.
85. Het SAVE-programma beoogt een verhoging van het energierendement in de EU. In de periode 1991-1995 is steun verleend voor 31 proefprojecten ter verbetering van het energierendement van het goederen- en personenvervoer, met name in stedelijke gebieden. Het nieuwe SAVE II-programma voorziet in maatregelen ten behoeve van het energiebeheer in regio's en steden, hetgeen zal bijdragen tot de oprichting van energie-agentschappen. Plaatselijke agentschappen hebben onder andere tot taak de systemen van openbaar vervoer te verbeteren ten einde het energieverbruik en de CO₂-uitstoot terug te dringen en zodoende de kwaliteit van het bestaan in de steden te verhogen.

Telematicatechnologie

86. De nieuwe telecommunicatie- en informatietechnologieën (die onderdeel zijn van het transeuropese netwerk) bieden belangrijke kansen voor verbetering van zowel het individuele als het openbare vervoer. Diensten op het gebied van het verkeersbeheer en op het gebied van verkeersinformatie kunnen, door aanlevering van kwalitatief hoogstaande informatie uit gemakkelijk toegankelijke gegevensbanken, een onontbeerlijk hulpmiddel zijn bij het nemen van beslissingen. Onderzoek op dit

gebied heeft reeds mogelijke toepassingsgebieden in kaart gebracht. Projecten zullen binnen het vierde kaderprogramma worden voortgezet, waarbij de aandacht zal worden gericht op grootschalige validering en demonstratie van nieuw ontwikkelde systemen van vervoerstelematica. Er zijn thans belangrijke middelen beschikbaar dank zij de TEN-voorzieningen. (Er bestaan ook richtsnoeren voor de coördinatie van de telematicamiddelen).

87. Telematica stelt de exploitant van het openbaar personenvervoer in staat de verkeerssituatie te volgen op het punt van verkeersopstoppen in het netwerk, bezettingsgraad en minimale wachttijden voor de passagiers. Ook kan de verkeerssituatie in de gaten worden gehouden om de veiligheid te verzekeren. Het Wereldwijd Satellietnavigatiesysteem (GNSS) dat thans wordt ontwikkeld zal diensten verlenen op het gebied van positiebepaling voor trams, bussen en treinen. Deze systemen zullen ook de bestuurders van particuliere auto's informatie verschaffen en zullen goede diensten bewijzen bij het algemene verkeersbeheer. Hierdoor zullen minder verkeersopstoppen optreden, waardoor de reistijden in het openbaar vervoer korter zullen worden

De informatiemaatschappij

88. Zoals in grote lijnen is aangegeven in het actieplan van de Commissie "Europa op weg naar de informatiemaatschappij" is de vaststelling van een wettelijk kader voor zaken als normalisatie, interoperabiliteit, tarieven en veiligheid van gegevens van essentieel belang voor de bevordering van toepassingen. Wanneer op dit gebied voortgang wordt gemaakt zal dit een stimulans zijn voor het daadwerkelijke gebruik van telematica in het vervoer.

HOOFDSTUK IV: MODERNISERING VAN HET REGELGEVINGSKADER

Algemeen

89. De maatregelen van de Europese Unie die rechtstreeks betrekking hebben op de toegang tot de levering van diensten van openbaar personenvervoer zijn gericht op de liberalisering van diensten voor de lange afstand, bijvoorbeeld diensten per vliegtuig of per touringcar.¹⁹ Deze liberalisatie levert bemoedigende resultaten op. Het aantal vluchten en busdiensten is gestegen en de netwerken zijn uitgebreid. De concurrerende omgeving bevordert dat de gebruiker keuzemogelijkheden heeft en waar voor zijn geld krijgt. De Commissie zal met voorstellen komen om de desbetreffende wetgeving verder te ontwikkelen, en met name zullen voorstellen worden aangeboden betreffende de levering van touringcardiensten op niet-regelmatige basis en toegang van niet-ingezetenvoerders tot touringcardiensten. De uitbreiding van open markttoegang tot alle diensten van openbaar personenvervoer zou echter verreikende gevolgen voor de aantrekkingskracht van de systemen als geheel met zich mee brengen. Daarom moeten bij de verdere ontwikkeling van het regelgevingskader beleidsopties in stand worden gehouden die waarborgen dat aan ruimere doelen van vervoersbeleid wordt voldaan; daarbij moet rekening worden gehouden met de grote verscheidenheid aan nationale benaderingen van deze fundamentele kwestie. Met name moet verder worden nagedacht over de invulling van het begrip verplichting tot openbare dienstverlening. In het ideale geval zou het openbaar vervoer voor alle burgers toegankelijk, betaalbaar en beschikbaar moeten zijn. Financiële en technische overwegingen kunnen hierbij een belemmering vormen, maar de Commissie is van mening dat deze doelstelling belangrijk is en de moeite waard om daarover te discussiëren, met name in het kader van de verdere ontwikkeling van het regelgevingskader.

Criteria voor de modernisering van het regelgevingskader

90. Er dient een regelgevingskader te worden vastgesteld dat waarborgt dat aan de eisen van de vervoersplanning wordt voldaan, met inbegrip van systeemintegratie en ingebouwde stimulansen voor de efficiënte levering van diensten. Eerst dienen de achterliggende doelstellingen te worden vastgesteld. Deze moeten voldoen aan de kwaliteitscontrolelijst voor het "Citizens' Network". Deze doelstellingen zijn:
- bevordering van een intensiever gebruik van het openbaar vervoer;
 - bevordering van systeemintegratie en van de nakoming van verplichtingen tot openbare dienstverlening;
 - vaststelling van stimulansen voor dienstverleners en planninginstanties om de toegankelijkheid, doelmatigheid, kwaliteit en gebruikersvriendelijkheid van

¹⁹ Verordeningen van de Raad (EEG) nrs. 2407/92, 2408/92 en 2409/92, PB L 240 van 24 augustus 1992; Verordening van de Raad (EEG) nr. 684/92, PB L 74 van 20 maart 1992; Verordening van de Raad (EEG) nr. 2454/92, PB L 251 van 29 augustus 1992.

- systemen van openbaar personenvervoer te verbeteren;
- bevordering van financiële voorwaarden die nodig zijn om openbare vervoersdiensten voor openbare en particuliere investeerders aantrekkelijker te maken;
- waarborging van minimumeisen met betrekking tot de kwalificaties van personeel, waardoor een hoog niveau van betrouwbaarheid, veiligheid en beveiliging wordt verzekerd;
- handhaving van flexibiliteit ten aanzien van specifieke, nationale, regionale en plaatselijke prioriteiten en de bijzonderheden van nationale rechtssystemen.

EG-wetgeving die betrekking heeft op het openbaar vervoer dient erop gericht te zijn systemen van openbaar vervoer te helpen aan deze criteria te beantwoorden.

Marktstructuren

91. Stedelijke en regionale systemen van openbaar personenvervoer worden vaak door de overheid gepland, in eigendom gehouden en geëxploiteerd. Op deze manier kunnen maatregelen voor het realiseren van beleidsdoelstellingen op vervoersgebied direct worden uitgevoerd. Deze structuur gaat echter dikwijls gepaard met een gebrek aan stimulansen voor het beheer om aan de behoeften van de reizigers te beantwoorden en de kwaliteit of de rentabiliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren, en slaagt er zo niet in aan alle bovengenoemde kwaliteitscriteria te voldoen.
92. Het andere uiterste, t.w. volledige deregulering van de toegang tot de levering van diensten van openbaar personenvervoer, heeft in een aantal gevallen reeds tot een verbetering van de rentabiliteit geleid. Heel vaak gaat dit echter ten koste van de mogelijkheden voor systeemintegratie. Bijgevolg is in de gevallen waarin stedelijk vervoer volledig is gedereguleerd de teruggang in het gebruik van het openbaar vervoer niet tot staan gebracht.
93. Bij hun pogingen om ter wille van een beter evenwicht bij de vervulling van verplichtingen tot openbare dienstverlening stimulansen voor kwaliteitsverbetering en kostenverlaging in te bouwen, lijken diverse openbare instanties positieve resultaten te hebben geboekt met de aanbesteding van concessies²⁰. Het contracteren van diensten van openbaar personenvervoer op basis van de aanbesteding van concessies voor beperkte duur, in plaats van deze aan een bepaalde partij toe te kennen, brengt een concurrerende omgeving tot stand, zonder dat daaraan het bereiken van voorafgestelde doelstellingen van vervoersbeleid wordt opgeofferd. Daarnaast biedt deze aanpak een middel om particuliere financiering aan te trekken zonder bestaande systemen overhoop te halen. De Commissie zal zich bezinnen op een manier om het aanbesteden van concessies voor het verzorgen van stedelijk en regionaal personenvervoer te bevorderen.

²⁰ zie bijlage voor beschrijvingen van zaakstudies van innovaties.

Regels voor openbare aanbesteding

94. Met het toegenomen gebruik van aanbesteding van concessies dienen de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de wetgeving van de Unie inzake openbare aanbesteding te worden onderzocht. De huidige communautaire wetgeving inzake openbare aanbesteding geldt voor drie kerngebieden: leveringen, werkzaamheden en diensten²¹. Overheidsbedrijven en ondernemingen die netwerken exploiteren en diensten aan het publiek leveren op het gebied van het vervoer met behulp van trein, geautomatiseerde systemen, tram, trolley-bus, autobus of kabel, op basis van door een bevoegde instantie van een Lid-Staat verleende exclusieve rechten, vallen onder een specifieke sectorale richtlijn (93/38) die in de praktijk de vrije keuze laat uit de volgende procedures voor de toekenning van contracten: open aanbesteding, beperkte aanbesteding en contractonderhandeling.
95. De concessieverlening voor diensten van openbaar personenvervoer, en de toekenning van speciale of exclusieve rechten voor de exploitatie van netwerken die diensten verlenen aan het publiek op het gebied van het personenvervoer vallen evenwel geen van beide onder de bij punt 94 genoemde richtlijnen. Dit betekent dat er mogelijkheden bestaan voor
- verbetering van de kwaliteit en de rentabiliteit van vervoersactiviteiten door een meer systematische aanbesteding van concessies;
 - bevordering van een openbaar-particulier partnerschap voor een bedrijfstak met een grote behoefte aan investeringskapitaal;
 - verbetering van geïntegreerde oplossingen voor vervoersproblemen door gebruikmaking van openbare aanbestedingen.
96. Door de verlening van concessies voor diensten van openbaar personenvervoer systematisch te baseren op doorzichtige openbare aanbestedingen in geheel Europa kan de verwezenlijking van deze doelstellingen wellicht worden bevorderd. Dit dient echter te worden aangepakt op een manier die doelstellingen van het vervoersbeleid ondersteunt, waaronder de noodzaak tot systeemintegratie: de criteria die voor de vaststelling van de economisch meest gunstige inschrijving worden gebruikt, dienen voldoende ruimte te bieden voor het waarborgen van kwaliteitseisen. Dit vereist een specificatie die de opneming zou bevorderen van specifieke kwaliteitscriteria, zoals normen voor rijdend materieel op het punt van de systeemtoegankelijkheid, de integratie van vervoersactiviteiten, veiligheidsaspecten en minimumkwalificaties van personeel. Ook dient, binnen het kader van een bepaalde concessie, de mogelijkheid van aanpassing van bestaande netwerken in overeenstemming met de marktbehoeften te worden gewaarborgd zonder de verplichting deze aanpassingen aan te besteden.
97. Aan de aanbesteding verbonden specificaties dienen erop gericht te zijn een toename van de bezettingsgraad, verbetering van de rentabiliteit en de kwaliteit van de

²¹ zie Richtlijn van de Raad 93/36/EEG (leveringen), 93/37/EEG en 92/50/EEG (diensten).

bedrijfsvoering te stimuleren. Derhalve dienen in de eerste plaats de exploitanten, en niet de aanbestedende instanties, te profiteren van lager-dan-verwachte exploitatiekosten en hoger-dan-verwachte inkomsten. De implementatie hiervan wordt gemakkelijker gemaakt door nieuwe technologieën voor reisbiljettenverkoop ("smart cards"), die een precieze verdeling van inkomsten tussen verschillende exploitanten mogelijk maakt.

98. Tenslotte dient het systeem particuliere investeringen in de vereiste fysieke middelen voor de bedrijfsvoering van vervoerssystemen (bijvoorbeeld stations, busstations en het rijdend materieel) te stimuleren. Met name dient aandacht te worden besteed aan de procedures die eventueel moeten worden toegepast wanneer geïntegreerde systemen worden aanbesteed die werkzaamheden, leveringen en diensten binnen het kader van een partnerschap tussen overheid en particulier bedrijfsleven omvatten.

Regels voor de vervulling van verplichtingen inzake openbare dienstverlening

99. Algemeen wordt erkend dat in de vervoersector het vrije spel van de marktkrachten niet in alle situaties in staat is te zorgen voor vervoerdiensten van voldoende niveau en kwaliteit en met een voldoende groot verzorgingsgebied om de fundamentele economische, sociale en regionale beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit geldt met name voor het openbaar personenvervoer in steden en regio's. Daarom moet de overheid, ongeacht hoe de eigendomsverhoudingen liggen, voldoende armslag hebben om de vervulling van verplichtingen inzake openbare dienstverlening te garanderen.
100. Verordeningen (EEG) nrs. 1191/69 en 1893/91 definiëren het begrip "openbare dienst" als bedoeld in artikel 77 van het Verdrag. Zij maken onderscheid tussen vervoersdiensten over land en water over lange afstand, waarvoor de vervulling van wettelijke verplichtingen inzake openbare dienstverlening afgeschaft moet worden, en stedelijke/regionale diensten van personenvervoer, waarvoor openbare instanties dergelijke verplichtingen aan openbaar-vervoerbedrijven mogen blijven opleggen als zij er voor kiezen buiten de algemene contracteringsregel te vallen. Oppervlakkig gezien biedt de mogelijkheid om verplichtingen inzake openbare dienstverlening in te stellen de beste keuzemogelijkheid om te voldoen aan vooraf gestelde eisen op dat gebied. In de praktijk blijkt echter dat het reguleren van openbaar-vervoersdiensten door middel van het opleggen van verplichtingen aan bedrijven zonder rechtstreeks daaraan gekoppelde financiële compensatie ernstige bijverschijnselen geeft, vanwege het gebrek aan financiële en bestuurlijke stimulansen om deze diensten te verbeteren en doelmatiger te maken. Om die reden heeft de Commissie het voornemen de reikwijdte van deze algemene uitzondering te herzien teneinde er voor te zorgen dat deze meer doeltreffend aan haar doelstellingen voldoet.

Het "Citizens' Network" en het personenvervoer per spoor

101. De beginselen voor de levering van spoordiensten zijn vastgesteld bij Richtlijn 91/440/EEG van de Raad en zijn de volgende: waarborging van beheersautonomie

ten opzichte van overheden, scheiding tussen de activiteiten van spoorvervoer en de infrastructuurvoorziening, verbetering van de financiële positie van spoorwegbedrijven en openstelling van de toegang tot de spoorweginfrastructuur. De recente mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn EEG/91/440 bevat voorstellen voor de verdere ontwikkeling van het systeem, waaronder verdergaande liberalisatie van de toegang voor de levering van grensoverschrijdende reizigersdiensten per spoor. De beleidseisen voor spoorvervoer tussen regio's en binnen stedelijke gebieden zijn echter aanzienlijk anders en vereisen een afzonderlijke afweging, waarbij rekening moet worden gehouden met de behoeften van geïntegreerde verkeersplanning (d.w.z. afstemming met andere vervoerstakken) en verplichtingen inzake openbare dienstverlening.

102. Een aantal Lid-Statens, waaronder Duitsland en Frankrijk, is begonnen met de opstelling van een specifiek regelgevingskader voor dit deel van het spoorwegbedrijf. Zo heeft de Duitse overheid besloten de regelgevingsbevoegdheid met betrekking tot regionale spoordiensten voor het personenvervoer te verschuiven van centrale instellingen naar regionale overheden ("Regionalisierung"). Deze beslissing werd begeleid door een financiële herstructurering²².
103. Dit soort innovatie biedt mogelijk een middel om de levering van treindiensten beter in overeenstemming te brengen met de plaatselijke/regionale behoeften, zoals geïntegreerde multimodale vervoersplanning en verbeterde communicatie met reizigers. Ook worden hierdoor de voorwaarden geschapen voor een nauwkeurige afstemming van de liberalisatie van de toegang tot spoordiensten voor forensen en regionale reizigers op de stedelijke en regionale behoeften. Dit zou een belangrijke waarborg kunnen zijn tegen een aanpak op alle fronten die hoofdverbindingen zou kunnen bevoordelen en regionale behoeften zou kunnen achterstellen. De Commissie zal deze ontwikkelingen volgen, en zal zich bezinnen op de vraag of specifieke maatregelen ter bevordering van de toegang tot regionale spoordiensten voor het personenvervoer wenselijk en passend zijn.

²² Zie bijlage.

HOOFDSTUK V: VERBETERING VAN DE NORMEN

104. De rol van de Gemeenschap bij de bevordering van verbeterde normen door middel van de verspreiding van de beste wijzen van aanpak en de financiering van onderzoek is reeds in dit document naar voren gebracht. De Gemeenschap heeft ook een gevestigde rol met betrekking tot het regelgevingskader in verband met normen.

Een bijzondere zorg: het vervoer van mensen met een verminderde mobiliteit

105. Zo'n 80 miljoen mensen binnen de Europese Unie hebben te maken met een of andere vorm van verminderde mobiliteit, waardoor de openbare vervoerssystemen moeilijker toegankelijk zijn. Doel op lange termijn van de Commissie en van organisaties van vervoersinstanties en -exploitanten is toegankelijk vervoer voor iedereen.
106. De bevindingen van het Europese COST-project betreffende de toegankelijkheid van het zware railvervoer (zie punt 68), gevoegd bij de richtsnoeren voor verbeterde toegang tot treinen van het ECMT/UIC, zullen de basis vormen voor een Richtlijn van de Raad inzake de onderlinge aanpassingen van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de spoorwegen. (Dit is reeds aangekondigd in het Actieprogramma van de Commissie betreffende toegankelijk vervoer). Er zullen nog andere Richtlijnen van de Raad worden voorgesteld over de constructienormen van autobussen en touringcars die de bevindingen van het onderzoek van COST 322 over bussen met lage vloer omvatten, en over aspecten van toegankelijkheid tot en binnen luchthavens en vliegtuigen (op basis van ECAC-document nr. 30).

Regels voor vervoermaterieel

107. De armslag om het openbaar personenvervoer aantrekkelijker te maken door verbetering van kwaliteit, veiligheid en efficiëntie wordt gedeeltelijk vastgelegd door het regelgevingskader voor vervoermaterieel. Met name zijn de regels over technische harmonisatie van materieel en over milieunormen van belang.
108. Met betrekking tot technische harmonisatie is de Commissie bezig met de voorbereiding van een Richtlijn over constructienormen voor autobussen en touringcars. Doel hiervan is in het kader van de wetgevingswerkzaamheden voor de goedkeuring van volledige voertuigen uniforme technische bepalingen voor autobussen en touringcars binnen de Europese Unie vast te leggen en daardoor de verschillen tussen de bestaande nationale normen te elimineren voor zover dit noodzakelijk is voor het wegnemen van technische handelsbelemmeringen. Hierdoor zullen de schaalvoordelen toenemen en zouden de prijzen omlaag moeten gaan.
109. In de Richtlijn zullen aspecten van het ontwerp van autobussen en touringcars worden behandeld die rechtstreeks van invloed zijn op de veiligheid en toegankelijkheid, en zullen de normen worden voorgeschreven die noodzakelijk zijn

om deze te garanderen. Er zal geen poging worden ondernomen om de bedrijfskenmerken vast te leggen, aangezien dit het beste kan worden overgelaten aan exploitanten, en tevens zal rekening worden gehouden met lokale en regionale voorkeuren. De Richtlijn zal zich daarom beperken tot minimumeisen, zoals het aantal deuren en nooduitgangen, breedte en onderlinge afstand van zitplaatsen, breedte en hoogte van het gangpad, totale reizigerscapaciteit en instapvoorzieningen (inclusief hoogte van de treden). Dit zal een direct effect op de doelen van het "Citizens' Network" sorteren, in zoverre dat de Richtlijn zal helpen het soort bussen te definiëren dat voor de passagiers beschikbaar zal zijn.

110. Verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer door middel van bussen met een lage instap/lage vloer zou met name het stadsvervoer voor alle gebruikers meteen aantrekkelijker en bruikbaar maken. Het ontwerp van openbaar-vervoermiddelen met lage vloer en het gebruik van minibuses ter verhoging van de flexibiliteit van het openbaar vervoer zullen gewaarborgd en bevorderd worden.

Milieuwetgeving

111. De Commissie is van mening dat milieuproblemen in verband met het vervoer dienen te worden aangepakt via een geïntegreerde benadering die verschillende elementen bevat. Ten eerste dienen technische maatregelen voor de vermindering van de milieubelasting door de afzonderlijke voertuigtypen een integraal deel uit te maken van de wetgeving van de EU inzake de typegoedkeuring van voertuigen. Ten tweede dient de efficiëntie van betrekkelijk milieuvriendelijke vervoerstakken zoals de tram, trein en metro door een betere organisatie van de markt te worden verbeterd. Ten derde dienen aan vervoergebruikers de werkelijke kosten van hun vervoerskeuze in rekening te worden gebracht. Ten vierde dienen programma's voor onderzoek en ontwikkeling te streven naar vermindering van de milieubelasting, en ten vijfde dient milieuwetgeving streefwaarden en normen te specificeren.
112. Het verkeer heeft een belangrijk effect op de luchtkwaliteit. De milieuwetgeving van de EG tracht de luchtkwaliteit te handhaven of te verbeteren door grenswaarden en doelstellingen op te stellen, en door te waarborgen dat beleidsmakers en het publiek goed over niveaus van luchtverontreiniging worden geïnformeerd. Een Richtlijn van de Raad betreffende luchtverontreiniging door ozon specificeert procedures voor de bewaking van ozonniveaus en voor informatie aan het publiek wanneer bepaalde grenswaarden worden overschreden. De Commissie heeft ook een ontwerp-kaderrichtlijn inzake de luchtkwaliteit voorgesteld als eerste stap bij de herziening van de bestaande wetgeving inzake de luchtkwaliteit. Deze ontwerp-richtlijn (die thans voorligt bij de Raad en het Europese Parlement) bevat doelstellingen voor de luchtkwaliteit voor de middellange termijn. Dit betreft het stellen van grenswaarden en waarschuwingsdrempelwaarden voor 14 verontreinigende stoffen. De grenswaarden liggen onder de thans toegestane waarden, en zullen binnen 10-15 jaar verplicht zijn. In gebieden waar de niveaus van luchtverontreiniging boven de huidige grenswaarden liggen, zullen de Lid-Staten/regio's/steden programma's ontwikkelen teneinde te voldoen aan de huidige niveaus en aan de toekomstige

grenswaarden. Met het oog op het belangrijke aandeel van de emissies van het vervoer in de totale emissies van verontreinigende stoffen is duidelijk dat in de programma's maatregelen voor het vervoer zullen zijn opgenomen. De keuze van maatregelen zal echter worden overgelaten aan de bevoegde instantie.

Brandstoffen en voertuigen

113. In diverse Europese Richtlijnen worden emissienormen voor autobussen en vrachtwagens, voor personenauto's die benzine of diesel als brandstof gebruiken, en voor lichte bedrijfswagens gespecificeerd. Recente verbeteringen (en een aantal verbeteringen die nog van kracht zullen worden) zullen de totale emissies van het vervoer over de volgende 10-15 jaar aanzienlijk terugdringen. De Commissie is ook bezig met een nieuwe veelzijdige aanpak voor de ontwikkeling van voorstellen voor nieuwe normen in het jaar 2000. Hierbij zal rekening worden gehouden met de rentabiliteit van verschillende maatregelen, waaronder technische maatregelen (vermindering van voertuigemissies, verbetering van de brandstofkwaliteit) en niet-technische maatregelen (bijvoorbeeld versterking van het openbaar vervoer, verkeersbeperkingen), alsmede regelmatige voertuigkeuring en -onderhoud. In 1992 werd het Europese Auto-Olie Programma opgezet door de Commissie, in samenwerking met de Europese automobiel- en olie-industrie, om de technische basis voor nieuwe wetgeving overeenkomstig deze aanpak te leggen.

Geluidshinder

114. De wetgeving die de geluidsniveaus voor motorvoertuigen regelt ("auto's, vrachtwagens en autobussen") gaat terug tot 1970 (Richtlijn 70/157/EEG, sindsdien herhaaldelijk gewijzigd). De grenswaarden voor autobussen en vrachtwagens zijn in de periode van het bestaan van de wetgeving met meer dan 10 dB(A) verlaagd; voor auto's is dit meer dan 8 dB(A). De desbetreffende typegoedkeuringstest tracht het geluid te beperken dat in een typische stedelijke verkeerssituatie wordt geproduceerd. Met het omlaagbrengen van de grenswaarden is het door de voertuigbanden voortgebrachte geluid een grotere rol gaan spelen en zou dit een verdere verlaging van grenswaarden in de weg kunnen gaan staan.

CONCLUSIE

115. De Europese Commissie wil dat bij de besluitvorming over de vervoersvoorziening de behoeften van de burgers centraal staan. Als onderdeel van dit streven wil zij het openbaar personenvervoer bevorderen. Dit groenboek over het "Citizen's Network" stelt de voornaamste uitdagingen vast waar men zich mee zal moeten bezighouden, geeft een schets van de belangrijkste beleidsacties die nodig zijn om te zorgen voor kwaliteitsverbeteringen aan het systeem, en geeft aan wat de bijdrage van de Europese Unie is bij de vervulling van de door het openbaar vervoer geboden mogelijkheden.

116. Geïnteresseerde partijen, Lid-Statens van de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte, Staten die kandidaat zijn voor het lidmaatschap van de Europese Unie, de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, en het Comité van de Regio's worden alle uitgenodigd hun opmerkingen over de inhoud van dit document in te dienen vóór

31 JULI 1996

bij

De Europese Commissie
Directoraat-Generaal Vervoer
Groenboek over het "Citizens' Network"
Wetstraat 200,
B-1049 Brussel
België

**BIJLAGE A: FUNDAMENTELE REGELGEVINGSMOGELIJKHEDEN VOOR
DE PLANNING EN EXPLOITATIE VAN DIENSTEN VAN
OPENBAAR PERSONENVERVOER**

Fundamentele regelgevingsmogelijkheden voor systemen van openbaar personenvervoer

Hoofdkenmerken	Verantwoordelijkheden van planning en beheer		Financiële verantwoordelijkheden		Eigendomsrechten van exploitanten
	Netwerken	Bedrijfsvoering	Bedrijfsvoering	Investerings	
I. Integratie van overheidsplanning en exploitatie ("openbare verplichtingen")	Vervoersonderneming van de overheid (in samenwerking met openbare instanties)	Vervoersonderneming van de overheid	Vervoersonderneming van de overheid (plus subsidies ter dekking van verliezen)	Overheidsinstanties	Overheid
II. Scheiding van de planning en de exploitatie van het openbaar vervoer door afsluiting van <u>contracten</u> (wettelijke scheiding)	Instanties voor de planning van het openbaar vervoer ("cahier des charges")	Vervoersonderneming	Vervoersonderneming (plus subsidies achteraf of vooraf)	Gemengd	Overheid, semi-overheid of particulier
III. Scheiding van de planning en de exploitatie van het openbaar vervoer door afsluiting van <u>contracten</u> op basis van "aanbesteding"	Instanties voor de planning van het openbaar vervoer ("cahier des charges")	Eén of meer vervoersondernemingen ²³	Vervoersondernemingen (plus subsidies vooraf) ²⁴	Vervoersondernemingen (of gemengd)	Particulier of semi-overheid
IV. Volledige liberalisering van de markttoegang ("deregulering")	Vervoersondernemingen (plus optie van interventie voor sociaal noodzakelijke diensten)	Vervoersondernemingen	Vervoersondernemingen (plus subsidies voor <u>specifieke</u> diensten)	Vervoersondernemingen	Particulier

²³ De aanbesteding kan betrekking hebben op volledige systemen of segmenten daarvan.

²⁴ Gewoonlijk wordt het contract toegekend aan de inschrijver die het laagste subsidiebedrag vraagt voor de uitvoering van de gespecificeerde diensten.

Afsluiting van contracten voor diensten van openbaar personenvervoer door middel van aanbesteding
Innovatieve case studies

Optie A:
De aanbesteding van volledige systemen ("concessieverlening")
Het Franse voorbeeld

Bij de organisatie van het stedelijk vervoer in Frankrijk (buiten Île de France) zijn twee belangrijke partijen betrokken:

- de instantie (een gemeente of groep gemeenten) die het vervoersbeleid voor de regio vaststelt; en
- de exploitatiemaatschappij die verantwoordelijk is voor de levering van diensten van openbaar personenvervoer.

De betrekkingen tussen de organiserende instantie en de vervoersmaatschappij worden geregeld door een werkovereenkomst ("concessie"), waarin de omvang en de kwaliteit van de diensten, de verplichtingen inzake openbare dienstverlening, de vergoeding van de exploitant en de hoogte van de tarieven worden gespecificeerd. De op basis van een aanbesteding afgesloten exploitatieovereenkomsten zijn van beperkte duur. Deze periode van geldigheid is afhankelijk van wie eigenaar van het rijdend materieel is: de exploitant (dan langere perioden) of de gemeente (kortere perioden). Het inkomstenrisico wordt in de meeste gevallen gedragen door de gemeente.

Over het gehele land genomen bestrijken drie belangrijke exploitatiemaatschappijen (VIA, Transcet en CGEA) meer dan 80% van de Franse markt voor stedelijk vervoer. Er worden speciale bepalingen opgesteld voor investeringen tijdens de geldigheidsduur van de concessie.

Optie B:
Geleidelijke invoering van aanbesteding voor belangrijke segmenten van de markt
Het Zweedse voorbeeld

Alle 24 districten in Zweden beschikken over een instantie voor personenvervoer (IPV) die verantwoordelijk is voor het aantrekken van diensten van openbaar personenvervoer. Na een aanpassing van de wet in 1989 zijn de IPV's de houders van vervoersconcessies. Zij hebben de keuze ofwel een nieuw contract af te sluiten met de traditionele exploitanten (contractering zonder aanbesteding) ofwel een openbare aanbesteding uit te schrijven op basis van een vooraf vastgesteld programma van eisen ten aanzien van trajecten, dienstregeling en tarieven.

Het Zweedse voorbeeld is met name vernieuwend op het punt van de geleidelijke invoering van aanbesteding en met betrekking tot verreikende kwaliteitseisen ten aanzien van maximale en gemiddelde leeftijd van het wagenpark, zitplaatsvoorzieningen, frequentie van was- en schoonmaakbeurten, enz.. Deze aanpak ontbeert echter ingebouwde stimulansen voor een stijgende bezettingsgraad, omdat het risico aan de inkomstenkant wordt gedragen door de IPV. Het heeft belangrijke kostenbesparingen opgeleverd (tot 45%) en de kwaliteit van functioneren van de openbare diensten verbeterd.

Bepaalde steden (bijv. Gotenburg) hebben gebruik gemaakt van de flexibiliteit van de Zweedse wetgeving om de markt niet in zijn geheel aan te besteden, maar slechts belangrijke gedeelten daarvan, en bij voorkeur aan verschillende exploitanten. Deze methode schept een concurrerend bedrijfsklimaat zonder te veel te moeten inleveren met betrekking tot de noodzaak van planning van geïntegreerd vervoer.

Optie C:
Aanbesteding van kleine segmenten van de systemen (traject-voor-traject)
Het voorbeeld van London Bus Transport

Met de Transport Act van 1985 werden de busdiensten in het Verenigd Koninkrijk gedereguleerd, met uitzondering van Londen waar de Act de aanbesteding van diensten vereiste.

In Londen werden in 1985 alle buskilometers, op 2% na, door London Transport (LT) gereden. Na een vaststelling van de capaciteit van onafhankelijke exploitanten voor de levering van diensten werd een eerste pakket van 13 trajecten aanbesteed.

Tegelijkertijd werden de busactiviteiten van LT geherstructureerd, waarbij London Buses Ltd. een houdstermaatschappij werd met 11 dochtermaatschappijen die verschillende gedeelten van de stad bestreken. Deze dochterbedrijven namen steeds meer beheerverantwoordelijkheid op zich en verwierven geleidelijk operationele onafhankelijkheid, die zijn hoogtepunt vond in de verkoop van de bedrijven. Bijgevolg zijn alle busexploitatiemaatschappijen in Londen thans in particuliere handen.

Begin 1994 werd de helft van het busnetwerk in open concurrentie aanbesteed, waarbij de contracten in ongeveer gelijke aantallen werden gegund aan de voormalige LT-bedrijven en aan onafhankelijke exploitanten. Eind 1995 zullen alle trajecten zijn aanbesteed en zal London Transport niet langer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van busdiensten.

LT behoudt de controle over het netwerk door tarieven en diensten vast te leggen "met het doel een combinatie van zakelijke en sociale elementen te vormen, die de netwerken van het spoor en de ondergrondse aanvullen en daarop aansluiting geven". Ook behoudt LT de verantwoordelijkheid voor de infrastructuur, zoals bushaltes, speciale voorzieningen en de financiering van speciale diensten op sociale gronden.

Contracten voor aanbestede busdiensten zijn in de vorm van "bruto kosten", waarbij de exploitant een betaling ontvangt voor de levering van een voorgeschreven dienst en de opbrengsten naar LT gaan. De exploitant wordt zo afgeschermd van commerciële risico's, en zijn voornaamste zorg is efficiënte bedrijfsvoering.

Over de periode 1984/1985 tot en met 1994/1995 heeft het nieuwe systeem bijgedragen tot een vermindering van de kosten van het netwerk met 27%, ofschoon het netwerk met 20% werd uitgebreid. De bezettingsgraad bleef grotendeels onveranderd.

LT is voornemens voor de periode 1995-2000 over te gaan op contracten in de vorm van "netto kosten", waarbij de exploitant een direct belang heeft in de commerciële resultaten, en de opbrengst van de reisbiljettenverkoop ontvangt. LT zal de tarieven en diensten blijven vaststellen. De exploitant draagt het risico, of de voordelen, van verandering in financiële resultaten.

Volledige deregulering van busdiensten: de Britse ervaring

Het systeem

Tegen de achtergrond van een voortdurend dalende bezettingsgraad en toenemende subsidies heeft de 1985 Transport Act vanaf oktober 1986 de regionale en stedelijke busdiensten volledig gedereguleerd en geprivatiseerd.

Deze opzet is uitzonderlijk in Europa, omdat hierbij rechtstreekse concurrentie "op de weg" en vrije prijsstelling mogelijk worden gemaakt. De planning van diensten door een centrale instantie ontbreekt (met uitzondering van de aanbesteding van enkele sociaal noodzakelijke diensten). De kwaliteitswaarborgen zijn beperkt tot de minimale veiligheidseisen.

Belangrijkste resultaten

De nieuwe systemen slaagden er in de rentabiliteit aanmerkelijk te verbeteren en de subsidies belangrijk te verminderen. De gemiddelde kostenbesparingen zijn globaal gelijk aan de besparing in Londen na de invoering van aanbesteding (25%-35%).

Gedurende dezelfde periode echter nam de busbezetting aanzienlijk af (-27,4%, van 1985 tot 1993/1994), ofschoon het aantal geproduceerde buskilometers belangrijk toenam (+24%). Deze stijging was echter grotendeels geconcentreerd op de meest gebruikte trajecten. De tarieven (in reële termen) stegen met ongeveer 25%.

De geringe mate van integratie van vervoerssystemen die in een volledig gedereguleerde exploitatie-omgeving gerealiseerd kan worden, vormt een belangrijke belemmering voor de verbetering van de algehele aantrekkelijkheid van systemen van openbaar busvervoer. Daarnaast ontbrak in verband met de concurrentie tussen de busvervoerbedrijven de informatievoorziening aan passagiers vrijwel volledig. Met het oog hierop bepleit de Confederation of Passenger Transport (CPT) aanpassingen aan de mededingingsregels teneinde de planning- en coördinatiecapaciteit van het systeem te vergroten.

Regionalisering van treindiensten: het Duitse voorbeeld

Op 1 januari 1994 werd de Duitse Bondswet voor de herstructurering van de spoorwegen officieel van kracht. Met de inwerkingtreding van het regionaliseringsprincipe ("Regionalisierung") op 1 januari 1996 zal een volgende belangrijke stap worden genomen. Deze stap omvat de verschuiving van de regelgevingsbevoegdheid over regionale treindiensten naar regionale overheden ("Länder"), die op grond van regionale wetten de verantwoordelijkheid verder kunnen delegeren naar gemeenten of groepen gemeenten ("Verkehrsverbünde").

Uit de opbrengst van (verhoogde) belastingen op brandstof zullen regionale overheden en gemeenten een belangrijke financiële compensatie ontvangen, waardoor regionale spoordiensten kunnen worden gesubsidieerd die normaal verlies lijden: in 1996 zal een totaalbedrag van ongeveer 15 miljard DM worden betaald. Soortgelijke vergoedingen zullen vanaf 1997 beschikbaar zijn.

Het regionalisatieprincipe houdt in dat op grond van regionale wetten regionale instanties verantwoordelijk zullen zijn voor de vaststelling van de omvang en kwaliteit van alle diensten van regionaal en stedelijk openbaar vervoer, met inbegrip van treindiensten, en voor het afsluiten van contracten hiervoor met exploitanten. De ontsluiting van de railinfrastructuur voor andere exploitanten, noodzakelijk gemaakt door Richtlijn van de Raad 91/440 en inmiddels omgezet in Duitse wetgeving, schept de mogelijkheid van invoering van open aanbesteding van regionale treindiensten. Het wordt echter aan de beoordeling van de uitvoerende instanties overgelaten of zij dit instrument al dan niet gebruiken. Evenzo dient het principe voor vergoedingen aan exploitanten te worden vastgesteld door de uitvoerende instanties (subsidies achteraf of vooraf).

Het Duitse principe van regionalisatie heeft de voorwaarden van regelgeving vastgelegd voor een belangrijk grotere systeemintegratie. Naar verwachting zullen geïntegreerde reisbiljetten voor grote geografische gebieden en verschillende vervoerstakken in Duitsland een gewone zaak worden.

**BIJLAGE B: HANDLEIDING INZAKE COMMUNAUTAIRE BELEIDSINSTRUMENTEN DIE
VAN INVLOED ZIJN OP HET OPENBAAR PERSONENVERVOER**

Handleiding inzake communautaire beleidsinstrumenten die van invloed zijn op het openbaar personenvervoer				
Wettelijke instrumenten	Beleidsgebied	Vervoerstak	Voornaamste kenmerken/doelstellingen	PB-publicatie
Verordening van de Raad (EEG) nr. 1191/69, gewijzigd door Verordening (EEG) nr. 1893/91	Openbare dienst	Alle vervoers-takken over land en water	Omschrijving van het gebied voor vaststelling van verplichtingen inzake openbare dienstverlening, en verplichting van overheidsinstanties om compensatie te verstrekken voor het uitvoeren van openbare vervoersdiensten	L 156 van 28 juni 1969
Richtlijn van de Raad 93/36/EEG	Openbare aanbesteding	Alle	Coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen	L 199 van 9 augustus 1993
Richtlijn van de Raad 93/37/EEG	Openbare aanbesteding	Alle	Coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken	L 199 van 9 augustus 1993
Richtlijn van de Raad 92/50/EEG	Openbare aanbesteding	Alle	Coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening	L 209 van 24 juli 1992
Richtlijn van de Raad 89/665/EEG	Openbare aanbesteding	Alle	Toepassing van de beroeps-procedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken	L 395 van 30 december 1989
Richtlijn van de Raad 93/38/EEG	Openbare aanbesteding	Alle	Coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie	L 199 van 9 augustus 1993
Richtlijn van de Raad 92/13/EEG	Openbare aanbesteding	Alle	Toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheids-opdrachten die thans hoofd-zakelijk onder Richtlijn 93/38/EEG vallen	L 76 van 23 maart 1992
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2407/92	Toegang tot het beroep Toegang tot de markt	Luchtvaart	Voorwaarden voor het verlenen van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen	L 240 van 24 augustus 1992
Verordening van de Raad (EEG) nr. 1108/70	(Het gebruik van) infrastructuur	Binnenlands vervoer	Invoering van een boek-houding van de uitgaven voor de infrastructuur voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren	L 130 van 15 juni 1970

Handleiding inzake communautaire beleidsinstrumenten die van invloed zijn op het openbaar personenvervoer				
Wettelijke instrumenten	Beleidsgebied	Vervoerstak	Voornaamste kenmerken/doelstellingen	PB-publicatie
Verordening van de Raad (EEG) nr. 4060/89	Grens-controle	Wegvervoer en binnenvaart	Afschaffing van controles over de grenzen van de Lid-Staten voor wegvervoer en binnenvaart	L 390 van 30 december 1989
Verordening van de Raad (EEG) nr. 1192/69	Overheidssteun	Spoorwegen	Gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen.	L 156 van 28 juni 1969
Verordening van de Raad (EEG) nr. 1107/70	Overheidssteun	Binnenlands vervoer	Steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren	L 130 van 15 juni 1970
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2830/77	Overheids-ondernemingen	Spoorwegen	Maatregelen nodig om de boekhoudingen en de jaarrekeningen van de spoorwegondernemingen onderling vergelijkbaar te maken	L 334 van 24 december 1977
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2183/78	Overheids-ondernemingen	Spoorwegen	Stelt uniforme beginselen vast voor de kostenberekeningen van spoorwegondernemingen	L 258 van 21 september 1978
Richtlijn van de Raad 82/714/EEG	Technische normen; veiligheid	Binnenvaart	Technische voorschriften voor binnenschepen	L 301 van 28 oktober 1982
Richtlijn van de Raad 76/135/EEG	Technische normen; veiligheid	Binnenvaart	Wederzijdse erkenning van scheepsattesten voor binnenschepen	L 21 van 29 januari 1993
Verordening van de Raad (EEG) nr. 95/93	Toegang tot de markt; mededinging	Luchtvaart	Gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens	L 14 van 22 januari 1993
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2408/92	Toegang tot de markt	Luchtvaart	Liberalisering van de toegang voor communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes	L 240 van 24 augustus 1992

Handleiding inzake communautaire beleidsinstrumenten die van invloed zijn op het openbaar personenvervoer				
Wettelijke instrumenten	Beleidsgebied	Vervoerstak	Voornaamste kenmerken/doelstellingen	PB-publicatie
Richtlijn van de Raad 93/65/EEG	Technische normen; luchtverkeersleiding	Luchtvaart	Vaststelling en gebruik van compatibele technische specificaties voor de aanschaf van apparatuur en van systemen voor luchtverkeersafhandeling	L 187 van 29 juli 1993
Verordening van de Raad (EEG) nr. 295/91	Consumentenbescherming	Luchtvaart	Gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregeld luchtvervoer	L 36 van 8 februari 1991
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2409/92	Tariefvoorwaarden	Luchtvaart	Gemeenschappelijke regels inzake tarieven voor luchtdiensten	L 240 van 24 augustus 1992
Richtlijn van de Raad 89/459/EEG	Veiligheid op de weg	Wegvervoer	Onderlinge aanpassing van de wetgevingen inzake de diepte van de groeven in luchtbanden van bepaalde categorieën motorvoertuigen	L 226 van 3 augustus 1989
Richtlijn van de Raad 91/671/EEG	Veiligheid op de weg	Wegvervoer	Onderlinge aanpassing van de wetgevingen betreffende het verplichte gebruik van veiligheidsgordels in voertuigen van minder dan 3,5 ton	L 373 van 31 december 1991
Richtlijn van de Raad 88/599/EEG	Sociaal beleid; veiligheid op de weg	Wegvervoer	Standaardprocedures voor de controle op de toepassing van sociale wetgeving (Verordeningen (EEG) nrs. 3820/95 en 3821/95)	L 325 van 29 november 1988
Richtlijn van de Raad 93/89/EEG	Belastingen	Wegvervoer	Fiscale harmonisatie	L 279 van 12 november 1993
Verordening van de Raad (EEG) nr. 3925/91	Grenscontroles	Luchtvaart Zeevaart	Afschaffing van de controles en de formaliteiten die van toepassing zijn op de handbagage en de ruimbagage van personen op intracommunautaire vluchten en op de bagage van personen bij intracommunautaire zeereizen	L374 van 31 december 1991

Handleiding inzake communautaire beleidsinstrumenten die van invloed zijn op het openbaar personenvervoer				
Wettelijke instrumenten	Beleidsgebied	Vervoerstak	Voornaamste kenmerken/doelstellingen	PB-publikatie
Richtlijn van de Raad 91/440/EEG	Harmonisatie van structuren; ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap; toegang tot de markt	Spoorwegen	- beheer onafhankelijk van spoorwegondernemingen - scheiding van het beheer van spoorwegactiviteiten en infrastructuur van de levering van spoorvervoerdiensten - verbetering van de financiële structuur van ondernemingen - toegang tot het netwerk voor bepaalde categorieën diensten	L 237 van 24 augustus 1991
Richtlijn van de Raad 92/6/EEG	Veiligheid op de weg	Wegvervoer	Installatie en gebruik van snelheidsbegrenzers	L 57 van 2 maart 1992
Richtlijn van de Raad 77/143/EEG	Veiligheid op de weg	Wegvervoer	Onderlinge aanpassing van de wetgevingen inzake de technische controle van motorvoertuigen	L 47 van 18 februari 1977
Richtlijn van de Raad 80/1263/EEG	Veiligheid op de weg	Wegvervoer	Rijbewijs gebaseerd op een communautair model; onderlinge aanpassing van de voorwaarden voor de verkrijging van het rijbewijs; inwisseling van rijbewijzen ²⁵	L 375 van 31 december 1992
Richtlijn van de Raad 85/003/EEG	Veiligheid op de weg en technische normen	Wegvervoer	Onderlinge aanpassing van de wetgevingen betreffende gewichten, afmetingen en andere technische kenmerken van voertuigen	L 002 van 3 januari 1985
Verordening van de Raad (EEG) nr. 3820/85	Veiligheid op de weg; sociaal beleid	Wegvervoer	Harmonisatie van voorschriften betreffende rij- en rusttijden van bestuurders en andere sociale aspecten	L 370 van 31 december 1985
Verordening van de Raad (EEG) nr. 3821/85	Veiligheid op de weg; sociaal beleid	Wegvervoer	Registratieapparatuur (tachograaf) voor rij- en rusttijden	L 370 van 31 december 1985
Richtlijn van de Raad 74/562/EEG	Toegang tot het beroep	Wegvervoer (personen)	Vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor toelating tot het beroep van ondernemer van personenvervoer over de weg	L 308 van 19 november 1974

²⁵ Deze richtlijn zal op 01.07.1996 vervangen worden door Richtlijn 91/439/EEG

Handleiding inzake communautaire beleidsinstrumenten die van invloed zijn op het openbaar personenvervoer				
Wettelijke instrumenten	Beleidsgebied	Vervoerstak	Voornaamste kenmerken/doelstellingen	PB-publicatie
Richtlijn van de Raad 91/0672/EEG	Toegang tot de markt; toegang tot het beroep; wederzijdse erkenning van diploma's	Binnenvaart	Wederzijdse erkenning van vaarbewijzen voor het besturen van schepen	L 373 van 31 december 1991
Verordening van de Raad (EEG) nr. 3921/91	Toegang tot de markt	Binnenvaart	Stelt de voorwaarden vast waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands goederen- en personenvervoer over de binnenwateren in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn	L 373 van 31 december 1991
Verordening van de Raad (EEG) nr. 684/92	Toegang tot de markt	Wegvervoer (personen)	Stelt gemeenschappelijke regels vast voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen	L 74 van 20 maart 1992
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2454/92	Toegang tot de markt	Wegvervoer (personen)	Stelt de voorwaarden vast waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn	L 251 van 29 augustus 1992
Aanbeveling van de Commissie nr. 922/82	Kwaliteitszorg; ontwikkeling van spoorweg-ondernemingen	Spoorwegen	Uitwerking van een systeem van internationale diensten van hoge kwaliteit voor reizigersverkeer	L 381 van 31.12.1982

Handleiding inzake communautaire beleidsinstrumenten die van invloed zijn op het openbaar
personenvervoer

Wettelijke instrumenten	Beleidsgebied	Vervoerstak	Voornaamste kenmerken/doelstellingen	PB-publicatie
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2081/93	Gebruik van structuurfondsen	Alle	Regels met betrekking tot de coördinatie van regionale beleidsinstrumenten	L 193 van 31 juli 1993
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2082/93	Gebruik van structuurfondsen	Alle	Regels met betrekking tot de coördinatie van regionale beleidsinstrumenten	L 193 van 31 juli 1993
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2083/93	Gebruik van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	Alle	Uitvoeringsbepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	L 193 van 31 juli 1993
Verordening van de Raad (EEG) nr. 2084/93	Gebruik van het Europees Sociaal Fonds	Alle	Uitvoeringsbepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	L 193 van 31 juli 1993
Mededeling van de Commissie aan de Lid-Staten (Urban)	Model-programma van de Gemeenschap voor stedelijke gebieden	Alle	Voorwaarden voor ondersteuning van verbeteringen aan stedelijke gebieden	C 180 van 1 juli 1994
Mededeling van de Commissie aan de Lid-Staten (Interreg II)	Initiatief van de Gemeenschap betreffende grensgebieden	Alle	Voorwaarden voor ondersteuning van projecten	C 180 van 1 juli 1994
Verordening van de Raad (EEG) nr. /95	Trans-europese netwerken	Alle	Regels voor financiële bijdragen aan TEN's	

**BIJLAGE C: TERUGVERDIENPERCENTAGES VAN STEDELIJKE
OPENBAAR-VERVOERSYSTEMEN**

**TERUGVERDIENPERCENTAGES VAN STEDELIJKE
OPENBAAR-VERVOERSSYSTEMEN²⁶**

STAD	1985	1993	VERANDERING
Amsterdam	25 %	25 %	0 %
Athene	21 %	27 %	+ 6 %
Brussel	25 %	33 %	+ 8 %
Kopenhagen	54 %	52 %	- 2 %
Dublin	80 %	96 %	+ 16 %
Frankfurt	44 %	45 %	+ 1 %
Helsinki	44 %	44 %	0 %
Lissabon	70 %	62 %	- 8 %
Londen ²⁷	57 %	79 %	+ 22 %
Luxemburg	24 %	18 %	- 6 %
Madrid	68 %	75 %	+ 7 %
Parijs	36 %	33 %	- 3 %
Rome	16 %	10 %	- 6 %
Stockholm	37 %	34 %	- 3 %
Wenen	51 %	40 %	- 11 %

Bron: Janes' Urban transport

²⁶ Terugverdienpercentage van de bedrijfskosten, alleen afkomstig van de verkoop van vervoersbewijzen.

²⁷ London Regional Transport; voor de cijfers van 1993 is rekening gehouden met afschrijvingen.

ISSN 0254-1513

COM(95) 601 def.

DOCUMENTEN

NL

07

Catalogusnummer : CB-CO-95-661-NL-C

ISBN 92-77-97196-7

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg

61