

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte

(COM(2010) 475 definitief — 2010/0253(COD))

en de Mededeling van de Commissie betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte

(COM(2010) 474 definitief)

(2011/C 132/20)

Rapporteur: **de heer HENCKS**

De Raad heeft op 4 oktober 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 91 en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte

COM(2010) 475 definitief – 2010/0253 (COD) en de

Mededeling van de Commissie betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte

COM(2010) 474 definitief.

De afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 maart 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2011 gehouden 470^e zitting (vergadering van 16 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 168 stemmen vóór en 21 tegen, bij 13 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1 Het voorstel voor een richtlijn tot herschikking van het eerste spoorwegpakket is bedoeld om de interpretatieverschillen weg te nemen en bepaalde ontoereikende bepalingen van de spoorwegwetgeving te verbeteren. Het Comité kan zich vinden in deze opzet. Het herschikkingsvoorstel is er evenwel niet alleen op gericht bestaande bepalingen te wijzigen, het bevat ook een aantal nieuwe regelgevende bepalingen.

1.2 De spoorwegwetgeving is bedoeld om een Europese spoorwegruimte tot stand brengen die (duurzaam) kan concurreren met andere vervoerswijzen. Het EESC kan zich dan ook vinden in de nieuwe bepalingen die aansluiten bij deze doelstelling, maar plaatst vraagtekens bij de bepalingen die veel verder gaan of juist te weinig bijdragen aan het behalen van de doelstelling.

1.3 Het EESC betreurt dat in de ontwerprichtlijn geen aandacht wordt besteed aan interoperabiliteit (terwijl de vooruitgang op het vlak van technische interoperabiliteit in grote mate bepalend is voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte), noch aan het onevenwichtige beheer van het spoorverkeer, dat systematisch prioriteit verleent aan passagierstreinen.

1.4 In een context van forse besparingen moet worden gezocht naar nieuwe financieringsbronnen voor spoorinfrastructuur. Rekening houdend met het feit dat de Europese structuurfondsen en het fonds voor sociale cohesie op de eerste plaats de weginfrastructuur financieren, terwijl de middelen voor de TEN-V voornamelijk naar het spoorvervoer gaan, kan het EESC zich enkel vinden in de oprichting van een gemeenschappelijk vervoerfonds als dit wordt opgezet als een neutraal fonds waarin alle vervoerswijzen op gelijke voet gesteld worden. Het EESC zou dan ook graag zien dat bij de herziening van het cohesiebeleid in 2014 expliciet wordt verwezen naar deze vorm van financiering.

1.5 Voorts verwijst het EESC naar de voorstellen 15 en 16 uit de mededeling „Naar een Single Market Act”, waarin nog andere financieringsmogelijkheden worden geschetst, en stelt het voor na te gaan of een compensatiefonds kan worden opgericht, naar analogie van de fondsen die al werden opgezet voor diverse netwerkindustrieën.

1.6 Het EESC betreurt dat er nog lang geen sprake is van gelijke concurrentievoorwaarden met andere vervoerswijzen en dat de maatregelen om de externe kosten en effecten van het vervoer te internaliseren via heffingen die de door de samenleving gedragen externe kosten weerspiegelen, volstrekt ontoereikend zijn.

1.7 Om de toegang tot dienstvoorzieningen te garanderen wordt bepaald dat de bevoegde ondernemingen organisatorisch, juridisch en wat de besluitvorming aangaat onafhankelijk moeten zijn; het EESC kan zich niet vinden in deze verplichting, die de huidige, onvervangbare, structuren op de helling dreigt te zetten.

1.8 Voorts kan het EESC er niet mee instemmen dat de Commissie via gedelegeerde handelingen de bevoegdheid zou krijgen om essentiële bepalingen uit de bijlagen van het herschikkingsvoorstel te wijzigen.

1.9 Ten slotte is het EESC van mening dat absolute prioriteit moet worden toegekend aan de volledige uitvoering van het systeem voor signalering en verkeersbeheer (ERTMS) en het Europees systeem voor permanente treinbesturing (ETCS).

2. De ontwikkeling van de regelgeving inzake de Europese spoorwegruimte

2.1 Een gemeenschappelijke spoorwegruimte tot stand brengen die (duurzaam) kan concurreren met andere vervoerswijzen, dat is de uitdaging die de Europese Unie het hoofd wil bieden sinds de eerste richtlijn van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (91/440/EEG), in 1996 gevolgd door een witboek genaamd „een strategie om de spoorwegen in de Gemeenschap weer vitaal te maken”.

2.2 Richtlijn 91/440/EEG (vervolgens gewijzigd en aangevuld) heeft betrekking op het beheer van de spoorweginfrastructuur en van alle internationale goederen- en passagiersvervoersdiensten per spoor door spoorwegondernemingen die in de Unie gevestigd zijn of zich daar zullen vestigen, met uitzondering van spoorwegondernemingen waarvan de activiteiten zich beperken tot stads-, voorstads- en regionaal vervoer.

2.3 De Unie is van mening dat het gemeenschappelijk vervoersbeleid een van de fundamentele elementen van de interne markt is en tracht het spoorvervoer te bevorderen door de concurrentievoordelen ten opzichte van andere vervoerswijzen over land of door de lucht te benadrukken, met name als het gaat om energieverbruik, vervuiling, milieuprestaties en veiligheid. Zij gaat daarbij uit van de volgende twee beginselen:

- de openstelling van de markt en vrije concurrentie;
- interoperabiliteit van het trans-Europees spoorwegsysteem.

Op het eerste spoorwegpakket van 2001 volgden nog twee andere pakketten plus een groot aantal richtlijnen en aanbevelingen.

3. Omzetting van de Europese regelgeving in nationaal recht

3.1 De omzetting van de richtlijnen van het eerste spoorwegpakket in nationaal recht heeft in tal van lidstaten tot forse

problemen en vertragingen geleid; daar de regelgeving naar het oordeel van de Commissie niet, niet correct of niet volledig ten uitvoer is gelegd, heeft laatstgenoemde in juni 2008 inbreukprocedures ingeleid tegen 24 van de 25 betrokken lidstaten (Malta en Cyprus hebben geen spoorwegwet).

3.2 Naar aanleiding van de door drie lidstaten in hun nationale wetgeving aangebrachte wijzigingen heeft de Commissie in oktober 2009 aan 21 lidstaten met redenen omklede adviezen verzonden betreffende de resterende gevallen van inbreuk. Op 24 juni 2010 heeft de Commissie tegen dertien lidstaten een beroep wegens niet-nakoming aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie van de Europese Unie; in het geval van acht andere lidstaten die een met redenen omkleed advies hadden ontvangen is opheldering verschaft.

3.3 De Commissie hekelt met name ongelijke concurrentievoorwaarden bij de vaststelling van de toegangsrechten, die ze te hoog acht, de discriminerende toewijzing van infrastructuurcapaciteit, een dominante positie van de (traditionele) infrastructuurbeheerders die zelf spoorwegdiensten exploiteren, en het gebrek aan onafhankelijke regelgevende instanties.

3.4 De Commissie erkent nochtans dat de totstandbrenging van vrije concurrentie in de spoorwegsector ook ten dele belemmerd wordt door de ambigue spoorwegwetgeving en het tekortschieten van bepaalde bepalingen, die moeten worden verduidelijkt en aangepast om de interpretatieverschillen tussen lidstaten weg te nemen.

4. Inhoud van het voorstel tot herschikking

4.1 Het voorstel tot herschikking van het eerste spoorwegpakket heeft tot doel de bestaande wetsteksten te vereenvoudigen en te consolideren, kruisverwijzingen weg te nemen, de terminologie te harmoniseren en de problemen van internationaal goederen- en passagiersvervoer (waaronder cabotage) op te lossen.

4.2 Het herschikkingsvoorstel bevat ook een aantal nieuwe bepalingen, m.n.

- vereisten inzake onafhankelijkheid op juridisch en organisatorisch vlak en wat de besluitvorming betreft, waaraan het beheer van vervoersdiensten en het beheer van de daarmee verband houdende spoordiensteninfrastructuur (bijv. instandhouding, onderhoud, toegang tot de terminals, reizigersinformatie, kaartjesverkoop in stations, etc.) moet voldoen;

- het verbod om de inning van de rechten voor het gebruik van infrastructuur in handen te leggen van dienstverleners;

- de invoering van een „use it or lose it”-bepaling om kunstmatige verzadiging van infrastructuur tegen te gaan;
- de verplichting voor lidstaten om in het kader van nationale langetermijnstrategieën een plan voor de ontwikkeling van de infrastructuur op te stellen;
- invoering van een differentiatie van de tarieven voor toegang tot het spoornet op basis van milieu- en interoperabiliteitscriteria.
- grotere onafhankelijkheid en meer bevoegdheden voor nationale regelgevingsinstanties.

5. Algemene opmerkingen bij het voorstel tot herschikking

5.1 Zoals in de mededeling „Naar een Single Market Act” (COM (2010)608) terecht wordt opgemerkt, is vervoer het zenuwstelsel en een van de belangrijkste pijlers van een moderne economie, gezien zijn vermogen om personen en goederen zo vlot mogelijk naar de plaats te brengen waar zij op een gegeven moment nodig zijn of willen zijn.

5.2 Het richtlijnvoorstel gaat evenwel voorbij aan het onevenwichtige beheer van het spoorverkeer, dat maar al te vaak prioriteit verleent aan passagierstreinen. Het EESC herinnert in dit verband dan ook aan zijn pleidooi voor meer flexibiliteit bij de toewijzing van spoorwegtrajecten voor het vrachtvervoer ⁽¹⁾.

5.3 Het EESC heeft, via zijn adviezen, de Unie altijd gesteund bij haar pogingen om de randvoorwaarden te creëren voor een Europese spoorsector voor passagiers- en goederenvervoer die zowel de passagiers, de gebruikers en de exploitanten een efficiënte, veilige, duurzame en toegankelijke dienstverlening biedt tegen transparante, concurrerende en betaalbare prijzen.

5.4 Het EESC ziet nog altijd groeimogelijkheden voor het spoorvervoer in de economische context, die gekenmerkt wordt door een toename van de handel, congestie op de wegen en de steeds dringendere noodzaak om het milieu te beschermen en de uitstoot van broeikasgassen door de vervoerssector terug te dringen.

5.5 De voorgestelde richtlijn kan echter niet verhelen dat, ondanks een indrukwekkend juridisch arsenaal, de doelstelling om een Europese spoorwegruimte tot stand te brengen die in staat is haar positie ten opzichte van andere vervoerswijzen te versterken, nog lang niet is verwezenlijkt.

5.6 Na een langdurige terugval is het modale aandeel van het spoorvervoer ten opzichte van andere vervoerswijzen over land in de afgelopen tien jaar min of meer stabiel gebleven; wel verschilt het tempo waarin die ontwikkeling verloopt sterk

van lidstaat tot lidstaat. Alleen de diensten op de hogesnelheidsnetten maken wezenlijke groei door, getuige de indienststelling, of plannen voor de indienststelling, van extra lijnen en de toename van het aantal actoren ter plaatse.

5.7 Bij gebrek aan een echt geïntegreerd spoorwegnet voor goederenvervoer vallen de infrastructuurbeheerders terug op de 15 al in gebruik zijnde of geplande „internationale goederencorridors” ⁽²⁾ die de voornaamste industriegebieden van de EU met elkaar verbinden. Het gaat hier om een operationele en doeltreffende oplossing, die zich evenwel beperkt tot de internationale corridors.

6. Moeilijkheden en belemmeringen voor de ontwikkeling van het netwerk en de spoordiensten

6.1 Het spoorwegnet is niet in staat geweest in zoverre aan de verwachtingen van de consument en aan de kwaliteitseisen te voldoen dat het een echte concurrent van andere vervoerstakken zou zijn, met name qua tarieven, flexibiliteit, reistijd en punctualiteit. Aanpassing van de huidige structuren aan toekomstige eisen is echter niet eenvoudig en blijkt langer te duren dan verwacht. Er moeten dan ook verdere maatregelen worden getroffen om de ontwikkeling van een doeltreffende Europese spoorweginfrastructuur te bevorderen, een aantrekkelijke spoorwegmarkt tot stand te brengen, administratieve en technische belemmeringen weg te nemen en ervoor te zorgen dat het spoor op gelijke voet met andere takken van vervoer kan concurreren.

6.2 Het EESC stelt vast dat 24 van de 25 lidstaten problemen ondervonden – of nog steeds ondervinden – bij het omzetten in nationaal recht van Europese spoorwegregelgeving die ze eerder hebben goedgekeurd. Mocht het nodig zijn dan is het uiteraard aan het Hof van Justitie om zich uit te spreken over de gegrondheid van de kritiek van de Commissie. Het is te eenvoudig gedacht om de moeizame ontwikkeling van het spoorwegnet en van de spoordiensten enkel toe te schrijven aan de protectionistische houding waar de lidstaten van worden verdacht. Het EESC is van oordeel dat hier beslist ook andere redenen aan ten grondslag liggen.

6.3 Spoorinfrastructuur vertoont de kenmerken van een natuurlijk monopolie. Het is belangrijk dat deze infrastructuur daadwerkelijk wordt onderworpen aan openbaar toezicht en dat wordt gezorgd voor de nodige capaciteit en grensoverschrijdende coördinatie, zodat de vervoersdiensten in heel Europa en tussen Europa en de buurlanden naadloos op elkaar aansluiten. Ook vereisen spoordiensten dat de economische en sociale voorwaarden, arbeidsomstandigheden en veiligheids- en milieunormen enerzijds, en de economische en mededingingsvoorwaarden anderzijds, op harmonieuze wijze met elkaar in evenwicht worden gebracht.

6.4 De lidstaten hebben in hun nationaal beleid meer oog voor de bezorgdheid en klachten van burgers, met name voor het feit dat, zoals het verslag Monti stelt, de „sceptische houding van sommigen tegenover de interne markt tevens valt te verklaren uit de perceptie dat de opeenvolgende liberaliseringten ten koste zijn gegaan van de door diverse economische actoren verworven rechten.”

⁽¹⁾ PB C 27 van 3.2.2009, blz. 41.

⁽²⁾ PB L 276 van 20.10.2010, blz. 22.

6.5 De bepalingen van de verdragen (zie artikel 14 VWEU en Protocol 26) en het afgeleid recht inzake de diensten van algemeen belang, alsook artikel 93 van het VWEU, zijn van toepassing op vervoer in het algemeen, terwijl Verordening 1370/2007 meer in het bijzonder betrekking heeft op het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg. Het EESC betreurt dat de Commissie hier niet uitdrukkelijk naar verwijst en de sectorale uitdagingen van het spoorvervoer niet in dit grotere kader plaatst.

7. Specifieke opmerkingen

7.1 Financiering van de infrastructuur

7.1.1 De totstandbrenging van één spoorwegruimte vergt meer dan alleen politieke wil en de handelsdynamiek van spoorwegondernemingen. Om de uitbreiding en de modernisering van het spoorwegnet, de vervanging van verouderd materieel, het wegnemen van knelpunten, technische interoperabiliteit, de veralgemening en harmonisering van veiligheidssystemen, etc. mogelijk te maken, zijn omvangrijke investeringen in het spoorwegnet noodzakelijk, waarvan het economisch rendement pas op zeer lange termijn te verwachten is.

7.1.2 In de huidige economische conjunctuur, waarbij Europa zich genoodzaakt ziet tot het terugdringen van overheids tekorten en het bewerkstelligen van een begrotingsevenwicht, is de speelruimte van lidstaten als het gaat om overheidsinvesteringen uiterst beperkt, hetgeen terughoudendheid onder particuliere beleggers in de hand werkt.

7.1.3 Dientengevolge richten investeerders zich voornamelijk op de rendabele infrastructuur van hogesnelheidsnetten en trans-Europese netwerken voor goederenvervoer, terwijl het conventionele spoorvervoer eerder wordt verwaarloosd.

7.1.4 De voorgestelde richtlijn verplicht lidstaten tot openbaarmaking van een strategie voor de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur waarmee tegemoet wordt gekomen aan de toekomstige mobiliteitsbehoeften en die berust op een gezonde en duurzame financiering over een periode van ten minste vijf jaar. Uitgaande van deze strategie moet de infrastructuurbeheerder op zijn beurt een ondernemingsplan opstellen dat investerings- en financieringsprogramma's omvat. De toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector wordt geacht op dit punt een niet-bindend advies te verstrekken.

7.1.5 Daarnaast moeten de betrokken lidstaten samen met de bestaande spoorwegondernemingen adequate mechanismen tot stand brengen om bij te dragen aan het terugdringen van de schuldenlast van overheidsbedrijven tot een niveau dat gedegen financieel beheer niet in de weg staat, zodat de financiële positie van deze bedrijven kan worden gesaneerd.

7.1.6 Het Comité kan zich vinden in de verplichting voor de lidstaten om een meerjarenprogramma op te stellen voor de investeringen in het spoornetwerk op middellange en korte termijn. Op die manier krijgen de beheerders en exploitanten de kans bij hun planning de vereiste zekerheid en flexibiliteit

aan de dag te leggen. Een dergelijke verplichting dreigt echter zonder effect te blijven als daarnaast niet ook nieuwe financieringsbronnen worden aangeboord. Het Comité zou daarom graag zien dat bij de herziening van het cohesiebeleid in 2014 expliciet wordt verwezen naar nieuwe financieringsmogelijkheden. Rekening houdend met het feit dat de Europese structuurfondsen en het fonds voor sociale cohesie op de eerste plaats de weginfrastructuur financieren, terwijl de middelen voor de TEN-V voornamelijk naar het spoorvervoer gaan, kan het Comité zich enkel vinden in de oprichting van een gemeenschappelijk vervoerfonds als dit wordt opgezet als een neutraal fonds waarin alle vervoerswijzen op gelijke voet gesteld worden.

7.1.7 Voorts gaat het EESC in beginsel akkoord met de door het richtlijnvoorstel opgelegde meerjarenovereenkomsten (koppeling tussen financiering en resultaten, ondernemingsplannen), maar wijst het erop dat hun inhoud onder het subsidiariteitsbeginsel valt. Overigens moeten in deze overeenkomsten bepalingen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat een vermindering van de kosten wordt weerspiegeld in lagere tarieven voor de gebruikers.

7.1.8 Bovendien kan de EU lidstaten niet voorschrijven welke partners, in dit geval de toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector, ze om advies moeten vragen over hun investeringsprogramma's, noch hen ertoe verplichten de toereikendheid van de beoogde begrotingsmiddelen door deze instantie te laten toetsen aan de prestatiedoelstellingen van de infrastructuur; evenmin kan ze vragen om de overlegging van een bewijsstuk in het geval een lidstaat de aanbevelingen van de genoemde toezichthoudende instantie niet opvolgt.

7.1.9 Publiek-private partnerschappen kunnen worden aangewend om in ieder geval een deel van de langetermijninvesteringen tot stand te brengen, op voorwaarde dat er wetgeving ter beschikking staat die een Europees kader schept dat deze partnerschappen faciliteert, dat een evenwicht wordt gevonden tussen de uiteenlopende belangen van de publieke en de particuliere investeerders en dat, in het belang van de openbare dienstverlening en de veiligheid, de bestaande spoorweginfrastructuur openbaar eigendom blijft.

7.1.10 Bij de zoektocht naar degelijke financieringsbronnen is het zinvol van gedachten te wisselen over investeringsstimulansen in het kader van voorstel nr. 15, „de uitgifte van particuliere obligatieleningen voor de financiering van Europese projecten stimuleren” en nr. 16, „maatregelen bestuderen die ertoe kunnen leiden dat particuliere investeringen – en met name die op lange termijn – een actievere bijdrage leveren tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie” van de mededeling „Naar een Single Market Act”.

Een andere mogelijkheid om spoorinfrastructuur te financieren is de oprichting van een compensatiefonds, naar analogie van het fonds waarin in de richtlijn postdiensten is voorzien; aan dit fonds zou worden bijgedragen door alle exploitanten van het spoornetwerk, onder nog vast te leggen voorwaarden.

7.2 Internaliseren van externe kosten/effecten

7.2.1 Ter bevordering van het spoorvervoer moeten op het niveau van de EU, lidstaten en nationale instanties gecoördineerde initiatieven worden genomen in alle gevallen waar comparatieve voordelen kunnen worden behaald.

7.2.2 In deze optiek benadrukt de Commissie terecht de noodzaak om „te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden met andere vervoerswijzen”, met name door „maatregelen om de externe kosten van vervoer voor alle vervoerswijzen op gecoördineerde en evenwichtige wijze te internaliseren zodat de heffingen een weergave zijn van de door de samenleving, in de ruime zin van het woord, gedragen externe kosten”. De voorstellen van de Commissie zijn echter veel minder verregaand dan de voorstellen die het EESC hierover al heeft gedaan ⁽³⁾.

7.2.3 Het is in de eerste plaats met het oog op de intermodale concurrentie dat gestreefd moet worden naar een interne markt met vrije mededinging, en niet zozeer met het oog op de spoorwegsector zelf.

Zolang de externe, ecologische en maatschappelijke kosten niet worden meegerekend in de voor het gebruik van vervoersinfrastructuur geheven rechten, zullen concurrentievervalsingen ten nadele van het spoorvervoer blijven bestaan.

7.2.4 Het EESC betreurt dat ofschoon het witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” uit 2001 voorzag in het internaliseren van milieukosten, dit besluit nog altijd op zich laat wachten.

7.2.5 Om spoorwegondernemingen ertoe te bewegen in duurzamere spoorwegtechnologieën te investeren, beoogt de voorgestelde richtlijn de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur al naar gelang de geluidskarakteristieken van het rollend materieel te differentiëren.

Volgens de Commissie (hoewel dit in de ontwerprichtlijn niet wordt verduidelijkt) zal deze differentiëring worden uitgevoerd via een verlaging van de toegangskosten voor ondernemingen die de geluidshinder van het rollend materieel beperken. Het EESC is van oordeel dat een dergelijke maatregel, die overigens de grootste lof verdient, enkel mag worden toegepast als hiertoe ook verplicht (en dus niet enkel facultatief) wordt overgegaan in de andere vervoerssectoren.

7.2.6 Het EESC juicht deze eerste stap in de goede richting toe, maar vreest dat de bijdrage aan het tegengaan van concurrentievervalsing beperkt zal blijven zolang de lidstaten niet verplicht worden, in het kader van de voorgestelde „Eurovignetrichtlijn”, bovenop de infrastructuurheffing nog een heffing voor alle externe kosten te hanteren.

7.3 Beheer van spoorwegondernemingen volgens commerciële beginselen

7.3.1 De voorgestelde richtlijn stelt dat wanneer een lidstaat direct of indirect eigenaar is van een spoorwegonderneming of

zeggenschap erover uitoefent, zijn controlerechten niet verder gaan dan het algemene beleid en hij zich niet mag mengen in de bedrijfsbeslissingen van de bestuurders.

7.3.2 Het EESC is van oordeel dat de richtlijn niet mag vooruitlopen op de controlerechten van de raad van beheer; als aandeelhouder van een spoorwegonderneming mag een lidstaat immers niet meer of minder controlerechten hebben dan een particuliere aandeelhouder.

7.4 Voorwaarden voor de toegang tot diensten

7.4.1 Teneinde een niet-discriminerende toegang tot de dienstvoorzieningen te garanderen, d.w.z. stations (passagiersstations, rangeerstations, vormingsstations, remisestations), vrachterminals, onderhoudsinfrastructuur, hulp- en ondersteuningsfaciliteiten (waaronder slepen), etc. die worden geëxploiteerd door ondernemingen met een dominante marktpositie, moeten laatstgenoemden op zodanige wijze zijn georganiseerd dat ze juridisch, organisatorisch en wat de besluitvorming aangaat onafhankelijk zijn.

7.4.2 Een dergelijke verplichting tot juridische en organisatorische onafhankelijkheid en zelfstandige beslissingsbevoegdheid is in de ogen van het EESC onevenredig aan het doel van niet-discriminatie en brengt de huidige onontbeerlijke structuren en activiteiten in gevaar.

7.4.3 Het EESC is van mening dat het voldoende is te eisen dat de huidige regelgeving, die de exploitanten van dergelijke dienstvoorzieningen verplicht tot niet-discriminerende toegang, wordt nageleefd, te meer daar bij niet-nakoming van de ter zake dienende wetgeving de toezichthoudende instantie verplicht is in te grijpen.

7.4.4 Ten slotte wil het EESC er nog aan herinneren dat de overheidsfinanciering van deze dienstvoorzieningen bedoeld was om tegemoet te komen aan de behoeften van de samenleving. Toegang tot diensten die door de overheid worden gefinancierd hoeft dan ook alleen te worden verzekerd als zulks in het algemeen belang is.

7.5 Markttoezicht

7.5.1 In artikel 14 van het voorstel tot herschikking wordt bepaald dat grensoverschrijdende overeenkomsten tussen lidstaten aan de Commissie ter kennis moeten worden gebracht, zonder dat wordt aangegeven om welke overeenkomsten het gaat. Het Comité zou graag zien dat wordt verduidelijkt dat openbaardienstcontracten niet onder deze bepaling vallen.

7.5.2 Daarnaast verleent de voorgestelde richtlijn de Commissie voor onbepaalde tijd de bevoegdheid gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde bijlagen bij de voorgestelde richtlijn aan te passen.

⁽³⁾ PB C 317 van 23.12.2009, blz. 80

7.5.3 Aangezien bepaalde bijlagen een aantal essentiële onderdelen bevatten, terwijl het Verdrag het gebruik van een gedelegeerde handeling slechts toestaat om niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling aan te vullen of te wijzigen, is het EESC van mening dat in dit geval de in de EU-teksten vastgestelde gewone wetgevingsprocedure moet worden gevolgd.

7.5.4 Een van de in bijlage VII bij de ontwerp-richtlijn opgenomen basisbeginselen inzake de overeenkomsten tussen bevoegde instanties en infrastructuurbeheerders luidt dat in de overeenkomst regels moeten worden vastgelegd voor de afhandeling van ernstige storingen, met inbegrip van een eventuele minimumdienstverlening bij stakingen.

7.5.5 Om te voorkomen dat interpretaties van het arbeidsrecht van de lidstaten al te ver gaan of dat een vermoeden van inmenging (en dus van schending van het subsidiariteitsbeginsel) ontstaat, stelt het Comité voor hierbij ter verduidelijking aan te tekenen dat het gaat om een minimumdienstverlening in de lidstaten waar de nationale wetgeving hierin voorziet.

8. Inhoud van de mededeling betreffende de spoorwegstrategie van de Commissie 2011-2015

8.1 In de mededeling presenteert de Commissie haar spoorwegstrategie en de aanvullende initiatieven die zij in de komende vijf jaar zou kunnen nemen. Het gaat o.m. om de volgende maatregelen:

- middelen vrijmaken voor de ontwikkeling van de spoorinfrastructuur;
- verder ontwikkelen van gespecialiseerde netwerken;
- wegwerken van administratieve en technische belemmeringen;
- gelijke concurrentievoorwaarden met andere vervoerswijzen verzekeren;
- streven naar de volledige uitvoering van het ERTMS en het Europees systeem voor permanente treinbesturing ETCS.

9. Kanttekeningen bij de mededeling betreffende de spoorwegstrategie van de Commissie 2011-2015

9.1 Het EESC is van mening dat absolute prioriteit zal moeten worden toegekend aan de volledige uitvoering van het ERTMS en het Europees systeem voor permanente treinbesturing ETCS. De aanzienlijke investeringen die hiermee gepaard gaan maken financiering uit de Europese fondsen onontbeerlijk.

9.2 In de mededeling staat het volgende te lezen: „aangezien een groot deel van het binnenlands personenvervoer op grond van openbaardienstcontracten wordt verzekerd, zal de Commissie tevens de voorwaarden voor de gunning van deze contracten in de lidstaten onderzoeken. Er wordt reeds een evaluatie gemaakt van de huidige praktijk op grond van Verordening (EG) nr. 1370/2007, die in december 2009 in werking is getreden”.

9.3 Het EESC verbaast zich erover dat de Commissie overgaat tot de evaluatie van een verordening die op 3 december 2009 in werking is getreden en die, omdat ze vele overgangsbepalingen bevat, slechts ten dele toepasbaar is. Deze overhaaste handelwijze baart ons zorgen, temeer daar de Commissie slechts na lange en moeizame discussies met het Europees Parlement en de Raad met een aantal bepalingen uit Verordening (EG) nr. 1370/2007 heeft ingestemd.

9.4 Het EESC dringt er dan ook op aan dat de bepalingen uit art. 8, lid 2, van Verordening 1370/2007/EG worden nageleefd en dat de Commissie binnen zes maanden na 3 december 2014 een verslag voorlegt over de uitvoering van de hierboven vermelde verordening. Aan de hand daarvan kunnen dan eventueel corrigerende maatregelen worden genomen.

9.5 Het EESC wijst erop dat mededinging geen doel op zich is, maar een manier om de doelstellingen van de EU te verwezenlijken. De verdragen benadrukken de noodzaak om mededingingsregels te koppelen aan doelstellingen van algemeen belang. Het is dan ook zaak een nauwgezette analyse uit te voeren, niet van de „spoorwegmarkt” maar van de markten die er deel van uitmaken; deze bezitten andere kenmerken en kunnen andere regels vereisen (zie Protocol 26) al naar gelang hun specifieke kenmerken: lokaal, regionaal, interregionaal, trans-Europees, passagiers, goederen, etc. Het specifieke karakter van spoorvervoer kan daarnaast aanleiding geven tot initiatieven die niet berusten op concurrentie maar op samenwerking tussen spoorwegondernemingen.

Brussel, 16 maart 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslagingen verworpen:

Par. 7.1.9

Als volgt wijzigen:

„Publiek-private partnerschappen kunnen worden aangewend om in ieder geval een deel van de langetermijninvesteringen tot stand te brengen, op voorwaarde dat er wetgeving ter beschikking staat die een Europees kader schept dat deze partnerschappen faciliteert, dat een evenwicht wordt gevonden tussen de uiteenlopende belangen van de publieke en de particuliere investeerders en dat, in het belang van de openbare dienstverlening en de veiligheid, er overheidstoezicht is op de bestaande spoorweginfrastructuur openbaar eigendom blijft.”

Motivering

Het moet mogelijk zijn in het kader van de publiek-private partnerschappen te onderhandelen over infrastructuurvoorzieningen zoals de spoorbanen e.d. Het is belangrijk dat de dienstvoorzieningen als onderdeel van Europese en nationale infrastructuur worden onderworpen aan toezicht.

Uitslag van de stemming:

Stemmen voor: 67

Stemmen tegen: 88

Onthoudingen: 22

Par. 7.2.3

Dit wijzigingsvoorstel hangt samen met het voorstel dat betrekking heeft op par. 1.6; de twee wijzigingsvoorstellen zijn samen in stemming gebracht.

Als volgt wijzigen:

„~~Het is in de eerste plaats met het oog op de intermodale concurrentie dat gestreefd moet worden naar een interne markt met vrije mededinging, en niet zozeer met het oog op de spoorwegsector zelf. Over het algemeen gesproken is de spoorwegsector een veilige, milieuvriendelijke en energie-efficiënte vervoerswijze. Zolang de externe, ecologische en maatschappelijke kosten van alle vervoerswijzen niet volledig worden meegerekend in de voor het gebruik van vervoersinfrastructuren geheven rechten, zullen tot op zekere hoogte concurrentievervalsingen ten nadele van het spoorvervoer blijven bestaan~~”

Motivering

De eerste zin staat haaks op het EU-vervoersbeleid en moet worden geschrapt. De concurrentiepositie van de spoorwegsector is een integraal onderdeel van het spoorwegpakket. Aangezien geen enkele vervoerswijze, ook het spoor niet, de externe kosten al volledig heeft geïnternaliseerd, moet de tweede alinea worden herschreven.

Par. 1.6

Als volgt wijzigen:

„Het EESC betreurt dat er nog lang geen sprake is van gelijke concurrentievoorwaarden ~~met andere~~ voor alle vervoerswijzen en dat de maatregelen om de externe kosten en effecten van het vervoer te internaliseren via heffingen die de door de samenleving gedragen externe kosten weerspiegelen, volstrekt ontoereikend zijn.”

Motivering

Ook de spoorwegsector kent externe kosten, m.n. geluidshinder, die niet zijn geïnternaliseerd; bovendien lopen de heffingen voor de verschillende vervoerswijzen uiteen.

Uitslag van de stemming:

Stemmen voor: 55

Stemmen tegen: 103

Onthoudingen: 23

Paragraaf 7.2.5

Als volgt wijzigen:

„Om spoorwegondernemingen ertoe te bewegen in duurzamere spoorwegtechnologieën te investeren, beoogt de voorgestelde richtlijn de heffingen voor het gebruik van de infrastructuur al naar gelang de geluidskarakteristieken van het rollend materieel te differentiëren.

Volgens de Commissie (hoewel dit in de ontwerprichtlijn niet wordt verduidelijkt) zal deze differentiëring worden uitgevoerd via een verlaging van de toegangskosten voor ondernemingen die de geluidshinder van het rollend materieel beperken. Het EESC is van oordeel dat een dergelijke maatregel, die overigens de grootste lof verdient, maar het is wel belangrijk dat de invoering ervan op dusdanige wijze geschiedt dat het concurrentievermogen van spoorwegondernemingen niet wordt aangetast enkel mag worden toegepast als hiertoe ook verplicht (en dus niet enkel facultatief) wordt overgegaan in de andere vervoerssectoren.”

Motivering:

Gezien de inhoud van de voorafgaande paragrafen zou het EESC zich niet moeten verzetten tegen doorberekening van de geluidskosten, op voorwaarde dat de manier waarop deze doorberekening plaatsvindt niet ten koste gaat van het concurrentievermogen van de spoorwegen t.o.v. andere vervoerstakken.

Uitslag van de stemming:

Stemmen voor:	57
Stemmen tegen:	110
Onthoudingen:	16

Paragraaf 7.4.2

Dit wijzigingsvoorstel hangt samen met het voorstel dat betrekking heeft op par. 1.7; de twee wijzigingsvoorstellen zijn samen in stemming gebracht.

De paragrafen 7.4.2 en 7.4.3 combineren en als volgt wijzigen:

„Volgens het EESC is het geen uitgemaakte zaak waar de scheidslijn tussen publieke infrastructuur en middelen van private exploitanten precies ligt; dit is een onderwerp van discussie. Wel heeft de ervaring duidelijk geleerd dat toegang tot bijvoorbeeld terminals, stations en rangeerterreinen van doorslaggevend belang kan zijn voor de toetreding van nieuwe exploitanten en dus voor de ontwikkeling van de markt.

Het EESC is in principe van mening dat het voldoende zou moeten zijn ~~is~~ te eisen dat de huidige regelgeving, die de exploitanten van dergelijke dienstvoorzieningen verplicht tot niet-discriminerende toegang, wordt nageleefd, ~~te meer daar bij niet-nakoming van de ter zake dienende wetgeving de toezichhoudende instantie verplicht is in te grijpen.~~ Gezien de opgedane ervaringen en het belang van een vrije toegang tot centrale infrastructuurknooppunten is een ~~Een~~ dergelijke verplichting tot juridische en organisatorische onafhankelijkheid en zelfstandige beslissingsbevoegdheid ~~is~~ in de ogen van het EESC in sommige gevallen dan ook gerechtvaardigd. Belangrijk is wel dat deze verplichting onevenredig aan het doel van niet-discriminatie en brengt de huidige onontbeerlijke structuren en activiteiten niet in gevaar brengt.”

Motivering:

Zie ook de motivering m.b.t. paragraaf 1.7. De toegang tot belangrijke intermodale terminals en rangeerterreinen enz. dient volledig concurrentieneutraal te zijn, wil een Europese spoorwegmarkt tot stand gebracht kunnen worden. Dit is – naast een eerlijke toewijzing van capaciteit op het spoor – een van de belangrijkste eisen van het stijgende aantal onafhankelijke spoorwegondernemingen.

Par. 1.7

Als volgt wijzigen:

„Om de toegang tot dienstvoorzieningen te garanderen wordt bepaald dat de bevoegde ondernemingen organisatorisch, juridisch en wat de besluitvorming aangaat onafhankelijk moeten zijn; het EESC kan zich ~~niet~~ vinden in deze verplichting, als zulks noodzakelijk is om gelijke kansen voor alle exploitanten op de spoorwegmarkt te creëren die de huidige, onvervangbare, structuren op de helling dreigt te zetten.”

Motivering

Terminals en rangeertations e.d. maken vanzelfsprekend deel uit van de gemeenschappelijke infrastructuur op een vrije markt. De ervaring leert dat onafhankelijkheid op deze gebieden cruciaal is om de nieuwe spoorwegexploitanten op gelijke voet te stellen met de vroegere nationale exploitanten met een monopoliepositie. Het risico op misbruik van machtsposities blijft bestaan. Zie ook de evaluatie van de spoorwegpakketten van de Commissie zelf (par. 3.3).

Uitslag van de stemming:

Stemmen voor:	54
Stemmen tegen:	111
Onthoudingen:	21

Par. 7.4.4

Te schrappen:

~~„Ten slotte wil het EESC er nog aan herinneren dat de overheidsfinanciering van deze dienstvoorzieningen bedoeld was om tegemoet te komen aan de behoeften van de samenleving. Toegang tot diensten die door de overheid worden gefinancierd hoeft dan ook alleen te worden verzekerd als zulks in het algemeen belang is.”~~

Motivering

Als deze voorzieningen door de overheid worden gefinancierd gaat het om infrastructuur die moet openstaan voor alle exploitanten die daarvan gebruik maken.

Uitslag van de stemming:

Stemmen voor: 51
Stemmen tegen: 119
Onthoudingen: 20 De volgende passages uit het afdelingsadvies, waarvoor ten minste een vierde van de stemmen was uitgebracht, werden vervangen door wijzigingsvoorstellen die door de voltallige vergadering zijn goedgekeurd:

Par. 6

Titel als volgt wijzigen:

~~„Moelijkheden en belemmeringen voor het herstel van het modale evenwicht”~~

Uitslag van de stemming:

Stemmen voor: 97
Stemmen tegen: 42
Onthoudingen: 18

Par. 6.2, eerste zin

Als volgt wijzigen:

~~„Spoorinfrastructuur vertoont in veel gevallen kenmerken van een Het specifieke karakter van het natuurlijke monopolie.”~~

Par. 6.2, laatste zin

Schrappen:

~~„Openbaar toezicht en een evaluatie van de doeltreffendheid van het spoorwegsysteem, waar ook de democratische inbreng en deelname van alle belanghebbenden bij horen, blijven noodzakelijk.”~~

Uitslag van de stemming:

Stemmen voor: 118
Stemmen tegen: 36
Onthoudingen: 18