



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.07.1995
COM(95) 337 def.

95/0205 (SYN)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE OVER DE ONTWIKKELING
VAN DE SPOORWEGEN IN DE GEMEENSCHAP**

TOEPASSING VAN RICHTLIJN 91/440/EEG

**TOEKOMSTIGE MAATREGELEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN DE
SPOORWEGEN**

**Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG betreffende
de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap**

(door de Commissie ingediend)

MEDEDELING OVER DE ONTWIKKELING VAN DE SPOORWEGEN IN DE GEMEENSCHAP

INLEIDING

1. Sedert de goedkeuring van Richtlijn 91/440 betreffende de ontwikkeling van de communautaire spoorwegen⁽¹⁾ heeft zich in de structuur en organisatie van de spoorwegen in de Europese Gemeenschap een aantal veranderingen voorgedaan. In het licht van deze veranderingen en van het bepaalde in de richtlijn dat de Commissie een verslag over de toepassing hiervan moet voorleggen, heeft de Commissie een algemeen document over de spoorwegen voorbereid, waarin de volgende punten aan de orde komen:

DEEL I Verslag over de toepassing van Richtlijn 91/440, betreffende de ontwikkeling van de communautaire spoorwegen.

DEEL II Toekomstige maatregelen voor de ontwikkeling van de spoorwegen.

DEEL III Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap.

2. Het recente witboek van de Commissie over de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid⁽²⁾ noemt een aantal gebieden waarop de Gemeenschap reeds actief is en andere waar maatregelen gepland zijn. Onderwerpen waarover de Commissie reeds voorstellen heeft opgesteld zijn:
 - de invoering van communautaire exploitatievergunningen voor spoorwegen en de vaststelling van beginselen voor de toewijzing van infrastructurele capaciteit en de toerekening van infrastructuurkosten⁽³⁾;
 - transeuropese netwerken, vooral in verband met het groei- initiatief⁽⁴⁾ van Edinburgh;

⁽¹⁾ Richtlijn van de Raad van 29.7.1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (91/440/EEG). PB nr. L 237 van 24.8.1991, blz. 25.

⁽²⁾ De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. COM(92)494 def.

⁽³⁾ Richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19.6.1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen. Richtlijn 95/19/EG van de Raad van 19.6.1995 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur. PB nr. L 143 van 27 juni 1995, blz. 70 en 75.

⁽⁴⁾ Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en van de Raad betreffende communautaire richtlijnen voor de ontwikkeling van een transeuropees vervoernetwerk. COM(94)106, 7.4.1994.

- interoperabiliteit van hogesnelheidstreinen⁽⁵⁾;
- onderzoek op spoorweggebied, vooral met betrekking tot verkeersleidingssystemen, de evaluatie en berekening van infrastructuurkosten en overslagmaterieel voor gecombineerd vervoer (vierde kaderprogramma).

Bovendien onderwerpt de Commissie het belangrijke vraagstuk van de externe kosten in het vervoer momenteel aan een globaal onderzoek. Aan dit onderwerp, dat van groot belang is voor het toekomstige concurrentievermogen van de spoorwegen, zal een groenboek worden gewijd. Met het oog op de mogelijke rol van de spoorwegen bij de totstandbrenging van duurzame mobiliteit in de Gemeenschap en gezien de noodzaak van een betere integratie van vervoerdiensten, werkt de Commissie tevens aan de opstelling van een document over het Citizen's Network, waarin problemen met betrekking tot het onderhouden van adequate en doelmatige openbare personenvervoerdiensten in de Gemeenschap aan de orde komen. Dit uitgebreide pakket kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat de mogelijkheden van de spoorwegen optimaal worden benut; het in deze mededeling opgenomen voorstel moet tegen deze bredere achtergrond worden gezien.

⁽⁵⁾ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor hogesnelheidstreinen. COM(94)107, 15.4.1994.

DEEL 1

DE TOEPASSING VAN RICHTLIJN 91/440 BETREFFENDE DE ONTWIKKELING VAN DE SPOORWEGEN IN DE GEMEENSCHAP

1. De voornaamste in Richtlijn 91/440 vervatte maatregelen waren:
 - de bestuurlijke onafhankelijkheid van de spoorwegen,
 - de scheiding tussen infrastructuurbeheer en vervoercomponent,
 - de verbetering van de financiële situatie van de nationale spoorwegen,
 - toegang tot spoorweginfrastructuren.

Deze punten worden hieronder besproken, maar het loont de moeite eerst even kort naar een aantal recente trends in het spoorwegverkeer te kijken. Een aantal belangrijke statistische gegevens is opgenomen in bijlage A; hieruit blijkt dat in het algemeen de neerwaartse trend van het marktaandeel van de spoorwegen heeft doorgezet. Ondanks een aantal lichtpunten - met name het verkeer op hogesnelheidslijnen - krijgen wij een globaal beeld te zien van statische of gekrompen verkeersstromen, teruglopende marktaandelen en toenemende financiële tekorten. De spoorwegen hebben nog meer verkeer verloren aan het wegvervoer en het belang van deze laatste vervoerwijze is sterk toegenomen. Het is opvallend dat in de landen waar de spoorwegen in 1970 nog een groot deel (meer dan 25 %) van het vrachtvervoer voor rekening namen, dit aandeel in 1993 met circa 50 % is gedaald. In het geval van Frankrijk, Duitsland en België was dit gedeeltelijk te wijten aan de teruggang van de basisindustrieën, maar deze factor mag de feitelijke situatie niet verhullen: de wegvervoerders zijn erin geslaagd hun reële kosten te beperken en de kwaliteit van hun diensten te verbeteren. Dit was mogelijk door een combinatie van factoren, met name doordat in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid met succes geliberaliseerde regelingen zijn ingevoerd en nationale belemmeringen in deze sector zijn opgeheven. Het is duidelijk dat de spoorwegen alleen van soortgelijke veranderingen kunnen profiteren wanneer verdere maatregelen worden genomen.

2. Tot dusver hebben Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk (behalve wat de Kanaaltunnel betreft) de richtlijn volledig in bepalingen van nationaal recht omgezet, terwijl Frankrijk onlangs wetgeving heeft goedgekeurd. Zes andere Lid-Staten hebben de richtlijn gedeeltelijk omgezet. Over het algemeen hebben de Lid-Staten grote vooruitgang gemaakt met het toekennen van wettelijke onafhankelijkheid aan de spoorwegen, hoewel dit niet altijd tot een echt onafhankelijke bedrijfsvoering leidt, en met de scheiding van infrastructuurbeheer en vervoerdiensten. De bepalingen betreffende het recht van toegang tot spoorweginfrastructuren hebben de meeste problemen veroorzaakt, hoewel de door de Commissie voorgestelde richtlijn betreffende de toewijzing van infrastructuurcapaciteit tal van vraagstukken in verband met toegang en toerekening tot een oplossing zou moeten brengen. Daarom zou een volledige omzetting van de richtlijn in alle Lid-Staten niet lang meer mogen uitblijven. (zie bijlage B voor meer bijzonderheden).
3. Wat de bestuurlijke onafhankelijkheid van de spoorwegen betreft, was het een van de hoofddoelstellingen van de richtlijn dat het spoorwegmanagement voldoende onafhankelijkheid diende te krijgen om doeltreffend te kunnen functioneren. Te dien einde worden in artikel 4 en 5 van de richtlijn een aantal gebieden genoemd waarop

de spoorwegen volledige bestuurlijke onafhankelijkheid moet worden gegeven. De resultaten lopen uiteen. Sommige Lid-Staten hebben met dit zelfbeheer voor de spoorwegen aanzienlijke vorderingen gemaakt. In andere Lid-Staten is minder vooruitgang geboekt. Zo is de bedrijfsvoering van de spoorwegen nog steeds aan een strak politiek toezicht onderhevig en is men slechts in zeer beperkte mate vrij het bedrijf doeltreffend te organiseren. Dit geldt vooral voor de sector personenvervoer, daar de spoorwegen hier aan een hele reeks niet-commerciële eisen moeten voldoen. De Commissie is zich bewust van de problemen die bij de totstandbrenging van een zelfbeherend bedrijf komen kijken. Zij accepteert dat het moeilijk is een grens te trekken tussen inmenging in kwesties van bedrijfsvoering en de legitieme vereiste dat de staat toezicht moet kunnen uitoefenen op een nationaal nutsbedrijf dat belangrijke openbare diensten verricht. Dat er echter geen bevredigende resultaten zijn bereikt, zal waarschijnlijk grote gevolgen voor de toekomst van de spoorwegen hebben. De toenemende integratie van de Gemeenschap betekent dat grote transportbedrijven niet alleen binnen hun nationale grenzen maar over de gehele markt tot snelle en doeltreffende responsen in staat moeten zijn. Spoorwegen die niet de hiertoe vereiste autonomie hebben zullen zich, met name wat het internationale verkeer betreft, waarschijnlijk niet op de markt waar kunnen maken.

4. Heeft het dan zin de rol van de staat ten overstaan van de spoorwegen verder te verduidelijken? Deze vraag kan het best worden beantwoord door naar de doelstellingen van de staat met betrekking tot vervoerondernemingen in het algemeen te kijken. In de eerste plaats heeft de staat tot taak op de veiligheid toe te zien. De spoorwegen hebben, op het stuk van de veiligheid, een reputatie die de andere vormen van landtransport tot voorbeeld zou moeten strekken en die de Lid-Staten natuurlijk willen behouden. Een tweede punt is het verzorgen van essentiële openbare diensten. De spoorwegen spelen een belangrijke rol bij het reilen en zeilen van vele staats- en plattelandsgemeenschappen en in de meeste gevallen is voor de door hen verzorgde diensten financiële steun nodig. Deze steun is voor tal van openbare personenvervoerdiensten van vitaal belang, zodat de betrokken autoriteiten er duidelijk belang bij hebben dat deze doeltreffend verlopen, terwijl het dagelijks beheer hierbij van minder belang wordt geacht. In de derde plaats speelt de staat een rol bij het verstrekken van infrastructurele voorzieningen. Hoewel er gereede argumenten bestaan voor een grotere betrokkenheid van de particuliere sector bij de financiering en aanleg van nieuwe infrastructures, zal de staat, in het algemeen belang, op de planning van de netwerken moeten blijven toezien. Ten slotte voeren de Lid-Staten een algemeen economisch beleid, zoals met betrekking tot prijzen en mededinging, dat zijn uitwerking op de spoorwegen heeft, maar dit zou niet anders dan bij de overige utiliteitsbedrijven mogen zijn. Ideeën om meer duidelijkheid in deze situatie te brengen worden geformuleerd in deel 2.
5. Wat de scheiding van infrastructuurbeheer en vervoerdiensten betreft, vereist Richtlijn 91/440 dat ten minste de boekhoudingen van beide componenten gescheiden blijven. In de meeste Lid-Staten is dit - zij het op verschillende manieren - reeds het geval. Zo werken Denemarken en Frankrijk met een van de staat onafhankelijk verticaal geïntegreerd systeem, creëert Spanje afzonderlijke bedrijfseenheden binnen zijn spoorwegen, roepen Duitsland en Nederland geleidelijk aan aparte organisaties voor infrastructures en vervoerdiensten in het leven, terwijl het VK voornemens is, te beginnen met Railtrack, het infrastructuurbeheer te privatiseren. De Commissie analyseert nu hoe deze scheiding in de praktijk werkt. Opgemerkt zij dat de positie van de Zweedse spoorwegen, bijna een unicum in Europa, er aanzienlijk op vooruit is

gegaan sinds infrastructuur- en vervoercomponenten zijn gescheiden (1988) en er een billijk systeem voor de toerekening van infrastructuurkosten is ingevoerd⁽⁶⁾.

6. De financiële situatie van de spoorwegen heeft sinds 1991 geen algemene verbetering te zien gegeven, hoewel sommige Lid-Staten goede vorderingen bij de herorganisatie van hun kapitaalrekeningen hebben gemaakt. Veel spoorwegbedrijven schijnen een cyclus van nieuwe ontwikkelingsprogramma's, hogere leningen, hogere financiële lasten in verband met aflossing en rentebetaling en - te zijner tijd - grotere tekorten, te hebben doorlopen. De vraag is nu in hoeverre de grotere tekorten te wijten zijn aan het uitblijven van de verwachte investeringsopbrengsten of aan het tekortschieten van de door de autoriteiten voor openbare diensten gegeven compensatie, enz. De hervorming van het steunbeleid ten behoeve van openbare diensten, die bij Verordening 1893/91⁽⁷⁾ is ingevoerd, is nu twee jaar oud en de Commissie is van plan te bekijken hoe deze in de praktijk gewerkt heeft en zo nodig voorstellen in te dienen. Zij denkt in dit verband aan een algemene studie van de huidige financiële situatie van de spoorwegen en van wat zij uit openbare bronnen ontvangen hebben.
7. Het recht van toegang tot spoorweginfrastructuren is zowel een belangwekkend als controversieel onderwerp gebleken. Sommige Lid-Staten hebben de desbetreffende bepalingen niet geïmplementeerd. Om deze en andere redenen hebben sommige potentiële nieuwkomers op de markt moeite gehad hun bedrijf van de grond te krijgen: zo waren er problemen bij het tijdig verkrijgen van informatie over de beschikbaarheid en kosten van spoorwegtracé's en tractiefaciliteiten. Weinig vervoerbedrijven draaien nog, hoewel de bestaande nationale ondernemingen actief nieuwe samenwerkingsverbanden gevormd hebben. Er bestaat evenwel belangstelling voor de goederenvervoermarkt, en niet alleen wat de sector gecombineerd vervoer betreft.

⁽⁶⁾ De Zweedse spoorwegen werden in 1988 in twee afzonderlijke eenheden gesplitst. Sindsdien is in dit land een systeem voor de toerekening van infrastructuurkosten gehanteerd dat vergelijkbaar is met het op het wegvervoer toegepaste systeem. Deels als gevolg hiervan en van een efficiënter beheer heeft de spoorwegonderneming (Statens Järnvägar SJ) haar positie gestadig zien verbeteren, zodat zij thans over de gehele linie positieve resultaten laat zien.

⁽⁷⁾ Verordening van de Raad (EEG) nr. 1893/91 van 20.6.1991 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1191/69 betreffende het optreden van de Lid-Staten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. PB nr. L 169/91 van 29.6.1991, blz. 1.

TOEKOMSTIGE MAATREGELEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN DE SPOORWEGEN

De Commissie heeft reeds voorstellen gedaan over zaken die van belang zijn voor de toekomst van het spoorvervoer, zoals de transeuropese netwerken, interoperabiliteit en onderzoek. Zij bereidt momenteel documenten voor over de externe kosten van het vervoer en over het Citizen's Network (adequate en doelmatige openbare personenvervoerdiensten). De onderwerpen die hieronder worden besproken moeten in dit bredere verband worden gezien.

1. **RECHT VAN TOEGANG TOT SPOORWEGINFRASTRUCTUUR.** Richtlijn 91/440 voorziet in toegangsrechten voor internationale diensten, maar beperkte deze tot internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegondernemingen en ondernemingen die internationaal gecombineerd vervoer verzorgen. De mogelijkheid dat nieuwkomers op de markt treindiensten konden verzorgen en dat verscheidene ondernemers van dezelfde infrastructures gebruik zouden maken, bracht de Commissie ertoe richtlijnen voor te stellen waarin de voorwaarden voor toegang tot het netwerk worden neergelegd. Deze voorstellen zijn in juni 1995 goedgekeurd. Wat de toegangsrechten betreft, zien de voornaamste opties voor de toekomst er als volgt uit:
 - handhaving van de status quo, d.w.z. beperking van de vrijheid om diensten te verrichten tot ondernemingen die aan de vereisten van Richtlijn 91/440 voldoen;
 - volledige liberalisering van de toegang tot infrastructures, voor binnenlands en internationaal verkeer in de sectoren passagiers- en goederenvervoer;
 - tussenoplossingen, zoals een geliberaliseerde toegang voor internationaal passagiersvervoer en voor alle goederenvervoer.

2. Handhaving van de status quo zou inhouden dat verdere vooruitgang wordt uitgesteld. De spoorwegen blijven echter verkeer mislopen en het is dringend noodzakelijk dat hun diensten nieuw leven wordt ingeblazen, vooral op het internationale vlak. De sector zou baat hebben bij nieuwe kapitaalinjecties, bij de verschijning van nieuwe bedrijven op de markt en van de hieruit voortvloeiende stimulans voor bestaande bedrijven om voor meer concurrerende diensten te zorgen. Uit de sinds 1991 in de sector gecombineerd vervoer gemaakte vooruitgang blijkt dat de mogelijkheid van nieuwkomers op de markt voor bestaande ondernemingen een prikkel vormt om hun dienstverlening te verbeteren. Hoe dan ook, handhaving van de status quo zou niet zijn te rijmen met de verplichtingen uit hoofde van het Verdrag om een gemeenschappelijk vervoerbeleid te ontwikkelen dat gebaseerd is op het beginsel van de vrije dienstverrichting. Het andere uiterste zou een volledige liberalisering van de toegang tot spoorweginfrastructures zijn. Dit zou uiteraard op een onmiddellijke en volledige invoering van het vrij verrichten van diensten neerkomen. Een dermate schielijke overgang zou echter tot moeilijkheden kunnen leiden in een zeer complexe tak van bedrijvigheid die jarenlang gereguleerd is geweest.

3. Alles bijeen genomen lijkt een tussenoplossing, dat wil zeggen vrije toegang voor alle goederenvervoer en voor internationaal passagiersvervoer, gerechtvaardigd te zijn. In de goederensector zouden de intrede van nieuwe ondernemingen op de markt en de hieruit voortvloeiende stimulans voor bestaande bedrijven kunnen bijdragen tot de oplossing van de problemen in verband met de kwaliteit van de dienstverlening en uitblijvende investeringen, die de ontwikkeling van beter concurrerende spoorwegen

in de weg staan. Er is een liberalisatie van zowel het internationale als binnenlandse vrachtverkeer nodig om ondernemers de kans te geven een compleet dienstenpakket met volledige logistieke ondersteuning aan te bieden; door de kunstmatige scheiding van de goederenmarkt in een geliberaliseerde internationale en een monopolistische binnenlandse sector worden nieuwkomers op de markt ontmoedigd en wordt het railvervoer minder efficiënt en economisch. Uit de ervaringen die in de Verenigde Staten zijn opgedaan sinds de deregulering in 1981 blijkt overtuigend dat een nieuwe op marktbeginselen gebaseerde benadering van het vrachtvervoer vruchten kan afwerpen. Na een lange periode waarin het verkeer en het aandeel van het gecombineerd vervoer steeds verder afnam, konden de spoorwegen dank zij de geliberaliseerde markt die in 1981 met de "Staggers Act" was gecreëerd, nieuwe diensten ontwikkelen, vaak in partnerschap met andere transportondernemers. Als gevolg hiervan werd de chronische spiraal van vervoerverlies, faillissementen en ontslagen doorbroken. De spoorwegondernemingen in de Verenigde Staten hebben nu te maken met ongekeerde verkeersvolumes en kunnen weer winstgevend werken. Zij nemen nieuw personeel in dienst en schaffen materieel aan op een schaal die jarenlang ondenkbaar was. Het zou al te simpel zijn om deze veranderingen uitsluitend aan deregulering toe te schrijven. Het zou echter ook naïef zijn om de overeenkomsten tussen de huidige situatie in Europa en die in de VS in de jaren zeventig te negeren. Waar alle andere sectoren van de economie in de Gemeenschap hebben geprofiteerd van de doelmatigheid die kon worden bereikt dank zij het opheffen van bureaucratische bemoeienis, is er weinig reden om te veronderstellen dat dit voor de spoorwegen niet het geval zou zijn.

4. Internationale personenvervoerdiensten zijn een potentieel veelbelovende sector van de railvervoeractiviteiten. De toename van het verkeer wordt echter gehinderd door een tekortschietende coördinatie en marketing bij het internationale treinvervoer. Door mogelijkheden te creëren voor de exploitatie van nieuwe vormen van internationale personenvervoerdiensten, wordt de ontwikkeling van communautaire verbindingen bevorderd en de dienstverlening aan de passagiers verbeterd. Er moet op worden gewezen dat de internationale diensten, uitzonderingen daargelaten, niet vallen onder de door de staat opgelegde verplichtingen tot openbare dienstverlening. Bovendien zouden de toegangsrechten voor internationale diensten in het algemeen kunnen worden toegekend zonder dat zich het probleem voordoet dat er voordelen van het netwerk verloren gaan of dat er selectief gekozen wordt voor de aantrekkelijkste binnenlandse personenvervoerdiensten. Daarnaast geldt dat de gemiddelde treinreis kort is, zodat mag worden verondersteld dat het overgrote deel van de markt voor het personenvervoer per trein niet wordt beïnvloed door maatregelen voor de liberalisering van het internationaal vervoer, dat hoofdzakelijk over langere afstanden plaatsvindt.
5. **PERSONENVERVOER VAN OPENBAAR BELANG.** Bij de verrichting van openbare personenvervoerdiensten is er normaliter sprake van steun van overheidswege. Overheidssteun voor de verrichting van diensten in het algemeen belang vormt een belangrijk deel van de totale ontvangsten van spoorwegondernemingen. In het witboek over het gemeenschappelijk vervoerbeleid wordt gezegd dat er richtsnoeren moeten worden opgesteld voor de voorwaarden waarop overheidssteun vanuit het oogpunt van het communautaire recht als aanvaardbaar kan worden beschouwd.

In het geval van de spoorwegen zijn er reeds richtsnoeren voor de instandhouding van diensten via de verlening van overheidssteun. De drastische veranderingen die zich sinds de goedkeuring van Richtlijn 91/440 in beheer en werking van de spoorwegen hebben voorgedaan, maken het noodzakelijk dat deze nu opnieuw aan een onderzoek worden onderworpen. In het bijzonder moet worden gezien of de regels geen wijziging behoeven om met nieuwe typen spoorwegondernemingen rekening te houden en of de met betrekking tot de te verschaffen informatie gestelde eisen niet vereenvoudigd en gewijzigd zouden moeten worden om een meer doeltreffend toezicht op steunmaatregelen van de overheid mogelijk te maken.

De Commissie zou gaarne vernemen hoe de belanghebbende partijen hierover denken.

6. Met de regels inzake overheidssteun wordt in wezen beoogd aan de vereisten van het Verdrag en in het bijzonder aan de artikelen 77, 92 en 93, te voldoen. Deze regels zijn reeds jarenlang van kracht en er hebben zich in de organisatie van de spoorwegen grote wijzigingen voorgedaan. De Commissie is daarom voornemens een studie te maken van de toepassing van de Verordeningen 1191/69, 1893/91, 1192/69⁽⁸⁾ en 1107/70⁽⁹⁾, om te zien hoe doeltreffend deze zijn geweest bij het voorkomen van concurrentiedistorsies tussen de Lid-Staten. Zij zal dan bekijken of het nodig is deze richtlijnen aan de huidige situatie van de spoorwegen aan te passen.
7. De algemene vraag wat de beste manier is om in het algemeen belang een behoorlijk railvervoer te organiseren, zal in het kader van het Commissie-initiatief met betrekking tot het Citizen's Network worden gezien. Dit programma is bedoeld om een basisstructuur voor personen-vervoer met alle vormen van transport door de gehele Gemeenschap heen te verschaffen. De Commissie hoopt later dit jaar een mededeling over dit onderwerp aan de Raad te kunnen voorleggen.
8. **GECOMBINEERD VERVOER.** Goed functionerend gecombineerd vervoer is van vitaal belang voor de ontwikkeling van de spoorwegen en voor het verzorgen van een doeltreffend binnenlands vrachtvervoer. Nu de Gemeenschap langzaam maar zeker een periode van geringe economische groei te boven komt, begint de vraag naar vrachtvervoercapaciteit weer aan te trekken. Er is duidelijk een relatie tussen het economische-groei tempo en de vraag naar vervoercapaciteit: wanneer de economische groei toeneemt, neemt ook de vraag naar vervoer toe. Deze relatie mag dan, als gevolg van overbelasting en stijgingen van de reële transportkosten, niet zo uitgesproken zijn als in het verleden, maar de vraag zal blijven toenemen, vooral op markten die baat hebben bij de opruiming van handelsbelemmeringen (bij voorbeeld het Iberische schiereiland en Midden- en Oost-Europa). Volgens de Commissie zal een toenemend gebruik van de binnen andere vormen van transport dan het wegvervoer beschikbare capaciteit noodzakelijk worden, wil men tot een bevredigend compromis tussen de bescherming van het milieu en de behoeften van het bedrijfsleven kunnen komen.

⁽⁸⁾ Verordening (EEG) 1192/69 van 26.6.1969 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen. PB nr. L 156 van 28.6.1969, blz. 8.

⁽⁹⁾ Verordening (EEG) 1107/70 van 4.6.1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. PB nr. L 130 van 15.6.1970, blz. 1.

9. De mogelijkheid van een betere benutting van de binnenwateren moet worden bekeken en er moet een intermodale benadering worden uitgewerkt. Aldus zouden verschillende takken van vervoer op zodanige wijze gebundeld worden dat zij alle optimaal gebruikt worden. Er zijn thans tekenen die erop wijzen dat de reeds door de Gemeenschap genomen maatregelen vrucht beginnen af te werpen; een en ander blijkt uit de verkeersstroom bij het gecombineerd vervoer in 1994. Er resteren echter nog drie problemen die de ontwikkeling van het gecombineerd vervoer in de weg staan:
- tijdens de aanlooperperiode is de klandizie vaak nog onvoldoende om een trein volledig te vullen, zodat de kosten per vervoerde eenheid hoog zijn;
 - in vergelijking met de VS of Canada leggen de spoorwegen in de Gemeenschap zich intensief op het personenvervoer toe; dit leidt, mede als gevolg van extra veiligheidsmaatregelen, tot een duurder vrachtvervoer, zodat het moeilijk kan zijn de nodige ruimte voor de te vervoeren goederen te vinden;
 - zolang de communautaire wetgeving betreffende de dekking van infrastructuurkosten nog niet volledig is uitgewerkt, zullen goederenvervoerders per spoor vaak met hogere kosten worden geconfronteerd dan zij eigenlijk zouden moeten betalen.
10. Het probleem van de infrastructuurkosten is aan het licht gekomen door de opsplitsing van de spoorwegboekhoudingen (krachtens Richtlijn 91/440) in een infrastructuur- en een transportcomponent. Sommige Lid-Statens hebben de nodige maatregelen getroffen, zoals het Verenigd Koninkrijk met zijn Track Access Grant. Deze regeling voorziet in steun voor railvervoerders en cliënten die voor het vervoer per spoor op hogere kosten komen dan voor wegvervoer moet worden betaald. De steun is gebaseerd op de infrastructuurcomponent van de spoorwegkosten, en kan oplopen tot het bedrag van de externe voordelen verbonden aan de overstap van wegtransport naar railvervoer. De Commissie heeft deze regeling in het kader van de mededingingsregels toegestaan en overweegt thans een algemene vrijstelling voor dergelijke maatregelen; een en ander vormt onderdeel van een algemene herevaluatie van de communautaire regels inzake overheidssteun voor gecombineerd vervoer. De Commissie heeft inmiddels voorgesteld de bestaande regeling met twee jaar te verlengen.
11. In 1992 heeft de Commissie, om de ontwikkeling van nieuwe gecombineerde vervoerdiensten te stimuleren, een specifiek programma gelanceerd onder de naam PACT (modelprojecten voor gecombineerd vervoer)⁽¹⁰⁾. Dit programma heeft bijgedragen tot ontwikkeling van nieuwe diensten, zoals die van Duitsland, via Italië, naar Griekenland en de verbindingen met het Iberische schiereiland; bij andere projecten ging het om Noord-Europa, het VK en Ierland. Het programma is aan de hand van de opgedane ervaringen aan een evaluatie onderworpen en de Commissie zal spoedig met voorstellen komen om dit programma te wijzigen en in een communautaire actie om te zetten. Hiermee zou worden beoogd een doeltreffende en zich zelf bedruipende gecombineerd-vervoerssector betere kansen te geven, en een

⁽¹⁰⁾ Beschikking van de Commissie van 22.12.1992 betreffende de toekenning van financiële steun voor modelprojecten ten behoeve van het gecombineerd vervoer. PB nr. L 16 van 25.1.1993.

goed dienstenpakket aan te bieden op die hoofdroutes waar het gecombineerd vervoer kan concurreren. Bij de nieuwe PACT-projecten zou men zich concentreren op:

- de ontwikkeling van internationale verbindingen, m.i.v. die met Midden-Europa en de nieuwe Lid-Staten, langs de in de TENs aangegeven routes;
- hulp aan nieuwkomers en andere bedrijven die, via een communautaire vergunning, kunnen aantonen dat zij een veilige en doeltreffende vervoerdienst kunnen verzorgen;
- een goede samenwerking tussen de verschillende takken van vervoer en de vervoerondernemers.

Een voorstel voor een nieuw programma is in voorbereiding en zal naar verwachting in de loop van 1995 kunnen worden ingediend.

12. Gecombineerd vervoer is te vergelijken met een ketting; de globale kwaliteit van de dienstverlening wordt bepaald door de zwakste schakel. Vaak is dit de overslagterminal en een groot deel van de totale kosten is terug te voeren op wat er in deze terminals gebeurt. Er kunnen verschillende soorten terminals worden onderscheiden, variërend van een punt waar vrachteenheden worden overgeladen, tot complete logistieke centra. Er zijn zoveel faciliteiten beschikbaar dat de gebruiker met informatieproblemen wordt geconfronteerd, en het is dan ook moeilijk vraag en aanbod met elkaar in evenwicht te brengen. Nog een belangrijk punt is de mogelijkheid om toegang tot zo'n terminal te krijgen. Bepaalde terminals zijn alleen voor de eigenaar toegankelijk. Dergelijke beperkingen zijn echter niet aanvaardbaar wanneer een terminal van overheidswege gesteund wordt. Aangezien de efficiency van een terminal bij het gecombineerd vervoer een factor van doorslaggevend belang is, wil de Commissie de nieuwe maatregelen kritisch bekijken om de doeltreffendheid ervan te vergroten.
13. INTEROPERABILITEIT. In zijn artikelen over de transeuropese netwerken stelt het Verdrag zich tot doel de interoperabiliteit van de nationale vervoersystemen te bevorderen. Met dit doel voor ogen heeft de Commissie twee belangrijke initiatieven ontplooid. In de eerste plaats heeft zij richtsnoeren voorgesteld voor de ontwikkeling van de transeuropese vervoernetwerken. Deze richtsnoeren betreffen de vorming van netwerken voor de verschillende takken van vervoer, waaronder hogesnelheids- en conventionele spoorverbindingen, verschillende typen communautaire maatregelen en prioriteiten die bij de totstandbrenging van de netwerken gehanteerd moeten worden. In de tweede plaats heeft zij een richtlijn voorgesteld voor de interoperabiliteit van het HST-net. Deze richtlijn zou een raamwerk vormen waarbinnen de voornaamste vereisten, technische specificaties en normen voor de verschillende subsystemen die interoperabiliteit mogelijk zouden maken, kunnen worden vastgesteld. Ook zouden hiermee procedures voor de vaststelling en goedkeuring van dergelijke verplichte specificaties en normen kunnen worden vastgelegd.
14. Naar het oordeel van de Commissie zou er thans een strategie moeten worden uitgestippeld om de interoperabiliteit van conventionele spoorwegen op het transeuropese netwerk te bevorderen, d.w.z. dat deze beter in staat moeten worden gesteld om internationale verkeersbewegingen mogelijk te maken en te bereiken dat

deze qua veiligheid en continuïteit op het vereiste niveau staan. Het probleem is hier dat de conventionele spoorwegen zich lange tijd langs uiteenlopende wegen ontwikkeld hebben, met als gevolg een grote verscheidenheid van infrastructuren, rollend materieel en apparatuur, terwijl er ook met verschillende regels en procedures wordt gewerkt. Hierdoor kunnen internationale vervoerdiensten langzamer verlopen en duurder uitvallen dan nodig is. Vergeleken met hogesnelheidslijnen zijn de meeste conventionele verbindingen minder op het internationale verkeer aangewezen en kan het materieel, dat weliswaar vaak aan drastische verbeteringen toe is, slechts geleidelijk worden vervangen.

15. Door maatregelen ter bevordering van de interoperabiliteit zou de concurrentiepositie van de conventionele spoorwegen op twee manieren worden verbeterd. Ten eerste zou de kwaliteit erop vooruitgaan en zouden internationale diensten minder gaan kosten, doordat er iets wordt gedaan aan de uiteenlopende normen voor infrastructuren, rollend en ander materieel, alsmede aan de verschillen tussen voorschriften en operationele procedures waardoor de kosten omhoog gaan en grensoverschrijdende verkeersbewegingen alleen maar ingewikkelder worden. Ten tweede zouden de kosten worden gedrukt als gevolg van schaalvergroting bij productie en onderhoud van het materieel. De spoorwegen hebben verschillende normen voor het gebruikte materieel ontwikkeld en hebben het meer in gedetailleerde specificaties dan in prestatievereisten gezocht. De overstap naar op communautair niveau vastgelegde prestatievereisten zou bevorderlijk zijn voor een kostenbesparende schaalvergroting en de totstandbrenging van één enkele concurrentiekrachtige markt, doordat het nu gemakkelijker zou worden de communautaire regels inzake overheidsopdrachten toe te passen.
16. Er zijn echter een aantal knelpunten die niet over het hoofd gezien mogen worden. Een van deze knelpunten is de omvang en de aard van de vraag naar vervoerdiensten waarvoor interoperabiliteit vereist is. Deze vraag zal misschien alleen op bepaalde markten voor railvervoer van enige betekenis zijn, hoewel er door een verbetering van netwerken en diensten extra vraag kan worden gecreëerd. De vraag naar interoperabiliteit is een van de eerste punten die bestudeerd moeten worden. Een tweede knelpunt is van financiële aard. Bekeken moet worden hoeveel het gaat kosten om de belemmeringen voor interoperabiliteit uit de weg te ruimen (de extra financiële belasting kan het gevolg zijn van een vervroeging van de benodigde investeringen, alsmede van een hoger uitvallend kostentotaal) en hoe kwesties als de kapitaalopbrengst en de terugbetalingsperiode moeten worden aangepakt. Dit betekent natuurlijk niet dat de kosten en baten in ruimere zin en over de gehele projectduur veronachtzaamd mogen worden.
17. Nog een punt is de relatie, wat de technische specificaties betreft, tussen interoperabele hogesnelheids- en conventionele netwerken en tussen conventionele en plaatselijke diensten die dezelfde sporen gebruiken. Dit aspect van de interoperabiliteitswerkzaamheden zal terdege moeten worden bestudeerd.
18. De Commissie heeft een aanvang gemaakt met een studieprogramma als uitgangspunt voor een algemene strategie en een aantal uit te werken prioriteiten. Bij een van de studies in het kader van dit programma zouden basisgegevens worden verzameld en zouden de strategische veranderingen op de verschillende markten worden onderzocht, terwijl daarnaast zou worden aangegeven welk prestatieniveau vereist is om criteria voor interoperabiliteit te kunnen vaststellen en de uitwerking hiervan op

infrastructuren en rollend materieel, alsmede op de verwachte schaalvergroting en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen te kunnen beoordelen. Bij een andere studie zou men specifieke trajecten bekijken om zo een idee te krijgen van de voordelen van interoperabele diensten en de kosten van de verschillende oplossingen (ook zouden alternatieve manieren om gelijksoortige resultaten te bereiken worden bestudeerd). Bij de volgende stappen zouden specifieke vraagstukken van naderbij worden bekeken, zouden maatregelen in verschillende beleidssectoren worden geëvalueerd en zouden zo spoedig mogelijk in 1996 voorstellen worden ingediend.

19. **BE- EN TOEREKENING VAN INFRASTRUCTUURKOSTEN.** Bij de uitwerking van regelingen voor de toerekening van infrastructuurkosten wordt enige vooruitgang gemaakt. In het VK en Duitsland zijn in de praktijk bruikbare systemen ontwikkeld, hoewel de hierbij gevolgde benaderingen soms uiteenlopen. De Commissie is voornemens de ontwikkelingen in de Lid-Staten te bestuderen om zo de volgende vragen te kunnen beantwoorden:

- Welke problemen kunnen zich voordoen indien de Lid-Staten verschillende kostenberekeningsmethoden hanteren en hoe kunnen deze worden opgelost?
- Welke kosten komen ten laste van het goederenvervoer en welke uitwerking valt van verschillende toerekeningswijzen op het personenvervoer te verwachten?
- Bestaat de mogelijkheid dat men het eens wordt over externevoordelenmaatregelen en kunnen deze gebruikt worden om richtsnoeren voor overheidssteun ten behoeve van het goederenvervoer per spoor te helpen vaststellen?

De Commissie stelt voor de Raad zo spoedig mogelijk verslag uit te brengen en daarbij eventuele voorstellen te doen om tot een meer doeltreffend gebruik van het netwerk te kunnen bijdragen.

20. **BESTUURLIJKE ONAFHANKELIJKHEID EN DE ROL VAN DE OVERHEID.** Wil men bereiken dat de spoorwegen bij het transport in de Gemeenschap een doeltreffende rol spelen, dan zullen er met betrekking tot een aantal punten verdere maatregelen moeten worden genomen. Dit verslag betreft een aantal onderwerpen dat de Commissie reeds heeft bestudeerd en andere die zij voornemens is te bestuderen. Een fundamentele kwestie die wel als zodanig onderkend is, maar waarvoor geen oplossing is gevonden, betreft het grijze gebied tussen het zelfbeheer van de spoorwegen en de verantwoordelijkheden van de overheid (zie deel 1). Om vooruitgang te kunnen maken is het van wezenlijk belang dat de specifieke verantwoordelijkheden van de Lid-Staten nauwkeurig omschreven worden. De Gemeenschap heeft met haar bepalingen inzake openbare-dienstverplichtingen, overheidssteun, infrastructuurontwikkeling enz. reeds enige duidelijkheid verschaft. Deze bepalingen zou men nu kunnen bundelen om in de toekomst een aantal duidelijke richtsnoeren te hebben.

21. In het bijzonder zouden deze richtlijnen op drie punten betrekking kunnen hebben. In de eerste plaats op het verzorgen van personenvervoer van openbaar belang⁽¹¹⁾. De Lid-Staten kunnen vervoerondernemingen altijd vragen, in overeenstemming met

⁽¹¹⁾ Dit vraagstuk zal ook aan de orde komen bij de werkzaamheden in verband met het Citizen's Network.

artikel 5, lid 1, van Richtlijn 91/440 van de Raad, om diensten van openbaar belang te verrichten. De Lid-Staten kunnen specificeren aan welke diensten behoefte bestaat en erop toezien dat de resultaten aan de verwachtingen beantwoorden, maar moeten wel de verantwoordelijkheid voor de door de vervoerondernemers te dragen kosten op zich nemen. Tevens kunnen zij bedrijven in stand houden of oprichten om diensten in het openbaar belang te verrichten en kunnen zij, overeenkomstig de communautaire regels, concessies doen en speciale rechten toekennen. Bij diensten van openbaar belang gaat het gewoonlijk evenwel om korte of middellange afstanden; wat het vervoer over lange afstanden betreft, zou men zich moeten laten leiden door de beginselen van zelfstandige bedrijfsvoering en eerlijke concurrentie. Hetzelfde geldt voor het goederenvervoer, waarbij de wijze van organisatie door handelsbeginselen zou moeten worden ingegeven, hoewel tijdelijke overheidssteun denkbaar zou zijn totdat er een voor alle takken van vervoer en zowel de directe als indirecte kosten betreffend geharmoniseerd communautair systeem voor de toerekening van infrastructuurkosten is goedgekeurd.

22. In de tweede plaats is er het veiligheidsaspect. De overheid zou op niet-discriminerende wijze bepalingen moeten kunnen vaststellen om een behoorlijk veiligheidsniveau bij het vervoer per spoor te kunnen garanderen en erop toe te zien dat deze bepalingen naar behoren worden uitgevoerd. Een en ander vereist een zekere mate van specifiek toezicht en controlemechanismen om te bereiken dat de vastgestelde normen daadwerkelijk toepassing vinden. In de derde plaats is er de planning en financiering van infrastructurele voorzieningen, welke onder overheidstoezicht zouden moeten staan en wel op zodanige wijze dat aan de algemene beleids- en EU-beginselen voldaan wordt. Wil men echter in deze sector privé-kapitaal aantrekken, dan zou het nodig kunnen blijken de bestaande regels aan een herevaluatie te onderwerpen.

Na overleg met de belanghebbende partijen over de waarde van dergelijke richtsnoeren, zal de Commissie een besluit over een desbetreffend voorstel nemen.

23. **CONCLUSIES.** Op zowel communautair als nationaal niveau moeten nu verdere maatregelen worden getroffen om te bereiken dat de spoorwegen hun voordelen op milieu- en technisch gebied ten volle benutten en de rol gaan spelen die hun in het witboek over het gemeenschappelijk vervoerbeleid wordt toebedeeld. De Commissie is thans voornemens de belanghebbende partijen over opties en prioriteiten voor toekomstige maatregelen te raadplegen. In deze mededeling wordt een aantal terreinen genoemd waarop actief verder moet worden gewerkt. Tevens zijn er nog enige fundamentele kwesties, zoals de externe kosten en het openbaar reizigersvervoer, waarover de Commissie verslag moet uitbrengen. De Commissie ziet de ontwikkeling van de spoorwegen als een essentieel onderdeel van het gemeenschappelijk vervoerbeleid en zal de nodige prioriteit geven aan maatregelen om hun situatie en concurrentiepositie te verbeteren.

RAILVERVOER IN DE EUROPESE UNIE (15)

Goederenvervoer

	1970	1980	1990	1993
Ton-kilometer (miljard)	282	286	257	208
Marktaandeel (%)	31,7	24,9	19,1	15,4

Personenvervoer

	1970	1980	1990	1993
Reiziger-kilometer (miljard)	213	248	272	264
Marktaandeel (%)	10,4	8,7	7,3	6,6

MARKTAANDEEL PER VERVOERWIJZE

Goederenvervoer

Vervoerwijze ⁽¹²⁾	1970	1980	1990	1993
Spoor	31,7	24,9	19,1	15,4
Weg	48,6	57,3	67,3	70,8
Binnenwateren	12,3	9,8	8,4	7,8
Pijpleidingen	7,4	8,0	5,3	6,0

Personenvervoer

Vervoerwijze	1970	1980	1990	1993
Spoor	10,4	8,7	7,3	6,6
Bussen en touringcars	12,7	11,5	9,0	8,5
Particuliere voertuigen	74,8	76,5	78,6	79,5
Luchtvervoer	2,1	3,3	5,2	5,5

Bron: Eurostat en Commissie

⁽¹²⁾ Het goederenvervoer door de lucht is te verwaarlozen.

TABEL 2

RAILVERVOER IN DE EUROPESE UNIE (15)

Goederenvervoer: marktaandeel per Lid-Staat (%)

	1970	1980	1990	1993
België	28,2	23,6	17,8	15,8
Denemarken	19,2	17,2	15,6	17,0
Duitsland				
westelijke deelstaten	33,2	25,2	20,4	17,0
oostelijke deelstaten	71,2	66,7	69,2	29,1
Spanje	16,4	10,9	6,9	4,6
Frankrijk	38,9	31,5	26,5	24,0
Griekenland	9,0	8,2	5,1	4,2
Italië	21,0	12,2	10,2	9,6
Ierland	12,0	11,1	10,3	10,1
Luxemburg	63,4	52,2	54,9	40,6
Nederland	7,3	5,7	4,2	4,0
Portugal	10,4	7,8	12,7	14,6
VK	21,8	15,0	9,3	8,7
Oostenrijk	55,9	39,9	47,6	45,8
Finland	27,2	26,1	22,1	25,2
Zweden	49,3	48,8	42,5	41,9
EU (15)	31,7	24,9	19,1	15,4

Bron: Eurostat en Commissie

TABEL 3**RAILVERVOER IN DE EUROPESE UNIE (15)****Personenvervoer: marktaandeel per Lid-Staat (%)**

	1970	1980	1990	1993
België	11,4	8,6	6,7	6,4
Denemarken	8,1	8,7	7,2	6,3
Duitsland				
westelijke deelstaten	8,8	7,0	6,4	6,5
oostelijke deelstaten	28,9	21,5	14,4	7,4
Spanje	15,0	8,5	7,4	6,6
Frankrijk	11,0	10,0	9,2	8,0
Griekenland	17,2	9,0	8,2	6,3
Italië	11,7	9,4	7,0	6,3
Ierland	5,0	3,7	3,5	3,3
Luxemburg	8,0	7,3	5,0	5,9
Nederland	9,4	6,9	6,9	9,0
Portugal	14,0	11,1	7,0	5,8
VK	8,0	6,3	5,2	4,6
Oostenrijk	14,3	11,6	11,1	12,3
Finland	6,6	7,1	5,7	4,9
Zweden	7,0	8,6	6,1	5,6
EU (15)	10,4	8,7	7,3	6,6

Bron: Eurostat en Commissie

BIJLAGE B

STAND VAN ZAKEN BIJ DE OMZETTING VAN RICHTLIJN 91/440/EEG BETREFFENDE DE ONTWIKKELING VAN DE SPOORWEGEN IN DE GEMEENSCHAP

Algemeen

Op 1 januari 1993 dienden de twaalf toenmalige Lid-Staten overeenkomstig artikel 15 van Richtlijn 91/440/EEG de uitvoeringsmaatregelen te hebben genomen. De omzetting vordert gestaag: alle Lid-Staten op één na hebben de Commissie in kennis gesteld van wetteksten. Vijf Lid-Staten hebben de richtlijn volledig geïmplementeerd, de overige hebben dat gedeeltelijk gedaan. Er is in het algemeen aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de totstandbrenging van juridische onafhankelijkheid en de scheiding, althans in de boekhouding, van het infrastructuurbeheer en de transportcomponent. De invoering van toegangsrechten brengt meer problemen met zich mee, hoewel de door de Raad vastgestelde richtlijn inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur moet leiden tot de oplossing van de resterende problemen, zodat de omzetting wordt vergemakkelijkt.

De Commissie buigt zich momenteel over de tenuitvoerlegging van de richtlijn door de drie nieuwe Lid-Staten.

België

Op 27 augustus 1993 heeft België teksten over de bestuurlijke onafhankelijkheid en de scheiding van rekeningen ter kennis van de Commissie gebracht. Over omzettingsmaatregelen inzake toegangsrechten werd geen kennisgeving ontvangen.

Denemarken

Op 10 maart 1994 heeft Denemarken de Commissie in kennis gesteld van een wettekst waarbij de richtlijn wordt omgezet.

Bondsrepubliek Duitsland

Op 12 januari 1994 heeft Duitsland de Commissie in kennis gesteld van een nieuwe wet inzake de structurele hervorming van de Bondsspoorwegen, waarbij de richtlijn wordt omgezet.

Frankrijk

Op 19 oktober 1993 heeft Frankrijk de teksten van de omzettingsmaatregelen inzake de bestuurlijke onafhankelijkheid en de scheiding van rekeningen ter kennis van de Commissie gebracht. Op 14 juni 1995 heeft Frankrijk hetzelfde gedaan voor de teksten inzake de toegangsrechten.

Griekenland

Op 6 oktober 1993 heeft Griekenland de Commissie in kennis gesteld van de voorgenomen omzetting van de richtlijn; er zijn echter geen verdere maatregelen gemeld.

Ierland

Op 13 augustus 1993 heeft Ierland de Commissie in kennis gesteld van de tekst van maatregelen waarbij de richtlijn grotendeels wordt omgezet; de problematiek van de toegangsrechten is echter nog niet opgelost.

Italië

Op 23 augustus 1993 en 27 april 1994 heeft Italië aan de Commissie de teksten ter kennis gebracht van maatregelen voor de invoering van bestuurlijke onafhankelijkheid en de scheiding van infrastructuurbeheer en vervoercomponent. Het heeft geen omzettingsmaatregelen inzake de toegangsrechten gemeld.

Luxemburg

Op 13 september 1993, 24 juni 1994 en 25 juni 1995 heeft Luxemburg de Commissie in kennis gesteld van de tekst van omzettingsmaatregelen; omzettingsmaatregelen inzake toegangsrechten werden echter niet gemeld.

Nederland

Op 25 januari en 24 augustus 1993 heeft Nederland de tekst van de maatregelen tot omzetting van de richtlijn ter kennis van de Commissie gebracht.

Portugal

Op 24 januari 1994 heeft Portugal de Commissie in kennis gesteld van een aantal wetteksten; de richtlijn is bij deze maatregelen echter niet omgezet.

Spanje

Op 15 november 1993 heeft Spanje wetteksten inzake de invoering van bestuurlijke onafhankelijkheid aan de Commissie ter kennis gebracht; op 26 mei 1994 gebeurde dat voor teksten inzake de scheiding van rekeningen. Spanje heeft geen omzettingsmaatregelen inzake toegangsrechten gemeld.

Verenigd Koninkrijk

Op 6 mei 1994 heeft het Verenigd Koninkrijk de teksten waarbij de richtlijn wordt omgezet aan de Commissie ter kennis gebracht.

Kanaaltunnel

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bereiden maatregelen voor om toegangsrechten in te voeren met betrekking tot de Kanaaltunnel (geen kennisgeving ontvangen).

**Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG betreffende
de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap**

TOELICHTING

Het voorstel

1. De voltooiing van een geïntegreerde markt voor vervoerdiensten blijft een van de hoofddoelstellingen van het communautaire vervoerbeleid. Voor de spoorwegen, die een vitaal onderdeel van deze sector vormen, geldt dit evenzeer als voor de overige takken van vervoer. De vrijheid om railvervoerdiensten te verrichten zou tot een doeltreffender en beter concurrerende bedrijfstak die dichter bij de markt staat, moeten leiden. Aldus zouden nieuw kapitaal en nieuwe ondernemingen worden aangetrokken en zou de ontwikkeling van nieuwe diensten worden gestimuleerd. Dit is nodig, wil men de gestage achteruitgang van het aandeel dat de spoorwegen in de vervoermarkt hebben, tot staan brengen en de financiële situatie van de spoorwegen kunnen verbeteren.
2. In het geval van het railvervoer impliceert de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten dat in de Gemeenschap gevestigde spoorwegondernemingen toegangsrechten tot spoorweginfrastructuur krijgen. Een eerste stap werd gezet met de invoering van toegangsrechten bij Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991. Bij deze richtlijn werden toegangsrechten verleend aan internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegondernemingen, die nu vervoerdiensten kunnen verrichten tussen hun Lid-Staten van vestiging en voor spoorwegondernemingen die internationaal gecombineerd vervoer verzorgen. In juni 1995 heeft de Raad twee richtlijnen vastgesteld waarmee wordt beoogd tot een volledige, doeltreffende en niet-discriminerende toepassing van deze rechten te komen: een richtlijn over de verlening van exploitatievergunningen aan spoorwegondernemingen en een richtlijn over de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de verdeling van de infrastructuurkosten.
3. De Gemeenschap heeft nu wel deze stap op de weg naar een geïntegreerde railvervoermarkt gezet, maar dit proces is duidelijk minder ver gevorderd dan bij de andere takken van vervoer, vooral het weg- en luchtvervoer het geval is, met welke laatstgenoemde vervoertakken de spoorwegen tot op zekere hoogte concurreren. De Gemeenschap heeft echter de noodzaak erkend met de speciale kenmerken van de spoorwegen rekening te houden en om bijgevolg een geïntegreerde markt etappegewijs tot stand te brengen.
4. Het is nu tijd dat de Gemeenschap de volgende stap zet om tot het vrij verrichten van railvervoerdiensten te komen. Eén reden hiervoor is de verplichting de grondbeginselen van het Verdrag op de transportsector, met inbegrip van de spoorwegen, toe te passen. Dit proces mag dan wel geleidelijk verlopen, maar moet blijven voortgaan. De andere reden is de voortdurend dalende lijn die het marktaandeel en de financiële situatie van de spoorwegen laten zien; wat dit betreft, is de situatie de afgelopen jaren sterk verslechterd. Het is dringend noodzakelijk het concurrentievermogen te stimuleren en nieuw kapitaal en nieuwe ondernemingen aan te trekken.
5. De volgende stap bij de totstandbrenging van een geïntegreerde markt moet daarom gericht zijn op een vergroting van het concurrentievermogen van de spoorwegen en op de verdere ontwikkeling van de rol van de spoorwegen in het vervoer op communautair niveau. Volgens de Commissie zal de oplossing het best kunnen

worden gezocht in vrije toegang voor alle goederenvervoerdiensten en voor het internationale personenvervoer. In de goederensector zou dan de intrede van nieuwe ondernemingen op de markt en de hieruit voortvloeiende stimulans voor bestaande ondernemingen kunnen bijdragen tot de oplossing van de problemen in verband met de kwaliteit en in verband met onderinvestering, die de ontwikkeling van beter concurrerende diensten in de weg staan. Er is een liberalisatie van zowel internationale als binnenlandse diensten nodig om ondernemers de mogelijkheid te bieden om een compleet dienstenpakket met volledige logistieke ondersteuning te kunnen aanbieden; de kunstmatige scheiding van de markt in een geliberaliseerde internationale en een aan beperkingen onderhevige binnenlandse sector heeft een remmend effect op de ontwikkeling van nieuwe diensten.

6. Er zij nadrukkelijk op gewezen dat toegangsrechten voor de exploitatie van internationale diensten geen afbreuk doet aan het personenvervoer van algemeen belang, daar die diensten, behoudens in uitzonderlijke gevallen, naar de aard ervan binnenlands gericht zijn (en in het algemeen korte afstanden betreffen). Ook zouden daaruit geen noemenswaardige problemen als gevolg van het verlies van netwerkvoordelen of van het "krenten uit de pap"-zoeken voortvloeien.
7. De Commissie stelt daarom voor artikel 10 van Richtlijn 91/440/EEG zodanig te wijzigen dat de spoorweginfrastructuur worden opengesteld voor het goederenvervoer, het gecombineerde goederenvervoer en het internationaal reizigersvervoer. Daardoor zouden de concurrentiepositie van het railvervoer en de spoorwegverbindingen tussen de Lid-Staten aanzienlijk worden verbeterd.

Subsidiariteit

8. De doelstellingen van het voorstel tegen de achtergrond van de communautaire verplichtingen

De Gemeenschap is verplicht het beginsel van het vrij verrichten van diensten op de transportsector, met inbegrip van de spoorwegen, toe te passen. Terzelfder tijd erkent zij de noodzaak met de speciale kenmerken van de spoorwegen rekening te houden en de toegang tot spoorweginfrastructuren zo geleidelijk aan verder uit te breiden.

In dit voorstel gaat het dus om een uitbreiding van de bij Richtlijn 91/440/EEG in het leven geroepen toegangsrechten, zonder dat het hierbij evenwel tot een volledige liberalisatie van het reizigersverkeer komt.

9. Valt het voorstel uitsluitend onder de bevoegdheid van de Gemeenschap of onder een met de Lid-Staten gedeelde bevoegdheid?

Het voorstel berust op artikel 75 van het Verdrag en valt daardoor onder de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap.

10. Over welke middelen beschikt de Gemeenschap om op te treden?

De Gemeenschap moet een wettelijk kader voor de vaststelling van de toegangsrechten creëren. Met een richtlijn zal worden verzekerd dat de Lid-Staten dergelijke rechten toekennen en dat uiteenlopende nationale maatregelen worden vermeden.

11. Is een uniforme regeling nodig of kan met een richtlijn worden volstaan?

Met een richtlijn zal de gulden middenweg kunnen worden bewandeld tussen geharmoniseerde regels en de noodzaak te erkennen dat de wijze van organisatie van de spoorwegen en de betrekkingen tussen de autoriteiten en de spoorwegen in iedere Lid-Staat weer anders zijn.

**tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG betreffende
de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap**

DE RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 75,

Gezien het voorstel van de Commissie⁽¹⁾,

In samenwerking met het Europees Parlement⁽²⁾,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité⁽³⁾,

Overwegende dat de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen omvat, waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd;

Overwegende dat de sterkere integratie van de communautaire vervoersector voor de interne markt van fundamenteel belang is en dat in de Gemeenschap de spoorwegen een essentieel bestanddeel van de vervoersector vormen;

Overwegende dat bij de toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op de spoorwegsector rekening dient te worden gehouden met de specifieke kenmerken van die sector en dat die toepassing etappegewijs dient te geschieden;

Overwegende dat in Richtlijn 91/440/EEG van de Raad⁽⁴⁾ is bepaald dat aan internationale samenwerkingsverbanden toegangs- en doorvoerrechten worden verleend in de Lid-Staten waar de van die verbanden deel uitmakende spoorwegondernemingen zijn gevestigd, alsmede doorvoerrechten in de andere Lid-Staten voor het verrichten van internationale vervoerdiensten tussen de Lid-Staten waar de van die samenwerkingsverbanden deel uitmakende ondernemingen zijn gevestigd;

Overwegende dat de verruiming van deze toegangsrechten, uit hoofde van het beginsel van het vrij verrichten van diensten, de doeltreffendheid van de spoorwegen ten opzichte van andere takken van vervoer zal verbeteren en het vervoer tussen de Lid-Staten vergemakkelijken, door aanmoediging van de concurrentie en door de mogelijkheid te bieden nieuw kapitaal en ondernemingen aan te trekken;

(1)

(2)

(3)

(4) PB nr. L 237 van 24.8.1991, blz. 25.

Overwegende dat het goederenvervoer aanzienlijke mogelijkheden biedt om nieuwe vervoerdiensten te creëren en bestaande diensten te verbeteren;

Overwegende dat, om volledig concurrentieel te zijn, het goederenvervoer in toenemende mate alomvattende diensten, waaronder vervoer tussen en binnen de Lid-Staten, moet kunnen bieden;

Overwegende dat het internationaal personenvervoer eveneens aanzienlijke mogelijkheden biedt voor de verbetering van diensten;

Overwegende dat bij het liberaliseringsproces rekening moet worden gehouden met de bijdrage van vervoerdiensten tot de interne cohesie van de nationale economieën;

Overwegende dat, overeenkomstig het beginsel van het vrij verrichten van diensten en om zowel de concurrentie als de toetreding van nieuwe ondernemingen tot de markt sterk te stimuleren, de toegangsrechten voor het vervoer van goederen, voor het gecombineerd vervoer ervan en voor het internationaal personenvervoer in de gehele Gemeenschap tot alle aldaar gevestigde spoorwegondernemingen dienen te worden verruimd;

Overwegende dat het overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk en passend is om op Gemeenschapsniveau het grondbeginsel en de doelstelling van de vrijheid van het verrichten van diensten in de sector vervoer per spoor te bepalen door toegangsrechten thans voor alle in de Gemeenschap gevestigde spoorwegondernemingen open te stellen, waarbij de keuze van de middelen ter bereiking van het eindresultaat, dat voor alle spoorwegondernemingen identiek dient te zijn, voor de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten wordt gelaten; dat dit in overeenstemming is met de bepalingen van artikel 3B, derde alinea, van het Verdrag;

Overwegende dat Richtlijn 91/440/EEG bijgevolg dient te worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 91/440/EEG wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 10 komt als volgt te luiden:

"Artikel 10

1. Aan spoorwegondernemingen die binnen de werkingssfeer van artikel 2 vallen, worden onder billijke voorwaarden toegangs- en doorvoerrechten voor infrastructuur in de Lid-Staat van vestiging van die ondernemingen en in andere Lid-Staten toegekend, met het oog op de exploitatie van:
 - internationale en cabotagediensten voor het vervoer en gecombineerd vervoer van goederen, waarbij onder "cabotage" wordt verstaan, binnenlandse diensten die door een spoorwegonderneming in een andere Lid-Staat dan in die waar zij is gevestigd, worden verricht;

- internationale diensten voor het vervoer van reizigers, met inbegrip van het recht om op elk punt dat tussen aankomst- en vertrekpunt is gelegen, passagiers aan boord te nemen of af te zetten.
2. Spoorwegondernemingen die de in lid 1 bedoelde diensten verrichten, sluiten met de beheerders van de gebruikte spoorweginfrastructuren de nodige administratieve, technische en financiële overeenkomsten, waarin een regeling wordt getroffen voor de met deze vervoerdiensten samenhangende verkeersleidings- en veiligheidsaangelegenheden. Deze overeenkomsten dienen niet-discriminerend te zijn."

2. Artikel 14 komt als volgt te luiden:

"Artikel 14

De Commissie dient binnen drie jaar na [de datum van de inwerkingtreding van Richtlijn] bij de Raad een verslag in over de toepassing van deze richtlijn, zo nodig vergezeld van passende voorstellen met betrekking tot de voortzetting van de communautaire actie voor spoorwegontwikkeling".

Artikel 2

De Lid-Staten doen, na raadpleging van de Commissie, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen achttien maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn, aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de Lid-Staten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de Lid-Staten.

Artikel 3

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 4

Deze richtlijn is gericht tot de Lid-Staten.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad,

de Voorzitter

ISSN 0254-1513

COM(95) 337 def.

DOCUMENTEN

NL

07

Catalogusnummer: CB-CO-95-428-NL-C

ISBN 92-77-92660-0

**Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg**