



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.07.1996
COM(96) 421 def.

WITBOEK

EEN STRATEGIE OM DE SPOORWEGEN IN DE GEMEENSCHAP WEER VITAAL TE MAKEN

(door de Commissie ingediend)

INHOUD

	Bladzijde
Resumé	3
Afdeling I - Er is een nieuw soort spoor nodig	6
Afdeling II - Waarom het spoor er slecht voorstaat	8
Afdeling III - Financiën	12
Afdeling IV - Het introduceren van marktkrachten	17
Afdeling V - Openbare dienstverlening in het railvervoer	26
Afdeling VI - Integratie van de nationale spoorwegstelsels	29
Afdeling VII - Sociale aspecten	37
Afdeling VIII - Synthese en spoorboekje voor actie	40

RESUMÉ

EEN STRATEGIE OM DE SPOORWEGEN IN DE GEMEENSCHAP WEER VITAAL TE MAKEN

1. De spoorwegen zouden een grote bijdrage kunnen leveren aan de mobiliteit in de volgende eeuw. Maar terwijl er steeds meer onbehagen bestaat over de negatieve effecten van het vervoer, blijft het marktaandeel van het railvervoer teruglopen. De voornaamste reden is de ontevredenheid met de prijs en de kwaliteit van het railvervoer, dit ondanks enkele bemoedigende voorbeelden van nieuwe dienstverlening. Het gevoel bestaat dat het spoor niet, zoals andere vervoerwijzen, inhaakt op de veranderde markten en de veranderde behoeften van de consumenten.
2. In feite zijn de spoorwegen in hoge mate van de marktkrachten afgeschermd. De regeringen dragen hiervoor een zekere verantwoordelijkheid, omdat zij veelal niet een voldoende onafhankelijk management toestonden, en verplichtingen hebben opgelegd zonder de daardoor veroorzaakte kosten volledig te vergoeden; ook hebben zij geen duidelijke financiële doelstellingen uitgestippeld, maar wel subsidieerden zij de verliezen of lieten zij de schulden zich opstapelen. De spoorwegen werden moeilijke beslissingen bespaard, maar daardoor zijn zij slecht voorbereid op hun toekomst op lange termijn.
3. Er is een nieuw soort spoor nodig. Dat moet in de allereerste plaats de kenmerken van een onderneming hebben, met een onafhankelijk management dat de vrijheid heeft om kansen aan te grijpen, maar dat ook op mislukkingen kan worden aangesproken. Daartoe moet het financieel gezond zijn, en bevrijd van de last van het verleden. De spoorwegbedrijven moeten op een passende manier aan de krachten van de markt worden blootgesteld, hetgeen ook moet leiden tot een grotere betrokkenheid van de particuliere sector. Er moet een duidelijke afbakening komen van de verantwoordelijkheden tussen de staat en de spoorwegen, vooral op het punt van de openbare dienstverlening. Er moet een partnerschap komen tussen de Gemeenschap, de Lid-Staten, de spoorwegen en hun werknemers teneinde dat nieuwe spoor het licht te doen zien. Uit hoofde van dit initiatief is op het niveau van de Gemeenschap op de hieronder vermelde terreinen dringend actie geboden:
4. *Financiën*

De Lid-Staten moeten hun verplichtingen nakomen om de spoorwegen van hun schuldenlast te bevrijden en hun financiële toestand te verbeteren; de Commissie zal verslag uitbrengen van de gemaakte vorderingen. Ook moeten de Lid-Staten een gezonde financiële basis scheppen door hun steun te koppelen aan herstructureringsprogramma's. De Commissie zal de communautaire regelgeving inzake staatssteun hanteren teneinde de spoorwegen geleidelijk naar een grotere levensvatbaarheid te brengen.

5. *Krachten van de markt*

Door het vergroten van het recht op toegang tot de infrastructuur, kunnen nieuwe spoorwegondernemingen tot de markt toetreden. Vorig jaar heeft de Commissie een voorstel ingediend om een vrije toegang voor al het goederenvervoer en voor het internationale reizigersvervoer te creëren. Dit voorstel is een kritisch element van de strategie voor het revitaliseren van de spoorwegen, en daarom is het van essentieel belang dat het snel wordt aangenomen. Om ertoe bij te dragen dat de toegangsrechten effectief zijn, zal zij voorstellen het beheer van de infrastructuur en dat van de transportoperaties in afzonderlijke bedrijfseenheden onder te brengen. Het is thans dringend noodzakelijk de voorwaarden voor het internationale goederenvervoer te verbeteren, reden waarom de Commissie de totstandkoming van transeuropese goederen-snelspoortrajecten met open toegang en vereenvoudigde regelgeving zal bevorderen. Ook in het binnenlands reizigersvervoer moeten marktkrachten worden geïntroduceerd. Dat moet zodanig gebeuren dat de netvoordelen intact blijven en de openbare dienstverlening wordt bevorderd. In die lijn zal de Commissie nagaan wat de beste praktische methode is voor het introduceren van marktkrachten, en daarna zal zij voorstellen indienen.

6. *Openbare dienstverlening*

De Commissie staat onomwonden achter een beter openbaar vervoer. De staat heeft een legitiem recht om de openbare dienstverlening in het vervoer te garanderen, iets wat in de Gemeenschapswetgeving uitdrukkelijk is erkend. Maar er bestaat een sterke ontevredenheid met betrekking tot die dienstverlening. Het is noodzakelijk de kwaliteit te verbeteren en meer "waar voor het geld" te krijgen, en daartoe is een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van essentieel belang. De Commissie zal de algemene invoering voorstellen van openbare-dienstverleningscontracten tussen de staat en de vervoersondernemingen. Net als voor het binnenlandse reizigersvervoer in het algemeen, zal zij eerst een studie maken van de praktische aspecten van het introduceren van marktkrachten, waarna zij te zijner tijd de nodige voorstellen zal indienen.

7. *Integratie van nationale systemen*

De spoorwegen hebben zich langs nationale lijnen ontwikkeld, hetgeen heeft geleid tot moeilijkheden bij het over de grenzen heen werken, tot een onvoldoende planning van de infrastructuur en tot een versnippering in de sector toeleveringsbedrijven en in de research. Ofschoon er vorderingen zijn gemaakt, is de integratie verre van voltooid. De Commissie stelt maatregelen voor om interoperabiliteit voor de conventionele spoorwegen te bevorderen, de technische harmonisatie te stimuleren, bij te dragen tot de vorming van één ongedeelde markt voor spoorwegmaterieel en -apparatuur, en om de spoorwegresearch te versterken. Die maatregelen zijn ook nodig om te bereiken dat het spoor een volwaardige bijdrage aan een Europees intermodaal transportsysteem zal kunnen leveren.

8. *Sociale aspecten*

Natuurlijk is het spoorwegpersoneel bezorgd dat de herstructurering banen zal kosten. Dit is vanzelfsprekend, maar het is ook zo dat een concurrerende sector de enige manier is om de werkgelegenheid in de toekomst veilig te stellen. Duidelijk moet worden gemaakt dat zonder herstructurering er op zeer grote schaal banen verloren zullen gaan, zowel bij de spoorwegen als bij de toeleverende bedrijven. Er moet een personeelsbeleid komen met substantiële programma's voor de herscholing van de overtollige werknemers. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de Lid-Staten, doch bijdragen van het Europees Sociaal Fonds moeten zorgvuldig worden overwogen.

Afdeling I - ER IS EEN NIEUW SOORT SPOOR NODIG

1. De Europese Commissie is van mening dat, nu wij aan de vooravond van een nieuwe eeuw staan, de spoorwegen een veel grotere rol zouden moeten spelen bij het aanpakken van de uitdagingen op transportgebied waarvoor de Gemeenschap zich geplaatst ziet. Er moet dringend iets worden gedaan om die sector nieuw leven in te blazen, zodat hij beter presteert en meer tegemoetkomt aan de behoeften van onze samenleving. Daarom heeft Europa een nieuw soort spoor nodig.
2. Iedereen is zich bewust van de toenemende congestie, de milieuproblemen, het verkeerslawaaï en de toenemende weerstand tegen de onbeheerste uitbouw van nieuwe wegeninfrastructuur. En tegelijkertijd hebben zowel de burgers als het bedrijfsleven behoefte aan betrouwbaar, veilig, goedkoop en snel vervoer. Dat nu is de grote uitdaging op transportgebied waar wij aan het einde van de twintigste eeuw voor staan. De maatschappelijke effecten van zowel het goederen- als het personenvervoer kunnen aanzienlijk worden verminderd als meer van het spoor gebruik wordt gemaakt in plaats van de weg. Het is paradoxaal dat het marktaandeel van het railvervoer voortdurend teruggaat, terwijl vele van de problemen toenemen die het spoor (gedeeltelijk) zou kunnen verhelpen.
3. Tegen deze algemeen erkende achtergrond heeft de Gemeenschap het onderdeel spoorwegen van haar algemene transportbeleid uitgebouwd. De behoeften van de Gemeenschap kunnen op vele manieren worden geformuleerd: zo moeten bijvoorbeeld de spoorwegen efficiënter, klantgerichter en aantrekkelijker voor de gebruikers worden, maar ook minder duur en minder subsidies vergend. De bedoeling moet zijn het spoor in het gebruik even aantrekkelijk te maken als de andere vervoerwijzen.
4. De Commissie is van mening dat een sterkere invoering van marktkrachten de meest effectieve manier is om een spoor tot stand te brengen dat de concurrentie met de andere vervoerwijzen aankan. Maar dat moet wel gebeuren op een manier die de essentiële rol van de spoorwegen in de openbare dienstverlening stimuleert, namelijk het zorgen voor voldoende mobiliteit voor de samenleving als geheel. Dit zal van alle betrokkenen offers vergen, en inhouden dat de Gemeenschap en de Lid-Staten het nodige kader moeten aanreiken, terwijl de spoorwegen zelf de dienstverlening radicaal moeten verbeteren en de efficiency moeten verhogen.
5. Momenteel zijn vele spoorwegondernemingen in hoge mate van de marktkrachten afgeschermd. Als mensen geen gebruik maken van de trein, zullen de treinen minder bezet zijn en draait de staat op voor de verliezen. In de toekomst moeten de spoorwegen zich veel meer gaan gedragen als gewone ondernemingen die proberen aan de wensen van hun klanten te voldoen in de wetenschap dat als zij dit niet doen, iemand anders het wel zal doen en zij uit de markt gedrukt zullen worden. Dat is de fundamentele verandering die moet worden bewerkstelligd, en de consequenties voor het transport kunnen immens zijn.

6. Indien alle betrokken belanghebbenden kunnen samenwerken teneinde het juiste klimaat te scheppen, zullen de spoorwegen in staat zijn om op de geboden mogelijkheden te reageren en de prestaties op velerlei punten te verbeteren. Nodig is een kader dat initiatieven bevordert en creatieve reacties op zakelijke kansen mogelijk maakt. De methode zal verschillend zijn en daarover moet door de afzonderlijke bedrijfsleidingen worden beslist, maar het resultaat zal bestaan uit efficiëntere en produktievere spoorwegen. Bepaalde spoorwegmaatschappijen zouden zich geheel kunnen richten op hun kernactiviteit van het exploiteren van treinverkeer; andere zouden heel goed kunnen opteren voor partnerschappen met bijvoorbeeld wegtransportbedrijven of logistieke ondernemingen en het aanbieden van intermodale vervoersdiensten welke de gehele vervoerketen omspannen. Sommige maatschappijen zouden in heel Europa kunnen opereren en de gehele keten van transportdiensten aanbieden, terwijl andere zich zouden concentreren op het aanbieden van lokale diensten. Maar willen de spoorwegen overleven, dan moeten bij alle spoorwegondernemingen de wensen van de klanten centraal komen te staan en moeten zij zich concentreren op de vraag hoe daarop in te spelen. Een voorbeeld van deze ontwikkeling is de invoering van efficiënte en geregelde shuttlediensten op grensoverschrijdende routes, iets wat in het algemeen heeft geresulteerd in een aanzienlijke verschuiving in het goederenvervoer van de weg naar het spoor.
7. Een aantal factoren wijst op aanzienlijke kansen die zich in het railvervoer voordoen. De verdere uitbreiding van de Gemeenschap in de richting van Midden- en Oost-Europa zal aanzienlijke kansen scheppen om de rol van het spoor te vergroten. Aan het eind van de jaren negentig hebben vele van deze landen nog tamelijk uitgebreide spoorwegnetten, die mogelijkheden bieden voor het bezorgen en ophalen van goederen. Die factor zou, met de consolidatie van de interne markt, kunnen leiden tot een verlenging van de reisafstanden van het railtransport, waardoor de aantrekkelijkheid van dit vervoer wordt vergroot.
8. Een van de grootste uitdagingen waar de Gemeenschap en haar burens voor staan, is de kwestie van het vervoer door de Alpen. De economische expansie van de Gemeenschap heeft een zeer grote invloed gehad op de verkeersstromen door deze natuurlijke barrière tussen Noord- en Zuid-Europa. Het aantal wegen is beperkt en de groei van het handelsverkeer plaatst die onder steeds grotere druk. Het Alpenmilieu is bijzonder gevoelig voor de effecten van verontreiniging; een alomvattende strategie om de problemen van de regio te verlichten zou naar alle waarschijnlijkheid het spoor een grotere rol in het transitoverkeer bezorgen.
9. Kortom, het spoor bezit kenmerken welke het tot een steeds aantrekkelijker vervoerwijze in Europa kunnen maken. In de laatste decennia is het in betekenis achteruitgegaan en heeft het zich onvoldoende aan de veranderende markten aangepast. Er bestaan reeds vele mogelijkheden voor het verbeteren en ontwikkelen van diensten, en er kunnen zich nieuwe kansen aandienen. Om aan die uitdagingen tegemoet te komen, heeft de Gemeenschap een nieuw soort spoor nodig. Met de indiening van de in dit Witboek vervatte voorstellen heeft de Commissie de bedoeling om op communautair niveau de voorwaarden te scheppen voor de noodzakelijke aanpassingen.

AFDELING II - WAAROM DE SPOORWEGEN ER SLECHT VOORSTAAN

Teruggang van het spoor

10. Het spoorvervoer is in de eerste helft van de negentiende eeuw begonnen en het was aan het begin van deze eeuw opgeklommen tot de belangrijkste vervoerwijze. Maar de komst van motorvoertuigen met inwendige verbrandingsmotoren heeft aan die dominante positie geknaagd. Vanaf het einde van de tweede wereldoorlog is de betekenis van het spoor in de transportmarkt voortdurend achteruitgegaan en heden ten dage, aan het einde van de twintigste eeuw, bedraagt het marktaandeel voor het reizigersvervoer slechts 6% en dat voor het goederenvervoer 16%.
11. Tussen 1970 en 1994 is het vervoer van personen over de rail met 25% toegenomen, van 216 tot circa 270 miljard passagiers-kilometer per jaar. Maar tegelijkertijd is de markt als geheel twee keer zo groot geworden, en is het gebruik van de eigen auto meer dan verdubbeld (+ 120%). In dezelfde periode heeft het goederenvervoer met een daling van 283 tot 220 miljard ton-kilometer de helft van zijn marktaandeel verloren, terwijl de markt voor het goederenvervoer met bijna 70% is gestegen en het goederenvervoer over de weg met bijna 150%. Natuurlijk vertellen totaalcijfers slechts de helft van het verhaal, omdat het spoor op bepaalde terreinen zeer sterk staat en op andere terreinen weer niet concurreert; bovendien zijn de recente tendensen in de Lid-Staten tot op zekere hoogte uiteenlopend. In Bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen van het railvervoer en het marktaandeel gedurende de laatste decennia.
12. Waar leiden al deze ontwikkelingen naar toe? Als men de recente trend naar de volgende tien jaar extrapoleert, zou het aandeel van de spoorwegen in het personenvervoer van 6% tot 4% dalen, ofschoon de absolute omvang van het verkeer iets zou stijgen. Het marktaandeel in het goederenvervoer zou van 16% tot 9% dalen bij vrijwel gelijkblijvende omvang. Bovendien moet de teruggang van het marktaandeel worden gezien tegen de achtergrond van een voorspelde stijging in dezelfde periode bij het reizigersvervoer met 40% en bij het goederenvervoer met 30%. Een grotere daling valt niet uit te sluiten, aangezien kleiner wordende vervoersstromen een vicieuze cirkel in gang kunnen zetten. Dit betekent dat er een reële mogelijkheid is dat het spoor geheel uit grote delen van de markt voor goederenvervoer verdwijnt.
13. Ook al gaat het hier slechts om illustraties, die trends zijn niettemin alarmerend. Zij doen een ernstige toeneming van de congestie, verontreiniging en wellicht ongevallen verwachten; ook gaat er de suggestie vanuit dat de wegen steeds meer verkeer te verwerken zullen krijgen, ook het vervoer van zeer gevaarlijke goederen die beter uit de buurt van de bevolking kunnen blijven. Dat betekent niet dat het spoor al onze transportproblemen kan oplossen. Op sommige transportmarkten kunnen de spoorwegen niet concurreren, en uiteraard heeft de spoorweginfrastructuur een beperkte capaciteit. Niettemin kan het vervoer per spoor een reële bijdrage leveren aan een duurzame mobiliteit, die verloren zal gaan indien de huidige trends zich voortzetten.

14. Het railvervoer dreigt in een vicieuze cirkel terecht te komen, als dit al niet is gebeurd. Verminderde dienstverlening leidt zowel direct als indirect tot vermindering van de verkeersstromen door het teloorgaan van de netvoordelen. Zo kunnen bijvoorbeeld besnoeiingen bij de regionale diensten het verkeer op de hoofdlijnen doen dalen. Daardoor worden de kosten voor het overblijvende verkeer verhoogd; in het railvervoer speelt dit effect sterk omdat de sector kapitaalintensief is en een hoog niveau van vaste kosten heeft. Het resultaat zal een voortgaande spiraal van prijsstijgingen en minder verkeer zijn, of van verliezen die worden opgevangen door subsidies of door verhoging van de schuldenlast. Door de druk op de regeringsbegrotingen zal de ruimte voor subsidie steeds kleiner worden. Nu al zijn vele staten minder dan vroeger bereid om de verliezen van hun spoorwegondernemingen te financieren.
15. Een en ander zou leiden tot ernstige besnoeiingen in de dienstverlening en in de sluiting van een groot gedeelte van het net, hetgeen zowel voor de railsector als voor de toeleverende bedrijven catastrofale gevolgen zal hebben. De spoorwegondernemingen zijn in de Gemeenschap als geheel de directe werkgever van circa 1,05 miljoen mensen (1994), en de sluiting van grote delen van het net zou betekenen dat velen hun werk verliezen. De gevolgen voor de toeleverende bedrijven zouden van dezelfde orde van grootte kunnen zijn daar zij omvangrijke markten zouden verliezen.

Oorzaken van de achteruitgang

16. De achteruitgang van de spoorwegsector gedurende de afgelopen vijftig jaar heeft vele oorzaken. De belangrijkste was wellicht de opkomst van andere vervoerwijzen die een flexibeler en goedkoper vervoer boden: autobussen, vrachtwagens en de eigen auto. De burgers en het bedrijfsleven gingen steeds meer over op het wegvervoer, hetgeen leidde tot de aanleg van wegnetten om aan die vraag te voldoen. Tegelijkertijd gingen de zware industrieën waarvan de produkten over de rail werden vervoerd in betekenis achteruit. De spoorwegen vonden geen nieuwe markten voor goederenvervoer die dat verlies compenseerden omdat zij diensten aanboden die als niet-flexibel, onbetrouwbaar en duur werden ervaren, zelfs in de sectoren waar zij concurrerend zouden kunnen zijn.
17. Naarmate het wegvervoer effectiever en goedkoper werd, werd de omstandigheid dat in de vervoerprijs vaak niet alle kosten voldoende zijn doorberekend, van steeds groter belang. In de door de individuele gebruikers betaalde prijzen zijn de externe kosten, zoals de kosten van congestie, verontreiniging en ongevallen onvoldoende doorberekend. Die kosten liggen voor het wegtransport veelal hoger dan voor de andere transportmodi, waardoor door de concurrentievoorwaarden het wegtransport bevoordeeld en milieuvriendelijker vervoerwijzen benadeeld worden. Dit onderwerp is meer in detail uitgewerkt in het Groenboek van de Commissie "Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer"¹. Ofschoon dit een belangrijk punt is, is het een illusie te menen dat het aanrekenen van de externe transportkosten op zichzelf zou volstaan om een grotere belangstelling voor het spoor te bewerkstelligen. Kosten vormen zeker een van de overwegingen bij de keuze van een vervoerwijze, maar er spelen nog vele andere factoren, zoals snelheid, betrouwbaarheid en flexibiliteit van de dienstverlening.

¹ Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer, COM (95) 691 van 20.12.95.

18. De spoorwegen hebben zelfs een markt verloren waarin zij een sterke positie zouden moeten hebben, die van het goederenvervoer over lange afstanden. Een van de redenen daarvoor is dat zij op nationale basis zijn georganiseerd. In feite bestaat er geen interne markt voor raildiensten op het niveau van de Gemeenschap. Artikel 10 van Richtlijn 91/440/EEG², waardoor overal in de Gemeenschap toegang tot de infrastructuur wordt verleend, geldt momenteel alleen voor internationale samenwerkingsverbanden en spoorwegondernemingen die gecombineerd goederenvervoer verrichten. Bovendien bestaat er een groot aantal belemmeringen van regelgevende en administratieve aard. Die situatie belet dat nieuwe ondernemingen gaan concurreren en frustreert de organisatie van de gehele transportketen omvattende internationale diensten. De betrouwbaarheid, flexibiliteit en de snelheid stellen de klanten teleur - op de grote shuttleverbindingen vanaf de havens richting binnenland komt de gemiddelde snelheid vaak niet boven de 20 kilometer per uur. De vergelijking met het internationale wegtransport spreekt boekdelen: hier gaat een zending in een voertuig dat vlot de grenzen overschrijdt, en die lading blijft vanaf het punt van afhaling tot aan het punt van bezorging veelal onder de hoede van één en dezelfde persoon, wat tot duidelijke verantwoordelijkheden en een goede kwaliteit van de dienstverlening leidt.
19. De leiding van de spoorwegen draagt een zware verantwoordelijkheid voor de teruggang die heeft plaatsgevonden. Maar een primaire oorzaak van de teloorgang van het railvervoer is gelegen in de relatie tussen de staat en de spoorwegen. De staat ontzegde de spoorwegonderneming doorgaans de vrijheid van een commerciële bedrijfsvoering. Er was niet alleen politieke inmenging voor onmiddellijke doeleinden, maar ook hadden de autoriteiten de neiging om de instandhouding van zeer oneconomische diensten te verlangen. De investeringen in de spoorwegen waren vaak onvoldoende of slecht gericht, en werden aldus een navenante financiële last. De regeringen hebben compensatie verleend met omvangrijke subsidies die de verliezen opvingen, zonder dat zij op een welbepaald doel waren gericht, zoals opvoering van de efficiency. Daarenboven waren de financiële doelstellingen vaak onduidelijk.
20. Een andere reden voor de achteruitgang was de onvoldoende aanpassing van het spoorwegnet aan de nieuwe patronen van economische activiteit en de verstedelijking, en de daaruit voortvloeiende veranderingen in de verkeersstromen. Terwijl aan de ene kant de capaciteit en de kwaliteit van de infrastructuur niet goed op de nieuwe behoeften waren afgestemd, werd anderzijds weinig gebruikte infrastructuur opengehouden die aldus tot een financiële last werd. En ofschoon er de laatste jaren grote investeringen zijn gedaan en andere zijn gepland, was men weinig geneigd de spoorweginfrastructuur te verbeteren toen de autowegennetten werden aangelegd; mede daardoor werd de scheeftrekking tussen de vervoerwijzen nog groter.

² Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB L 237 van 24.8.91).

Een nieuw soort spoor

21. Om deze zwakke punten te overwinnen en toekomstige kansen aan te grijpen, heeft de Gemeenschap behoefte aan een nieuw soort spoor. In de allereerste plaats moet het de kenmerken van een onderneming hebben. De onafhankelijkheid en de middelen om te kunnen concurreren, moeten aanwezig zijn. Het moet bevrijd zijn van de last van het verleden. De marktkrachten moeten op een passende manier meer aan bod komen. De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de staat en de spoorwegonderneming moet worden verduidelijkt, in het bijzonder ten aanzien van de openbare dienstverlening. Nationale spoorwegstelsels moeten samengebracht worden. Uiteraard vergt dit zeer grote inspanningen van allen die hierbij betrokken zijn: het management, de werknemers, de Lid-Staten en de toeleverende bedrijven. De Gemeenschap dient in het kader van dit partnerschap voor verandering zorg te dragen voor een gemoderniseerd wetgevend kader, alsook voor maatregelen voor het op Europees niveau integreren van de nationale stelsels. Derhalve dient de Gemeenschap op vijf hoofdterreinen op te treden: financiering, invoering van marktkrachten, openbare dienst, integratie van de nationale stelsels en sociaal beleid. Haar denkbeelden en voorstellen zijn in de volgende vijf afdelingen nader uitgewerkt.

AFDELING III - FINANCIËN

Reeds lang bestaande problemen

22. Gezonde financiën zijn essentieel voor een hervorming van de spoorwegondernemingen; dit is een voorwaarde voor een onafhankelijk en dynamisch management, zoals door Richtlijn 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap duidelijk wordt erkend. De traditionele financiële organisatie van de spoorwegen heeft allicht hun achteruitgang nog verhaast, ook als al het andere in hun voordeel zou hebben gewerkt. De staatssteun vulde wel de tekorten aan, maar was niet gericht op duidelijke doelstellingen. De financiële doelstellingen waren onduidelijk en prikkels voor het management ontbraken; bij het beheersen van tekorten en het aangaan van leningen functioneerde de commerciële druk niet zoals dat normaliter zou moeten. De allocatie van kosten en inkomsten schoot tekort: veelal was het zeer moeilijk te zeggen of een bepaalde dienst winstgevend of verlieslatend was. Hoewel er grootschalige investeringen waren, beantwoordden deze vaak niet aan de behoeften van de onderneming en vormden zij een aderlating voor de financiën. Het aangaan van leningen was doorgaans beperkt door de voor de openbare sector geldende limieten, maar paradoxaal genoeg vaak niet zozeer door de kredietwaardigheid van de leningnemer.
23. Tegelijkertijd legde de staat direct of indirect verplichtingen op, zonder dat deze noodzakelijkerwijs duidelijk werden gedefinieerd of de spoorwegen daarvoor volledig en direct werden gecompenseerd. De meeste verplichtingen golden het vervoer in het algemeen belang; andere hadden verderreikende doelstellingen zoals werkgelegenheid, welzijn en regionale ontwikkeling. Van de spoorwegen werd ook verwacht dat zij hun aankopen van materieel en apparatuur deden bij leveranciers uit eigen land en niet op de internationale markt, hetgeen de kosten aanzienlijk verhoogde. Wel is er enige vooruitgang bij het duidelijk afbakenen van de financiële verantwoordelijkheden van de staat en de spoorwegmaatschappijen. De Gemeenschap heeft een wetgevingscorpus over de financiering van de spoorwegen³ opgebouwd, en enkele Lid-Staten hebben veel gedaan aan verduidelijking en sanering van de financiële toestand van de spoorwegen. Niettemin blijft de financiële organisatie van vele spoorwegondernemingen zeer onduidelijk en vormt zij een ernstige hinderpaal voor de verbetering van de dienstverlening en de efficiency.

³ Richtlijn 91/440/EEG van de Raad, op. cit.

Verordening (EEG) 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 (PB L 156 van 28.06.1969), zoals gewijzigd bij Verordening van de Raad (EEG) 1893/91 van 20 juni 1991 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 L 169 van 29.06.1991).

Verordening (EEG) 1192/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen (PB L 156 van 28.6.69).

Verordening (EEG) 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 130 van 15.6.70).

Recente trends

24. Het is interessant nader in te gaan op enkele recente trends, ook al is het zo dat algemene indicatoren grote verschillen in prestatie versluieren. Om met de inkomsten te beginnen, zowel de ontvangsten uit het reizigersvervoer als die uit het goederenvervoer zijn gedurende een lange periode gestaag teruggelopen. Hoewel dit voortvloeit uit de daling van het goederenvervoer en de stagnatie in het reizigersvervoer, komt dit ook door een dramatische achteruitgang van de opbrengsten, zijnde de inkomsten per passagier of ton per kilometer. De tariefinkomsten komen momenteel op circa 65% van de totale exploitatie-inkomsten. Zoals te verwachten viel, zijn de exploitatiesubsidies gestegen, al lijken zij de laatste twee jaar gedaald te zijn.
25. De personeelskosten zijn als percentage van de exploitatiekosten in de jaren tachtig gedaald, maar zij zijn sedert 1990 weer gestegen: momenteel komen zij uit op circa 63% van de totale exploitatiekosten. Ofschoon er een aanzienlijke daling van het aantal werknemers is geweest, werd dit gecompenseerd door de stijgende kosten per werknemer. Een andere trend is de toenemende kapitaalintensiteit van de spoorwegen. Medio jaren tachtig genereerden twee eenheden kapitaal één eenheid output; in 1994 waren meer dan drie eenheden nodig. Om dit te financieren werd de kapitaalbasis van de spoorwegen verbreed. In de jaren negentig zijn de schulden van de spoorwegondernemingen aanzienlijk gestegen, ook al daalden zij als percentage van het totale kapitaal omdat de regeringen kapitaalinjecties hebben verstrekt. Parallel aan de algemene stijging van de schulden zijn de interestlasten als percentage van de exploitatie-inkomsten tot circa 15% gestegen, hetgeen weer bijdraagt tot de verliezen.

Grondbeginselen

26. Om de spoorwegen weer levenskrachtig te maken, is het van essentieel belang dat er duidelijke financiële doelstellingen en een goede afbakening van de verantwoordelijkheden tussen de staat en de spoorwegmaatschappij bestaan; voor een succesrijke herstructurering moeten de lasten van het verleden worden verlicht. De spoorwegen moeten een financiële structuur bezitten die net als in andere sectoren een efficiënte en onafhankelijke bedrijfsvoering mogelijk maakt, maar het management moet ook een veel grotere verantwoordelijkheid voor de financiële situatie dragen. De financiële situatie van de spoorwegen dient te zijn georganiseerd op basis van onderstaande grondbeginselen:

- de Lid-Staten moeten de spoorwegen bevrijden van de lasten van het verleden;
- de spoorwegen moeten op commerciële basis worden geleid;
- de Lid-Staten moeten de openbare dienstverlening en de buitengewone sociale kosten volledig vergoeden.

Met uitzondering van deze vergoeding en de ondersteuning van specifieke investeringen in infrastructuur (zie § 31), moeten de spoorwegen hun exploitatie financieren zonder overdrachten van de staat.

27. Deze beginselen vloeien voort uit de communautaire voorschriften voor de financiering van de spoorwegen (zie § 23). Indien zij volledig worden toegepast en zo nodig aangescherpt, zou dit leiden tot een gezond kader voor het herstellen van de financiële gezondheid van de spoorwegen. Maar de voornaamste spelers zijn de staat en de spoorwegondernemingen. De staten moeten hun verantwoordelijkheid opnemen door het verlichten van de schuldenlast van het verleden, door het creëren van een gezonde structuur voor de toekomst en door het vergoeden van de diensten welke zij aan de spoorwegen ontfangen. De spoorwegen zelf moeten de kosten radicaal terugschroeven en hun financiële beheer verbeteren, bijvoorbeeld door een nauwkeurige allocatie van kosten en inkomsten.

Specifieke beleidsaspecten

28. De door de schuldenlast van het verleden bezwaarde spoorwegen kunnen de uitdagingen van de toekomst niet aan. Bij Verordening 1107/70 wordt het de Lid-Staten toegestaan zonder voorafgaande kennisgeving voor verschillende doeleinden financiële bijstand te verlenen, met inbegrip van de aflossing van leningen. Vanaf 1 januari 1993, toen Richtlijn 91/440/EEG van kracht werd, zijn de artikelen 77, 92 en 93 van toepassing. Deze richtlijn legt namelijk de Lid-Staten de verplichting op om a) de schuldenlast te helpen terugdringen tot een niveau dat geen belemmering vormt voor een gezond financieel beheer, en b) de financiële positie van de spoorwegen te saneren. Maar het schijnt dat deze verplichting niet overal in de Gemeenschap in gelijke mate in de praktijk is gebracht. De Commissie is voornemens om vanaf 1997 op gezette tijden verslag uit te brengen over de vorderingen die de Lid-Staten maken bij het verminderen van de schuldenlast en het saneren van de financiële positie van de spoorwegondernemingen. Op dit punt zal de Commissie rekening houden met het feit dat bepaalde Lid-Staten die aan de convergentiecriteria van de Economische en Monetaire Unie willen voldoen, de schuldvermindering in de tijd zouden willen spreiden.
29. De Lid-Staten zijn ook verplicht bij te dragen tot het verminderen van de recente schulden, dat wil zeggen de schulden die sedert 1993 zijn geaccumuleerd. Maar staatssteun voor dit doel en ook voor het betalen van de exploitatieverliezen, is onderworpen aan de voorschriften voor staatssteun van het Verdrag, zoals in Richtlijn 91/440/EEG duidelijk wordt gesteld: de Lid-Staten moeten de steun aan de Commissie melden en toestemming verkrijgen. De communautaire voorschriften inzake staatssteun maken het hun niet mogelijk onbeperkt en onvoorwaardelijk deze schulden te verminderen of te waarborgen, kapitaalinjecties te geven of exploitatieverliezen te dekken. Dat zou niet de juiste methode zijn om gezonde financiën en een groter concurrentievermogen te bewerkstelligen. De Commissie zal alleen toestemming voor zodanige staatssteun geven indien die in overeenstemming is met het Verdrag, in het bijzonder met artikel 92. In de praktijk is een noodzakelijke, maar niet per se voldoende voorwaarde voor toestemming een herstructureringsprogramma dat spoort met de richtsnoeren van de Gemeenschap⁴. De bedoeling ervan zou moeten zijn om binnen een redelijke periode geleidelijk naar levensvatbaarheid toe te gaan; er moeten duidelijke doelstellingen in worden vastgelegd en

⁴ Communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 368 van 23.12.94).

het moet concrete maatregelen bevatten voor het vergroten van de inkomsten en het verlagen van de kosten. Bovendien zal de Commissie zo nodig meer specifieke voorschriften en richtsnoeren uitwerken.

30. Onder bepaalde voorwaarden zal de toepassing van de voorschriften inzake staatssteun geen invloed hebben op de vergoeding welke de Lid-Staten voor het leveren van openbare diensten betalen (zie Afdeling V). Indien deze openbare diensten worden geleverd op basis van contracten waarbij een transparante en niet-discriminerende toewijzingsprocedure is gevolgd, is de desbetreffende uitkering geen staatssteun maar een betaling voor een transportdienst. In elk geval zijn uitkeringen die niet aan deze eisen voldoen, voorlopig (op basis van Verordening 1192/69 betreffende de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen) vrijgesteld van kennisgeving conform de regels voor staatssteun. Bovendien moet ook vergoeding worden betaald voor buitengewone sociale lasten die alleen door spoorwegondernemingen worden gedragen, zoals vervroegde pensionering en specifieke welzijnstoelagen. Deze lasten zijn sedert de inwerkingtreding van de Verordening in 1969 gedaald. De Commissie zal de tenuitvoerlegging en de relevantie voor de huidige omstandigheden evalueren.
31. De algemene verantwoordelijkheid voor het bevorderen van de spoorweginfrastructuur blijft bij de Lid-Staten berusten. Bij grote nieuwe projecten is er een groeiende belangstelling voor het aantrekken van particulier kapitaal. Maar ofschoon geïnteresseerd in de mogelijkheden daartoe, schrikken particuliere investeerders er vaak voor terug om als enigen te investeren omdat de voordelen voor de maatschappij en voor particulieren uiteenlopen en de rendementen laag en onzeker zijn. Publieke/particuliere partnerschappen zijn daarom een veelbelovende methode voor het financieren van grote infrastructuurprojecten, in het bijzonder voor de prioritaire TEN-projecten welke de Europese Raad van Essen heeft goedgekeurd. Het is de vaste gedragslijn van de Commissie om openbare investeringen in infrastructuur toe te staan zolang er onder dezelfde niet-discriminerende voorwaarden een gelijke toegang is en er geen verstoring van de concurrentie is. Op korte termijn is het legitiem dat de staten investeringen in spoorweginfrastructuur financieren bij wijze van compensatie voor de niet-betaalde externe kosten in de wegensector en voor het nastreven van doelstellingen buiten de transportsector zoals regionale ontwikkeling, zolang maar aan deze voorwaarden is voldaan. Het is evenwel zo dat deze handelwijze niet noodzakelijkerwijs alle problemen van de verstoring van de mededinging oplost, en vooral niet die welke ontstaan doordat op de diverse transportmodi in verschillende Lid-Staten verschillende regels worden toegepast. Bovendien meent de Commissie dat op de lange termijn de gebruikers van alle transportmodi de volledige kosten van de infrastructuur moeten betalen. De Commissie zal een studie verrichten over de aanrekening van de infrastructuurkosten teneinde nadere gemeenschappelijke beginselen te definiëren (zie § 51).

Beknopte weergave van de voorstellen

- 32. De Commissie zal op gezette tijden verslag uitbrengen over de vorderingen die de Lid-Staten maken bij het verminderen van de schuld en het saneren van de financiële situatie, en dit vanaf 1997.**

Met betrekking tot de sedert 1993 geaccumuleerde schulden en de lopende verliezen, zal de Commissie alleen toestemming geven voor staatssteun indien die in overeenstemming is met het Verdrag (in de praktijk gekoppeld aan een herstructureringsprogramma dat gericht is op een gefaseerde overgang naar levensvatbaarheid); zij zal zo nodig specifieke voorschriften en richtsnoeren uitwerken.

De Commissie zal een evaluatie verrichten van de tenuitvoerlegging van de communautaire regelgeving betreffende de normalisatie van de rekeningstelsels van spoorwegondernemingen en de relevantie daarvan voor de huidige omstandigheden.

De door de Commissie uit te werken gemeenschappelijke prijsstellingsbeginselen moeten ervoor zorgen dat de concurrentie tussen de vervoerwijzen niet wordt verstoord.

AFDELING IV - HET INTRODUCEREN VAN MARKTKRACHTEN IN DE SPOORWEGSECTOR

33. De verdere introductie van marktkrachten is een doorslaggevende factor van de voorgestelde strategie om de spoorwegen weer vitaal te maken. Daardoor zouden het management en de werknemers aansporingen worden gegeven om de kosten te verlagen, de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en om nieuwe produkten en markten te ontwikkelen. Momenteel bestaan die aansporingen er in het algemeen slechts in beperkte mate, en levert het gebruik daarvan de spoorwegen geen significante financiële voordelen op. De beste praktische methode om marktkrachten binnen te halen, zal waarschijnlijk van het ene tot het andere onderdeel van het spoorwegstelsel verschillen en in de tijd evolueren naarmate de spoorwegmarkt op Europees niveau integreert.

Toegangsrechten in het goederenvervoer en het internationale reizigersvervoer

34. De spoorwegsector heeft dringend behoefte aan nieuw kapitaal en ondernemerschap om de dienstverlening nieuw leven in te blazen. Een vrije toegang tot de spoorweginfrastructuur zou de intrede mogelijk maken van nieuwkomers die nieuwe en betere diensten aanbieden; die concurrentie zou de gevestigde exploitanten stimuleren om beter te gaan presteren, zoals ook is gebeurd toen andere openbare ondernemingen aan concurrentie werden blootgesteld. Door een vrije toegang zouden transportondernemingen de kans krijgen die diensten te ontwikkelen waaraan in een zone zonder grenzen behoefte bestaat, en om nieuwe markten aan te boren. Momenteel is een railvervoersdienst in het algemeen de optelsom van nationale diensten; slechts zelden is één exploitant verantwoordelijk voor een volledige internationale dienst van deur tot deur of van terminal tot terminal. Die versnippering is voor het goederenvervoer bijzonder ernstig, daar de markt in toenemende mate de gehele keten omspannend vervoer met een volledige logistieke ondersteuning verlangt. Andere vervoerwijzen kunnen dit wel aanbieden, het spoor niet.
35. Vrije toegang is de toepassing van het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting in de spoorwegsector, al is die invoering vergeleken met de andere vervoerwijzen aan de late kant. De Commissie gelooft heilig in de toepassing van dit beginsel waar dit passend is, al accepteert zij dat het fasegewijs moet worden verwezenlijkt en rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van de sector. Voor de spoorwegen heeft de Commissie een eerste stap gezet met Richtlijn 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap. Daarbij is een recht van toegang verleend voor samenwerkingsverbanden van spoorwegondernemingen om internationale diensten te exploiteren tussen de Lid-Staten waar de oprichtende ondernemingen zijn gevestigd, alsook het recht van ondernemingen die gecombineerd internationaal transport aanbieden, om in de gehele Gemeenschap werkzaam te zijn. Bovendien is Richtlijn 91/440/EEG in een aantal Lid-Staten nog steeds niet volledig ingevoerd (zie Bijlage 1) en de Commissie heeft dan ook tegen zes Lid-Staten inbreukprocedures ingeleid.

36. De effectiviteit van de bij Richtlijn 91/440 gecreëerde toegangsrechten wordt evenwel beperkt door het feit dat de aanvullende richtlijnen van 1995⁵ tot verduidelijking van de toegangsvoorwaarden (vergunningen, toewijzing van capaciteit en heffing van gebruiksrechten) pas vanaf juni 1997 in nationaal recht behoeven te worden omgezet, en ook door de voorwaarde dat de ondernemingen tot een internationaal samenwerkingsverband mochten behoren behalve wanneer zij gecombineerd transport verzorgen. Voor het goederenvervoer betekent dit dat een individuele spoorwegonderneming niet in staat is een volledige transportketen met integratie van internationaal en nationaal voor- en natransport op te zetten. Bovendien zijn de spoorwegen sedert 1991 marktaandeel blijven verliezen, zodat de urgentie van de revitalisering levensgroot overleidend blijft. De Commissie heeft dan ook in juli 1995 voorgesteld de toegangsrechten uit te breiden tot alle goederenvervoer (binnenlands en internationaal) en tot het internationale reizigersvervoer, zonder de voorwaarde deel uit te maken van een samenwerkingsverband⁶. Die diensten kunnen gewoonlijk op commerciële basis worden geëxploiteerd, zodat de vrije toegang nieuw kapitaal en nieuwe ondernemingen zou kunnen aantrekken. De Commissie zal aandringen op spoedige aanneming van haar voorstel⁷.

Goederen-snelspoortrajecten

37. De Commissie heeft zich geëngageerd om snel een volledig vrije toegang voor het goederenvervoer te bereiken. Daardoor zullen ondernemingen uit de Gemeenschap de vrijheid krijgen om zakelijke kansen te onderkennen en te exploiteren, hetgeen essentieel is om een halt toe te roepen aan de achteruitgang van het marktaandeel van het goederenvervoer over de rail. Maar zolang dat stadium niet is bereikt, zijn voorlopige maatregelen nodig om het potentieel van het goederenvervoer per spoor te kunnen aanboren. Het bestaan van nationale spoorwegondernemingen met uiteenlopende organisaties en procedures, heeft de uitbouw van dit verkeer belemmerd. Een Raadgevende Groep van spoorwegmaatschappijen, vervoersondernemingen en vakbonden heeft de Commissie geadviseerd de totstandkoming van een aantal transeuropese goederen-

⁵ Richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PB L 143 van 27.6.1995).

Richtlijn 95/19/EG van de Raad van 19 juni 1995 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur (PB L 143 van 27.6.1995).

⁶ Mededeling van de Commissie over de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, COM(95) 337 def. van 19.7.95.

⁷ In dit verband zij er op gewezen dat de invoering van meer concurrentie moet worden gezien in de intermodale context. Zoals in dit document uitvoerig is uiteengezet, is het mogelijk dat de spoorwegen enige ondersteuning nodig hebben voor de herstructurering en om commercieel levensvatbaar te worden, en dat zij wellicht gedurende een zekere periode niet in staat zijn alle infrastructuurkosten op te brengen indien zij met andere takken van vervoer moeten concurreren. Dat betekent echter niet dat het railvervoer tegen de intermodale concurrentie moet worden beschermd. Daarom heeft de Commissie in haar recente voorstel tot wijziging van Verordening 684/92 van de Raad houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen, gesuggereerd een ontsnappingsclausule te schrappen op grond waarvan de Lid-Staten een internationale busdienst konden verbieden indien die ingrijpende gevolgen zou kunnen hebben voor een direct vergelijkbare raildienst. Overigens is, voor zover de Commissie bekend, van die ontsnappingsclausule in het verleden nooit gebruik gemaakt.

snelspoortrajecten⁸ te bevorderen. Het is de bedoeling dat de Commissie de Lid-Staten aanspoort een aantal veelbelovende trajecten te selecteren na het consulteren van de infrastructuurmanagers, de spoorwegondernemingen en de verladers. De infrastructuurmanagers aan een gegeven route zouden samen en tegelijkertijd de toegang tot de infrastructuur openstellen voor alle goederenvervoer. Gezamenlijk zouden zij de prioriteit voor het goederenvervoer bij de toekenning van treinpaden verhogen en ervoor zorgen dat de infrastructuurkosten op billijke en aantrekkelijke wijze over de transporteurs worden omgeslagen. Ook zouden zij de minimumtijd van het oponthoud aan de grens als gevolg van administratieve procedures moeten bekorten.

38. Eén-loket instanties zouden worden opgericht voor een zo snel mogelijke afhandeling van aanvragen voor treinpaden. De infrastructuurmanagers zouden gezamenlijk de toegang tot hun infrastructuur promoten en verkopen, met een gemeenschappelijke lijst van lasten en voorwaarden, die uiteraard moeten sporen met de Gemeenschapswetgeving. Zij zouden samen moeten werken teneinde de doorstroming van het goederenverkeer te verbeteren en, in samenwerking met de spoorwegondernemingen, het oponthoud aan de grenzen voor de afwikkeling van de eigen procedures van de spoorwegen te bekorten. Omdat het in de bedoeling ligt de goederen-snelspoortrajecten bij wijze van voorlopige maatregel snel op te zetten, loopt de oprichting daarvan niet vooruit op lange-termijnbeslissingen over investeringen in infrastructuur of technische specificaties.
39. De totstandkoming van deze goederen-snelspoortrajecten zou een breed gamma aan voordelen bieden. De infrastructuurmanagers zouden ervaring met samenwerking opdoen die kan leiden tot een nieuw denken over infrastructuur en het potentieel daarvan voor verschillende soorten diensten, waaronder het vervoer van gevaarlijke goederen. De vrije toegang zou nieuwe exploitanten aantrekken en het enkelvoudige contactpunt zou het verkrijgen van treinpaden in hoge mate vereenvoudigen. Het totaalresultaat zal een verhoging zijn van de totale waarde van het goederenvervoer over de rail, met voordelen voor alle exploitanten. Indien de Lid-Staten de achteruitgang van het railvervoer een halt willen toeroepen, dan moeten zij snel zelf in actie komen en de infrastructuurmanagers ertoe aanzetten hun samenwerking te intensiveren. Natuurlijk zijn er praktische moeilijkheden die overwonnen moeten worden, maar indien die in een geest van samenwerking worden aangepakt, moeten zij oplosbaar zijn.
40. De Commissie is er veel aan gelegen om de spoedige ontwikkeling van deze goederen-snelspoortrajecten te bevorderen. Zij zal in het najaar van 1996 een meer uitgewerkt document doen uitgaan, en in de nabije toekomst een conferentie beleggen waarop de infrastructuurmanagers en de huidige en potentiële spoorwegexploitanten zullen worden uitgenodigd. Gesproken zal worden over de totstandkoming van die corridors. Een illustratieve kaart van het trajectennetwerk dat zou kunnen ontstaan, is als Figuur 1 in de Bijlage opgenomen.

⁸ The future of rail transport in Europe. Report of advisory group to Neil Kinnock, European Commissioner for transport, 19.6.96.

Binnenlands reizigersvervoer en exclusieve rechten

41. In het binnenlands reizigersvervoer is verbetering van de dienstverlening even belangrijk als in de andere marktsegmenten. Een groot deel van het publiek is niet tevreden met de diensten die het ontvangt. Veelal worden de stiptheid en de betrouwbaarheid onvoldoende geacht en wordt het comfort als pover beoordeeld; het beeld dat de burgers van het railvervoer hebben is, net als van het openbaar vervoer in het algemeen, vaak iets dat men maar heeft te ondergaan. Die ontevredenheid is een van de redenen waarom men zelfs in steden met congestie de eigen auto neemt. Het relatief povere prestatieniveau van de spoorwegondernemingen is een van de oorzaken van deze ontevredenheid; het overheidsbeleid is een andere reden. Veelal leggen de staten geen duidelijke prioriteiten vast en laten zij de uitvoering van deze diensten over aan reeds lang gevestigde monopolies, en dit veelal zonder duidelijke doelstellingen en bijna altijd zonder de stimulans van de marktkrachten.
42. Het introduceren van marktkrachten zou het binnenlandse reizigersvervoer kunnen verbeteren, net zoals het internationale reizigersvervoer of het goederenvervoer. De vraag is wat de beste methode is om dat doel te bereiken. Voor bepaalde diensten, zoals die over lange afstanden, is vrije toegang misschien de beste oplossing. Dan bestaat het voordeel dat aan nieuwkomers op de markt de meeste ruimte wordt geboden, en dat in de geest van het Verdrag volledige vrijheid van dienstverrichting mogelijk wordt gemaakt. Maar dit is wellicht geen aantrekkelijke oplossing voor diensten die op druk bezette en intensief gebruikte netten zoals stedelijke en regionale netten worden geëxploiteerd. Hier moet dezelfde infrastructuur voor tal van diensten worden gebruikt, waardoor ingewikkelde kwesties ontstaan over de vraag hoe de treinpaden moeten worden toegewezen en hoe de kosten over de verschillende exploitanten moeten worden omgeslagen. Er is coördinatie nodig om de dienstregelingen te optimaliseren en de netvoordelen te behouden, zoals gemeenschappelijke informatie- en kaartverkoopsystemen. Een groot deel van het binnenlands transport wordt, ongeacht of het al dan niet commercieel levensvatbaar is, als openbare dienst behandeld. Door een exclusieve concessie die het risico en de onzekerheid voor een exploitant vermindert, kunnen betere openbare diensten tegen lagere kosten worden bewerkstelligd (Zie Afdeling V, § 58).
43. Voor die diensten waar een vrije toegang niet wenselijk of haalbaar is, zou het een betere benadering kunnen zijn om de exclusieve concessies te handhaven. Marktkrachten zouden kunnen worden ingevoerd door die concessies toe te wijzen via een voor de gehele Gemeenschap geldende aanbestedingsprocedure; in de aanbesteding moeten duidelijk het type van de gevraagde dienst en de begrenzingen van de concessie worden aangegeven. De exclusiviteit daarvan mag niet verder reiken dan voor de uitvoering van de dienst nodig is, en moet derhalve in ruimte en tijd beperkt zijn. Die voorwaarden moeten zorgvuldig worden gedefinieerd en worden aangepast aan de specifieke kenmerken van de spoorwegsector.

44. De tenuitvoerlegging van vrije aanbestedingen doet ook vele praktische kwesties rijzen, zoals de aanschaffing en het eigendom van het rollend materieel, de omvang van kruiselingse subsidies, het behoud van de netvoordelen, de toegang tot faciliteiten zoals onderhoud en reiniging. Andere punten zijn de juiste omschrijving van de aan te besteden activiteiten, de handhaving van een voldoende investeringsniveau en de invoering van effectieve, aan de prestatie gekoppelde aansporingen en boetes. Ook de fasering van de verschillende noodzakelijke veranderingen is van belang. De Commissie wil een grondige studie maken van de beste praktische methodes om marktkrachten te introduceren, en zal daarna met voorstellen komen.

Toegangsvoorwaarden

45. Het instellen van toegangsrechten is een eerste stap; de tweede is het scheppen van de voorwaarden waardoor ze effectief worden. Zoals in § 36 genoemd, is de Gemeenschap hiermee begonnen door de aanneming, vorig jaar, van twee richtlijnen over de verlening van vergunningen en de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten. De bedoeling daarvan was om duidelijk te maken hoe de bij Richtlijn 91/440/EEG gecreëerde toegangsrechten ten uitvoer moeten worden gelegd, maar niet om alle kwesties van regelgeving op te lossen.
46. Er moeten immers nog belangrijke problemen worden opgelost. De regelgeving van het spoorvervoer is bijzonder ingewikkeld en omvat vergunningen, infrastructuurheffingen, toewijzing van treinpaden, veiligheidscertificaten voor specifieke diensten, interoperabiliteit, technische normen, conformiteitsbeoordeling, arbeidsvoorwaarden enzovoorts. Ook is er een groot aantal spelers bij betrokken: de Gemeenschap, regeringen, overheidsdiensten, internationale organen en, gegeven een traditie van zelfregulering, de spoorwegmaatschappijen zelf. Bepaalde kwesties raken in het bijzonder de Gemeenschap, bijvoorbeeld de infrastructuurheffingen, de toewijzingscriteria voor treinpaden en de onafhankelijkheid van de toewijzingsprocedures, alsmede de in Afdeling VI besproken meer technische aspecten.
47. Een ander punt is de verenigbaarheid van overeenkomsten tussen spoorwegondernemingen met de communautaire regelgeving. Zo zouden zij de wens kunnen hebben samenwerkingsverbanden op te richten voor de exploitatie van de bij Richtlijn 91/440 ingestelde toegangsrechten (zie § 35) of om samen te werken bij het internationaal gecombineerd transport. Inzake dit laatste punt heeft de Commissie een ontheffing van de mededingingsregels verleend voor samenwerkingsovereenkomsten tussen spoorwegondernemingen (Zaak IV-35 III, Beschikking van 24.7.95, betreffende twee "fiches" van de Union Internationale des Chemins de Fer). Zij zal tegen het einde van 1997 verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van die beschikking. Thans zal de Commissie nagaan of verduidelijking nodig is van de werkingssfeer en de voorwaarden voor ontheffingen voor samenwerkingsovereenkomsten tussen spoorwegondernemingen, bijvoorbeeld op het gebied van pools van goederenwagons, en zal zij eventuele maatregelen nemen.

Infrastructuurkosten en -capaciteit: heffingen en toewijzing

48. Infrastructuurkosten zijn een belangrijk bestanddeel van de totale kosten van spoorwegondernemingen. De Adviesgroep Spoorwegen van Commissaris Kinnock kwam tot de bevinding dat de infrastructuurkosten te hoog waren, en dat dit een van de factoren was die had bijgedragen aan de achteruitgang van de spoorwegen. De eigenaren van infrastructuur verkeren ten opzichte van de treinexploitanten in een monopoliepositie, en daarom zijn regelingen nodig om te bewerkstelligen dat zij voldoende gemotiveerd zijn om de efficiency te verbeteren en de kosten te verlagen. Dit punt zal, naarmate de spoorwegen naar een grotere scheiding gaan van infrastructuurmanagement en transportoperaties, steeds belangrijker worden. De groep constateerde ook dat de organisatie van de entiteit die de infrastructuur bezit, implicaties heeft voor haar vermogen om de kosten te verlagen.
49. Wil het nieuwe spoorwegstelsel functioneren, dan zijn duidelijke beginselen voor de infrastructuurheffingen noodzakelijk. Met de scheiding tussen het management van de infrastructuur en dat van de vervoeroperaties moeten de transacties tussen de twee geledingen van het spoorwegstelsel expliciet en transparant worden. In de Gemeenschap zijn reeds verschillende systemen naar voren gekomen. Zo is het in de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk de bedoeling dat de kosten volledig worden gedekt, terwijl Nederland en Spanje een gratis gebruik van de infrastructuur toestaan, althans gedurende een overgangsperiode. De vraag die onmiddellijk rijst is of die verschillen de intrede van nieuwe deelnemers moeilijker maken en bepaalde corridors in het gebruik duurder zullen maken dan andere, zelfs bij vergelijkbare kosten. Deze laatste situatie zou uit het oogpunt van transport en interne markt problematisch kunnen zijn. De Commissie zal beoordelen of er op EU-niveau nader geharmoniseerde regels moeten komen. Wanneer de eigenaar van de infrastructuur niets voor de toegang in rekening brengt maar de staat de kosten vergoedt, zullen de feitelijke kosten van het leveren van raildiensten minder duidelijk zijn en zal de druk om de infrastructuurkosten te verlagen dienovereenkomstig kleiner worden.
50. Maar de kostenaanrekening van de transportinfrastructuur is ook voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid als geheel een belangrijke kwestie. Het centrale thema van het Groenboek van de Commissie "Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer" is dat de in rekening gebrachte kosten zo veel mogelijk zowel de directe als de externe marginale kosten moeten weergeven, al deze kosten moeten dekken en moeten zijn gekoppeld aan de door de gebruikers veroorzaakte kosten. Dat is de doelstelling op lange termijn waar het beleid op gericht moet zijn. Op korte termijn is het legitiem dat de Lid-Staten investeringen in spoorweginfrastructuur financieren bij wijze van compensatie voor de niet-betaalde externe kosten in de sector wegverkeer of om buiten de transportsector gelegen doelstellingen zoals regionale ontwikkeling na te streven, zolang die financiering geen onaanvaardbare verstoringen van de mededinging teweegbrengt. De concurrentieproblemen die zowel binnen als tussen de vervoerwijzen kunnen ontstaan, zijn voor de Commissie een belangrijke reden om een studie over de aanrekening te initiëren teneinde nadere gemeenschappelijke beginselen te kunnen formuleren.

51. Deze studie over een algemene benadering van de aanrekening van infrastructuurkosten, zou enkele tegenstrijdige doelstellingen met elkaar in overeenstemming moeten brengen. In de heffingen moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de niet-betaalde kosten van het wegvervoer, maar zij moeten voldoende hoog zijn om een stimulans te zijn tot het verlagen van de infrastructuurkosten. Er moet worden gekozen tussen ofwel het rechtstreeks kanaliseren van de overheidssteun naar de exploitanten van openbare diensten, dan wel het gebruik van die steun voor het verlagen van de infrastructuurkosten. En vaste prijzen welke eventueel de marginale kosten dekken, moeten weer in overeenstemming kunnen worden gebracht met uit onderhandelingen voortkomende heffingen die de resultante zijn van de schaarse capaciteit en de congestie.
52. Zelfs met zeer verfijnde aanrekeningssystemen zou de ambtshalve toewijzing van capaciteit uiteraard doorgaan. Dat komt omdat voor het functioneren van de door de spoorwegen uitgewerkte, ongelooflijk ingewikkelde dienstregelingen, stabiliteit en zekerheid nodig zijn. Zowel de exploitanten als de infrastructuurmanagers hebben continuïteit nodig voor het vastleggen van aanzienlijke middelen; dat zal ook bij een verdere invoering van marktkrachten zo blijven. Bij haar acceptatie van deze behoefte aan ambtshalve toewijzing heeft de Commissie twee zorgpunten: in de eerste plaats moeten de dienstregelingen open en flexibel genoeg zijn om nieuwkomers de gelegenheid te geven treinpaden te bemachtigen. Zij staat positief tegenover het initiatief van de spoorwegen om het proces van opstelling van dienstregelingen te moderniseren. In de tweede plaats moeten de beginselen voor de toewijzing en het aanrekenen consistent zijn: voor diensten die op overvolle lijnen prioriteit krijgen, moet meer in rekening gebracht worden. Er moeten daarom nadere criteria voor de toewijzing worden uitgewerkt alsook beginselen voor het in rekening brengen. Wanneer de Commissie de noodzakelijke voorbereidende studies heeft afgerond, zal zij nadere beginselen voorstellen voor het in rekening brengen van de infrastructuurkosten en voor het toewijzen van infrastructuurcapaciteit.

Onafhankelijkheid van het toewijzingsproces

53. Willen alle transportexploitanten op billijke voorwaarden toegang tot de infrastructuur hebben, dan mag de unieke en uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de toewijzing van treinpaden niet in handen blijven van een entiteit die zelf transportdiensten verricht. Het belangenconflict ligt voor de hand: een onderneming kan niet tegelijkertijd zowel concurrent zijn als de beoordelaar die de toegang tot een relevante markt bepaalt. De artikelen 86 en 90, lid 1, van het Verdrag verbieden een spoorwegonderneming die een machtspositie bezit, uit te maken welke andere partijen haar concurrenten zijn. De spoorwegen moeten dienstregelingen blijven opstellen - een ongelooflijk ingewikkeld werk waarbij duizenden treinpaden betrokken zijn - maar een onafhankelijke instantie zou op dat proces toezicht moeten uitoefenen, en in geval van onenigheid het laatste woord moeten hebben. De Commissie zal ervoor waken dat de communautaire beginselen nageleefd worden bij de omzetting van Richtlijn 95/19/EG inzake de toewijzing van infrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur in nationale wetgeving. Ook zal zij beoordelen of de in die richtlijn neergelegde beginselen voldoende zijn voor het waarborgen van onafhankelijkheid, en zal zij zo nodig voorstellen doen voor het versterken van het toewijzingsproces. Het bestaan van een onafhankelijke beroepsregeling of het ontbreken van kennelijk discriminerend gedrag, zijn niet voldoende om een inbreuk op de artikelen 86 en 90, lid 1, van het Verdrag uit te sluiten.

54. Maar zelfs met onafhankelijke regulerende instanties kunnen nieuwe marktdeelnemers voor praktische moeilijkheden komen te staan bij het verkrijgen van toegang tot een door een geïntegreerde spoorwegonderneming beheerde spoorweg. Want in feite is een geïntegreerde spoorwegonderneming niet werkzaam in het verkopen van infrastructuurdiensten, en het is mogelijk dat zij daartoe niet effectief is georganiseerd; haar primaire doelstelling is het produceren en verkopen van haar eigen diensten. Daarom is de Commissie van oordeel dat een wijziging van Richtlijn 91/440/EEG nodig is teneinde de eis te stellen dat wanneer de Lid-Staten geïntegreerde spoorwegondernemingen behouden, twee afzonderlijke bedrijfseenheden moeten worden opgericht met een gescheiden management en met aparte jaarrekeningen.
55. Om de problematiek van de infrastructuurtoewijzing en van de algemene integratie van de nationale spoorwegstelsels op te kunnen lossen, moeten verschillende opties worden onderzocht. Een mogelijkheid zou de oprichting van een Europees Spoorweg Bureau kunnen zijn, zoals door de Adviesgroep aan de Commissaris voor vervoer is voorgesteld (zie § 38). Dan zouden de door het bestaan van verschillende nationale instanties - waarvan enkele functies een wezenlijke Europese dimensie hebben - veroorzaakte moeilijkheden direct worden aangepakt. Deze functies omvatten het toezicht op de toewijzing van infrastructuurcapaciteit, de technische harmonisatie en veiligheidsvoorschriften ter bevordering van interoperabiliteit en de totstandkoming van één enkele markt voor spoorwegmaterieel en -apparatuur (zie Afdeling VI). Een Europees Spoorweg Bureau zou een waardevolle bijdrage kunnen leveren. Ofschoon dit een omvangrijke taak is, meent de Commissie dat dit voorstel zorgvuldig dient te worden onderzocht, vooral met betrekking tot de technische en institutionele aspecten.

Beknopte weergave van de voorstellen

- 56. De Commissie handhaaft haar voorstel van juli 1955 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG teneinde de toegangsrechten tot de infrastructuur uit te breiden tot al het goederenvervoer en tot internationale reizigersdiensten. Zij zal aandringen op een zo spoedig mogelijke aanneming.**

Voor het binnenlandse reizigersvervoer zal de Commissie een studie initiëren over de beste praktische methoden om marktkrachten te introduceren, waarna zij voorstellen zal indienen.

De Commissie zal een wijziging van de communautaire regelgeving voorstellen teneinde het infrastructuurmanagement te scheiden van dat van de transportoperaties en deze in verschillende bedrijfseenheden onder te brengen met een aparte bedrijfsvoering en gescheiden jaarrekeningen.

De Commissie zal de totstandkoming bevorderen van een aantal transeuropese goederen-snelspoortrajecten. In het najaar zal zij hierover een uitvoerig document publiceren en in de nabije toekomst zal zij een conferentie organiseren.

De Commissie zal een studie maken van nadere beginselen voor de aanrekening van het gebruik van de infrastructuur en de toewijzing van infrastructuurcapaciteit. Zij zal te zijner tijd voorstellen indienen.

De Commissie zal de verschillende opties onderzoeken voor de verbetering van het institutionele kader voor de toekomstige ontwikkeling van de spoorwegen (waaronder de oprichting van een Europees Spoorweg Bureau).

De Commissie zal nagaan of een verduidelijking nodig is van de werkingssfeer en de voorwaarden voor ontheffingen voor samenwerkingsovereenkomsten tussen spoorwegondernemingen, en zij zal eventueel noodzakelijke maatregelen nemen.

AFDELING V - OPENBARE DIENSTVERLENING IN HET RAILVERVOER

Het belang voor de Gemeenschap van de openbare dienst in het vervoer

57. Dienstverlening in het algemeen belang is een wezenlijk bestanddeel van het Europese economische en sociale model; ten aanzien van de spoorwegen blijkt dit uit artikel 77 van het Verdrag, dat gewag maakt van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden verplichte dienstverrichtingen. De doelstellingen zijn het de burgers aanbieden van mobiliteit met continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening, en het bijdragen aan duurzame ontwikkeling, sociale cohesie en regionaal evenwicht. In alle Lid-Staten interveniëren de autoriteiten tot op zekere hoogte in de markt, bijvoorbeeld door het invoeren van voorgeschreven tarieven of door het waarborgen van geregelde spoordiensten die het nationale grondgebied voldoende bestrijken. Het gaat hier om diensten die niet, of niet in dezelfde mate door een vervoeronderneming worden geleverd wanneer die alleen op haar eigen commerciële belangen let.
58. De Commissie hecht op consequente wijze zeer groot belang aan de openbare dienstverlening in het reizigersvervoer per spoor, zowel in het belang van de gebruikers als met het oog op de ruimere doelstellingen van de Gemeenschap als geheel. Deze benadering werd eens te meer benadrukt in het Groenboek over het "Citizen's Network"⁹. Maar bij het steunen van openbare dienstverlening bij de spoorwegen is er grote behoefte aan om meer "waar voor het overheidsgeld" te krijgen en aan een efficiëntere dienstverlening. Het door de Commissie beoogde beleid mikt op een betere transparantie in de financiële relatie tussen de staat en de transportondernemingen, en ook op de invoering van een element van marktkrachten teneinde de modernisering van de openbare dienstverlening in de hand te werken.
59. In deze context wordt wel eens gedacht dat openbare dienst en efficiency met elkaar strijdige zaken zijn, dit ofschoon zij elkaar veeleer aanvullen: verhoogde efficiency komt ten goede aan de kwantiteit en de kwaliteit van de openbare dienstverlening, en openbare diensten verhogen de efficiency van de marktwerking. De invoering van openbare diensten maakt het juist mogelijk het falen van de markt te corrigeren teneinde rekening te houden met maatschappelijke waarden, zodat een transportonderneming activiteiten van algemeen belang ter hand neemt die zij niet zou verrichten als zij enkel op haar eigen commerciële belangen zou letten.

⁹ Het "Citizen's Network" COM(95)601 def. van 29.11.95.

60. Tussen de Lid-Staten bestaan historische, wettelijke en culturele verschillen betreffende de conceptie en de organisatie van de openbare dienstverlening in het railvervoer. In voorstellen tot verhoging van de efficiency van de openbare diensten moet uiteraard rekening worden gehouden met het subsidiariteitsbeginsel. Elke nationale autoriteit moet daarin bevoegd blijven te beslissen over organisatie, niveau en definitie van een openbare dienst, zolang de beginselen van de Gemeenschap maar overeind blijven. Bovendien laat het Verdrag de regeling van het eigendomsrecht in de Lid-Staten onverlet en biedt het ruimte voor de uitvoering van openbare diensten door zowel openbare als particuliere ondernemingen, ook in een door concurrentie gekenmerkte omgeving.

Verbeteringen in de communautaire regelgeving

61. Er bestaan reeds verordeningen van de Gemeenschap 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"¹⁰. Daarin is de algemene regel dat de Lid-Staten gerechtigd zijn in het openbaar belang railvervoersdiensten te verwerven, zolang zij de exploitanten de desbetreffende financiële last vergoeden. Maar stedelijke, agglomeratie- en regionale diensten mogen worden uitgesloten, en in de verordeningen blijft het toegestaan verplichtingen inzake openbare dienst op te leggen. Dit houdt in dat een spoorwegonderneming verplicht is een dienst te leveren die in de praktijk wellicht niet transparant is gedefinieerd en evenmin billijk wordt vergoed; er ontbreekt een duidelijk omschreven werkomgeving, waardoor doelstellingen worden verward en initiatieven van het management worden ondermijnd. Bovendien bestaat er, ongeacht of er al dan niet een contract is, geen verplichting tot openbare aanbestedingen, zodat de exploitanten niet met concurrentie rekening behoeven te houden en de Lid-Staten er niet zeker van zijn dat zij de door de markt bepaalde laagste prijs betalen.
62. De Commissie is van oordeel dat de huidige organisatie onvoldoende transparant en efficiënt is om de doelstelling van een effectieve openbare dienst van hoge kwaliteit waar te maken. Zij overweegt twee belangrijke verbeteringen. De eerste zou inhouden dat wordt afgestapt van een gemengd systeem van door de Staat opgelegde verplichtingen en openbare-dienstverleningscontracten, ten gunste van de toepassing van contracten waarover tussen de staat en de spoorwegonderneming is onderhandeld voor alle soorten van openbare dienstverlening, met inbegrip van die in steden, agglomeraties en in regio's. In die contracten moet duidelijk worden gespecificeerd welke dienst moet worden geleverd en welke vergoeding moet worden betaald. De financiële bijdrage van de overheid moet een expliciete en transparante vergoeding vormen voor de last van het verrichten van niet-commerciële diensten. De betaling moet bij het sluiten van het contract tussen de Lid-Staat en de spoorwegonderneming voor een bepaalde periode worden afgesproken. Aldus zou de verantwoordelijkheid voor kosten en verliezen worden overgeheveld naar de spoorwegonderneming en wordt deze laatste gestimuleerd de efficiency te verbeteren. Iedere Lid-Staat zou de verantwoordelijkheid hebben voor het definiëren van de openbare dienstverlening, in het bijzonder voor wat betreft kwaliteit, continuïteit, regelmaat, capaciteit, toegankelijkheid en tarieven.

¹⁰ Verordening (EEG) 1191/69 van de Raad, zoals gewijzigd bij Verordening 1893/91 van de Raad, op. cit.

63. In de tweede plaats moeten in de exploitatie van de diensten marktkrachten een rol gaan spelen. Dit is een van de belangrijkste punten waarop de Commissie zal ingaan in haar studie over het introduceren van marktkrachten in het binnenlandse reizigersvervoer en in haar verdere voorstellen dienaangaande (zie § § 42 - 45).

Beknopte weergave van de voorstellen

64. De Commissie zal voorstellen doen voor een meer algemeen gebruik van openbare-dienstverleningscontracten tussen de staat en de transportondernemer in plaats van het aan de transportondernemers opleggen van verplichtingen.

Net als voor het binnenlandse reizigersvervoer in het algemeen, zal de Commissie een studie maken van de beste praktische methoden om marktkrachten in de openbare dienst te introduceren, waarna zij voorstellen zal indienen.

AFDELING VI - INTEGRATIE VAN DE NATIONALE SPOORWEGSTELSELS

65. De spoorwegen hebben zich over een lange tijdsperiode ontwikkeld en waren daarbij op de nationale behoeften afgestemd. Zij werden - en worden doorgaans nog steeds - door nationale maatschappijen geëxploiteerd waarvan de eerste zorg de binnenlandse markt is. Exploitatievoorschriften en technische normen zijn goeddeels op nationaal niveau gedefinieerd, zodat de procedures uiteenlopen en er een enorme voorraad aan uiteenlopende infrastructuur en rollend materieel bestaat. Dit heeft geleid tot een versnippering van zowel het spoorwegstelsel als de toeleverende bedrijven, een versnippering die nog steeds bestaat. Dit is een van de redenen waarom de spoorwegen hun prestatieniveau niet hebben opgevoerd zoals de concurrerende transportmodi de laatste decennia wel hebben gedaan. Verschillen in technische normen en exploitatievoorschriften hebben de interoperabiliteit bemoeilijkt en bijgedragen tot de opsplitsing van de toeleverende sector in een samenstel van nationale firma's die nationale markten bedienen; ook de research heeft om dezelfde reden onder de versnippering geleden. Dat wil niet zeggen dat de Gemeenschap waar het aankomt op het integreren van spoorwegstelsels, terug is bij af; op bepaalde terreinen is vooruitgang geboekt, ofschoon er op andere nog grote problemen bestaan.

Ongedeelde markt voor spoorwegmaterieel en -apparatuur

66. Precies zoals de spoorwegen zich op nationale grondslag hebben ontwikkeld, hebben ook de toeleverende bedrijven dat gedaan. Van oudsher bouwden vele spoorwegondernemingen hun eigen rollend materieel, maar er waren ook zelfstandige constructeurs. Door de omschakeling op diesel- en elektrische locomotieven zijn deze zelfstandige constructeurs belangrijker geworden; gemakshalve en uit hoofde van nationaal beleid werd materieel en apparatuur gewoonlijk betrokken bij fabrikanten uit het eigen land. Maar veelal bleven de spoorwegen, omdat zij veel expertise en grote ontwerpafdelingen in huis hadden en ook omdat zij een sterke ingenieurscultuur kenden, doorgaan met het zelf ontwerpen van materieel en apparatuur; ook gaven zij de fabrikanten zeer nauwkeurige specificaties waaraan die zich te houden hadden. Pas de laatste jaren is er een verschuiving gaande naar prestatiegerichte specificaties met de daarmee gepaard gaande overdracht van vertrouwen en expertise. Ook zijn de toeleverende bedrijven in de spoorwegsector zich over de grenzen heen aan het consolideren, waardoor er enkele grote Europese ondernemingen zijn ontstaan die minder met specifieke nationale spoorwegen worden geassocieerd. Maar er bestaat nog steeds een segmentering in nationale markten die door lokale leveranciers bediend worden, hetgeen de concurrentie heeft verstoord en de kosten heeft verhoogd.

67. In het kader van het programma voor de interne markt heeft de Gemeenschap in 1993 een richtlijn aangenomen houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie¹¹. In deze wetgeving werd het beginsel neergelegd van non-discriminatie tussen leveranciers en werden ook procedures voor open aanbestedingen ingevoerd. Maar de aanschaffingen van spoorwegondernemingen blijven zeer sterk volgens de nationale lijnen verlopen. Daarom is de Commissie van plan het effect van de richtlijn op de voet te volgen en om door te gaan met het definiëren van Europese specificaties die in de contractuele documenten als referenties moeten worden gebruikt. Ook de mededingingsregels zijn hier relevant. In markten waar spoorwegondernemingen als kopers van goederen en diensten een machtspositie innemen, is het op grond van artikel 86 verboden discriminatie tussen leveranciers uit verschillende Lid-Statens toe te passen.
68. Als eerste stap heeft de Commissie aan de Europese normalisatie-instituten opdracht gegeven om voor conventioneel en licht spoorwegmaterieel normen voor te stellen. Die zouden onder andere omvatten: rollend materieel en infrastructuurcomponenten, het beproeven van wagons, aerodynamica, brandveiligheid, elektrische veiligheid en elektromagnetische compatibiliteit. Naar verwachting zullen de eerste normen in 1998 als Europese normen ten uitvoer worden gelegd en in contracten voor openbare aanbestedingen als referentie worden gebruikt; de invoering van de andere normen zou daarna nog enkele jaren in beslag nemen.
69. In juli 1996 is het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende de interoperabiliteit van het Europees netwerk voor hogesnelheidstreinen¹² aangenomen. Hierdoor zal een proces op gang worden gebracht voor het vaststellen van verplichte technische specificaties die gebruikt moeten worden als referenties voor openbare aanbestedingen, interoperabiliteit mogelijk moeten maken en die zullen bijdragen aan de totstandkoming van een ongedeelde markt; ook wordt voorzien in een onafhankelijke conformiteitsbeoordeling. Enkele van die specificaties zullen tot de conventionele spoorwegen worden uitgebreid - beide systemen zijn immers niet waterdicht van elkaar afgescheiden; voor het ene systeem ontwikkelde apparatuur en materieel kan ook voor het andere gebruikt worden. De richtlijn is een belangrijke stap naar een geïntegreerde markt.
70. Thans zal de Commissie, met de volledige medewerking van de spoorwegen en de toeleverende bedrijven de desbetreffende elementen van dit proces aanpassen teneinde de interoperabiliteit van hogesnelheidslijnen naar het conventionele spoor door te trekken. Verder zal de Commissie doorgaan met de bestudering van alle technische maatregelen die nodig zijn ter verbetering van de toegankelijkheid voor minder valide en oudere personen. Technische harmonisatie ter zake zal immers leiden tot een betere kwaliteit van de dienstverlening aan de reizigers. Die harmonisatie zou het rollend materieel, de stations en de interface daartussen omvatten.

¹¹ Richtlijn 93/38/EEG van de Raad van 14 juni 1993 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PB L 199 van 19.8.93).

¹² Richtlijn van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hogesnelheidsspoorwegsysteem.

71. Het ontwerpen en aannemen van specificaties is één zaak; het beoordelen van de conformiteit daarmee is een andere zaak. In het verleden waren de spoorwegen zelf grotendeels verantwoordelijk voor zowel het vaststellen van de eisen als het certificeren van de conformiteit, welke praktijk niet langer acceptabel is. Op grond van de richtlijn betreffende de interoperabiliteit van hogesnelheidstreinen zullen de Lid-Staten onafhankelijke instanties moeten selecteren die de procedures voor de beoordeling van conformiteit en van geschiktheid voor het gebruik moeten uitvoeren. Die instanties worden in de Lid-Staten opgericht en hun werkzaamheden kunnen geleidelijk tot conventionele en lichte spoorwegen worden uitgebreid.

Interoperabiliteit

72. De versnippering van de spoorwegen hield ook in dat interoperabiliteit niet vanzelf tot stand is gekomen. Er waren grote inspanningen nodig om de bestuursrechtelijke, technische en operationele verschillen te verkleinen die de treinen verhinderen vrij te circuleren zonder aan de grenzen te stoppen. Enkele van die hinderpalen bestaan nog steeds, zoals is erkend in het Verdrag van Maastricht, waarin de doelstelling van het bevorderen van interoperabiliteit is neergelegd.
73. Hiermee willen wij niet ontkennen dat er al vooruitgang is geboekt. Tussen de spoorwegen bestaan enkele overeenkomsten inzake technische harmonisatie teneinde de internationale diensten te vergemakkelijken. Dank zij deze overeenkomsten kunnen personenrijtuigen en goederenwagens in Europa circuleren; het is al lang niet meer nodig om aan de grens in een andere trein over te stappen¹³. Door de richtlijn betreffende de interoperabiliteit van hogesnelheidstreinen zal er een proces op gang gebracht worden voor het vaststellen van technische specificaties teneinde op het hogesnelheidsnet interoperabiliteit mogelijk te maken. Bij de conventionele spoorwegen zijn de grootste nog bestaande verschillen die tussen elektrische systemen, signalering, exploitatievoorschriften en de kwalificaties, ook taalkundige, van het treinpersoneel. Het resultaat is dat aan de grens regelmatig van locomotief en van bemanning moet worden gewisseld. Tevens bestaan er verschillen in trein- en ladingprofiel, die een nadelige invloed op het gecombineerd vervoer kunnen hebben (zie § 81).
74. Bij de beoordeling van de noodzaak van een grotere interoperabiliteit bij het conventionele spoor is een belangrijk punt de waarde van de tijd die wordt gewonnen als niet aan de grens hoeft te worden gestopt. Er moet een selectieve benadering worden gevolgd, die is gebaseerd op een zorgvuldige beoordeling van de trajecten en de diensten die door interoperabiliteit hun concurrentievermogen zouden zien stijgen. De Commissie wil als eerste stap de ruimte onderzoeken voor het op een kosten-effectieve manier verhogen van de interoperabiliteit op de grote internationale trajecten. En zij zal ook het gebruik van TEN-fondsen in overweging nemen voor het ondersteunen van projecten waar verschillende spoorwegondernemingen bij betrokken zijn.

¹³ Wegens de verschillen in spoorbreedte zijn aan de grenzen tussen Frankrijk en Spanje, tussen Finland en Zweden en tussen Midden-Europa en de Baltische staten en de landen van het GOS speciale regelingen nodig.

75. Een ander punt dat in overweging moet worden genomen, is dat er verschillende wegen naar interoperabiliteit zijn. Zo is er bijvoorbeeld een keuze tussen het veranderen van de bovenleidingsspanning naar een gemeenschappelijk voltage of het gebruik van meerspanningslocomotieven, wat gangbaar is. Zorgvuldig moet de vraag bekeken worden of een verdere technische harmonisatie verantwoord is omdat die met grote investeringen gepaard gaat, vooral voor de aanpassing van de infrastructuur. Niettemin zijn op verschillende terreinen gemeenschappelijke specificaties van essentieel belang, in het bijzonder verkeersleidings- en beheerssystemen; op dit punt zou het Europees beheerssysteem voor het spoorwegverkeer (ERTMS), zodra dat operationeel is, de basis kunnen leggen voor toekomstige compatibele systemen.
76. Tenslotte worden in het goederenvervoer lange wachttijden aan de grens veroorzaakt door de douane-, veterinaire en fytosanitaire controles en door de eigen procedures van de spoorwegen voor het overdragen van de treinen, en dat zowel binnen de Gemeenschap als aan de buitengrenzen. De procedures van de spoorwegen omvatten de overdracht van en de verificatie van de informatie over de wagons en hun lading, hetgeen via geïntegreerde informatiesystemen kan worden bespoedigd. Internationale organisaties hebben op het punt van de specifieke administratieve problemen aan grensposten waardevol werk verricht; er is - uitgaande van de beste praktijk - nog veel werk aan de winkel betreffende de tijd die de eigen procedures van de spoorwegen vergen. De Commissie zal met spoed de kwestie aanpakken hoe op de beste manier aan deze oponthouden een eind kan worden gemaakt, en zij zal daarover met de betrokken internationale organen in overleg treden.

Infrastructuur

77. De Commissie voert reeds een ambitieus beleid om de nationale transportinfrastructuur samen te bundelen tot transeuropese netwerken. In 1996 zijn richtsnoeren voor de transeuropese netwerken aangenomen. Voor het spoor geldt als eerste prioriteit de voltooiing van het hogesnelheidsnet, in het bijzonder de uitvoering van de door de Europese Raad van Essen goedgekeurde prioritaire projecten. Tot dusver lag de nadruk op het reizigersvervoer; thans moet aan het goederenvervoer grotere aandacht worden besteed. Dat vervoer is al decennia lang voortdurend aan het achteruitgaan, en een van de oorzaken daarvan vormen de tekortkomingen in de infrastructuur. De infrastructuur moet zodanig zijn dat radicale kwaliteitsverbeteringen en de ontwikkeling van nieuwe diensten mogelijk zijn. De herziening van de TEN-richtsnoeren, die op grond van artikel 21 van de op 17 juli 1996 door de Raad en het Europees Parlement aangenomen richtsnoeren vóór juli 1999 moet plaatsvinden, zal een uitstekende gelegenheid zijn om opnieuw te bekijken hoe de spoorweginfrastructuur kan worden aangepast om opgewassen te zijn tegen de veranderende patronen van economische activiteit en de daaruit resulterende verkeersstromen.

78. Wegens de hoge vaste kosten van het railvervoer is verkeersconcentratie belangrijk. Dit zou kunnen worden aangemoedigd door een betere integratie van het goederenvervoer in de ruimtelijke ordening. Er zouden bijvoorbeeld meer goederenoverslag- en distributiepunten kunnen worden ontwikkeld, en intensieve transportgebruikers kunnen dan worden geconcentreerd dichtbij terminals met goede faciliteiten voor het intermodaal overslaan van lading; dit zou in het bijzonder het vervoer van wagonladingen ten goede komen. Ook is het van belang alle mogelijkheden van het intermodaal transport volledig te gebruiken. Een goed netwerk van terminals is noodzakelijk om de interface tussen de transportmodi te bewerkstelligen (zowel voor reizigers- als voor goederenvervoer). De Commissie zal een en ander onderzoeken in een Mededeling over het bevorderen van intermodaliteit, die eind 1996 zal worden gepubliceerd. Een andere vraag is hoe ervoor te zorgen dat gevaarlijke goederen over de rail worden vervoerd; ondanks de daaraan verbonden risico's neemt het transport daarvan over de weg toe, zelfs over lange afstanden.
79. Knelpunten op specifieke plaatsen zullen het goederenvervoer waarschijnlijk meer hinderen dan een algemeen capaciteitstekort. De Commissie zal knelpunten aanwijzen en bezien hoe die het best uit de weg kunnen worden geruimd; afhankelijk van de omstandigheden kan de oplossing gelegen zijn in grote infrastructuurwerken, kleinere verbeteringen, andere exploitatiemethoden en beter treinmanagement, met inbegrip van de uitbreiding van het Europees beheerssysteem voor het spoorwegverkeer tot conventionele lijnen.
80. Verschillen in treinprofiel beperken de mogelijkheden voor gecombineerd transport, in het bijzonder van grote containers en van hoge vrachtwagens op de grote verkeersassen. Indien er voor dit soort transport een voldoende markt bestaat, kan worden gedacht aan profielvergroting. Ofschoon een grootschalige verbouwing van de infrastructuur te kostbaar is om uitvoerbaar te zijn, zouden selectieve verbeteringen op de juiste plaatsen onevenredige voordelen opleveren. Ook zou daardoor een betere exploitatie mogelijk worden van de nieuwe verbindingen die voor een breed profiel worden gebouwd of gepland, zoals de Kanaaltunnel, de Alpentunnels en de oversteek van de Grote Belt. Ook dit punt moet bij de komende herziening van de TEN-richtsnoeren als bedoeld in artikel 21 van de Beschikking van het Europees Parlement en de Raad van juli 1996 "betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een transeuropees vervoersnet" aan de orde worden gesteld.

Veiligheid

81. De Adviesgroep van de Commissaris constateerde dat in vergelijking met het wegtransport het railvervoer is onderworpen aan kostbare veiligheidsverplichtingen. De Groep was van oordeel dat bij het bepalen van die eisen, niet altijd op de juiste wijze met kosten en baten rekening was gehouden, en dat de beslissingen inzake veiligheidsinvesteringen voor spoorwegen uitgaan van een veel hogere maximumwaarde van een gespaard mensenleven dan in het wegvervoer het geval is. De verschillen in kostenimplicaties voor deze vervoerwijzen zouden een negatieve invloed kunnen hebben op de veiligheid van het transportsysteem als geheel. Ook tussen de Lid-Staten uiteenlopende veiligheidsvoorschriften belemmeren het spoorverkeer in de concurrentie om het internationale transport. Met het oog op deze factoren beval de Groep aan dat de Gemeenschap zou toewerken naar gemeenschappelijke technieken voor de

veiligheidsbeoordeling en naar op waarschijnlijkheidsberekeningen gebaseerde veiligheidsvoorschriften. De Commissie zal de mogelijkheden voor maatregelen op dit gebied nagaan.

Vermindering van geluidshinder

82. De meeste kritiek van het publiek op het railvervoer betreft de buitensporige geluidshinder; er bestaat in vele gebieden aanzienlijke weerstand tegen uitbreiding van de infrastructuurcapaciteit. Als men tot een brede acceptatie van een uitbreiding van het railvervoer wil komen, moet er meer worden gedaan aan de bestrijding van geluidsoverlast. Enkele Lid-Staten beginnen thans op nationale basis regelgeving inzake geluidshinder uit te werken, maar dit zou een belemmering van het vrije treinverkeer kunnen zijn en een stap achteruit kunnen betekenen voor de ongedeelde markt voor spoorwegmaterieel en -apparatuur. Daarom is het belangrijk een communautaire benadering te ontwikkelen voor de vermindering van de door spoorwegen veroorzaakte geluidshinder.
83. Verlaging van het geluidsniveau is sedert geruime tijd een belangrijk onderdeel van de research die door de spoorwegondernemingen en de Gemeenschap wordt gesteund. Behalve het subsidiëren van onderzoek zal de Commissie, samen met de betrokken partijen en internationale organisaties, de beleidsinstrumenten voor het verminderen van de geluidshinder evalueren. Tot de mogelijkheden behoren economische instrumenten zoals variabele infrastructuurheffingen die worden gedifferentieerd naar gelang van het geluidsniveau van de wagons, wetgeving over de maximale geluidshinder, overeenkomsten tussen de spoorwegsector en de Gemeenschap over doelstellingen voor vermindering van de geluidshinder, en maatregelen voor een goed onderhoud van het reeds in gebruik zijnde materieel. Bij die beoordeling, waarmee begonnen zal worden na de openbare discussie over het komende Groenboek over het toekomstige beleid inzake geluidshinder, zal worden gekeken naar de mogelijkheid een mix van deze instrumenten toe te passen.

Onderzoek

84. Een toekomstgerichte innovatiestrategie is van essentieel belang voor een concurrerende spoorwegsector. De innovatie moet drastische verbeteringen teweegbrengen in de bedrijfs- en exploitatieresultaten, inclusief de kosten, de kwaliteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening en de flexibiliteit van de exploitatie. Op dit punt moet het onderzoeksprogramma van de Gemeenschap een belangrijke rol spelen. Het kan het kader aanreiken voor de coördinatie van tot nu toe separaat verrichte onderzoeksactiviteiten in de Lid-Staten, alsook voor de totstandkoming van de kritische massa die nodig is voor grote demonstratieprojecten, waardoor de tijd tussen het onderzoek en de invoering op de markten van de Gemeenschap wordt bekort.

85. Het Vierde Kaderprogramma van de Gemeenschap heeft tot doel de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op een groot aantal terreinen te bevorderen. Een groot aantal specifieke programma's uit het Kaderprogramma hebben betrekking op O&O-activiteiten die voor de spoorwegsector van belang zijn. Daarbij gaat het zowel om algemene als om sectorspecifieke technologieën. De laatste vallen hoofdzakelijk onder de onderzoekprogramma's voor telematicatoepassingen en vervoer. Het programma voor de telematicatoepassingen moet leiden tot een grootschalige invoering van transporttelematica die de transportdiensten, met inbegrip van de multimodale aspecten, vooruit helpen. Het onderzoeksprogramma op het gebied van het vervoer beoogt de sociaal-economische research en de technologische activiteiten te bundelen. Deze programma's omvatten zowel veldbeproevingen als demonstratieprojecten op ware grootte die zijn gericht op interconnectie van netwerken en interoperabiliteit, en die zijn ontworpen om de haalbaarheid van nieuwe technologieën en de voorwaarden voor een succesvolle toepassing daarvan vast te stellen.
86. Het communautaire researchwerk levert reeds een beslissende bijdrage aan de tenuitvoerlegging van belangrijke beleidsdoelstellingen. Een goed voorbeeld is het Europees beheerssysteem voor het spoorwegverkeer (ERTMS). Hiermee wordt beoogd een geharmoniseerd verkeersleidings- en beheerssysteem tot stand te brengen dat in geheel Europa kan worden gebruikt. Het zou na invoering niet alleen de veiligheid en de interoperabiliteit verbeteren, maar ook de operationele kosten verlagen en het beheer van infrastructuur en rollend materieel verbeteren. Voorts is ERTMS de eerste stap naar de integratie van verkeers- en infrastructuurmanagement met klantendiensten. Ook moet deze arbeid leiden tot communautaire specificaties die zullen worden opgenomen in de richtlijn betreffende interoperabiliteit van hogesnelheidstreinen. Die specificaties kunnen bijdragen tot de openstelling van de markten voor de aanschaf van spoorwegmaterieel en -apparatuur, en daarmee tot verlaging van de kosten.
87. Om uit de communautaire O&O-activiteiten het hoogste rendement te verkrijgen, is de Commissie in 1995 begonnen met het concept van de Task Forces. Een daarvan is gericht op het thema: "Treinen en spoorwegsysteem van de toekomst". Het voornaamste doel daarvan is om de belangrijkste spelers in de spoorwegsector bijeen te brengen teneinde een strategie te formuleren voor de aanschaf van technologie. Op gebieden zoals hogesnelheidstransport, stedelijk vervoer, verkeersleiding, goederenvervoer en de productie van spoorwegmaterieel en -apparatuur zijn prioriteiten vastgesteld, waarbij een sterke verlaging van de kosten een hoofddoelstelling is. De toekomstige activiteiten zouden zowel de voltooiing omvatten van de projecten op langere termijn die reeds uit hoofde van het Vierde Kaderprogramma ter hand zijn genomen, als de uitwerking van een benadering die de sociaal-economische studies over het vervoerbeleid integreert met de technische activiteiten; de werkzaamheden moeten van het bevorderen van intermodaliteit en interoperabiliteit en toegankelijkheid voor mindervaliden, evolueren naar een volledige integratie van de spoorwegen in het totale transportsysteem. Voor het onderzoek zijn de hoofddoelen onder andere de kwaliteit van de dienstverlening, verhoogde efficiency, veiligheid en menselijke aspecten, en duurzaamheid uit milieu-oogpunt.

Beknopte weergave van de voorstellen

- 88. De Commissie zal de normalisatie voor conventionele en lichte spoorwegen blijven ondersteunen. Zij zal bestuderen hoe relevante aspecten van het proces van technische harmonisatie voor de hogesnelheidslijnen kunnen worden aangepast ten behoeve van conventionele spoorwegen.**

De Commissie blijft de technische maatregelen bestuderen die de toegankelijkheid voor minder valide en oudere personen moeten verbeteren.

De Commissie zal bestuderen welke ruimte er is voor het op een kosten-effectieve manier verbeteren van de interoperabiliteit op belangrijke internationale assen. Zij zal het gebruik van TEN-fondsen ter ondersteuning van projecten waar verschillende spoorwegondernemingen bij betrokken zijn, in overweging nemen.

Voor het goederenvervoer zal de Commissie bestuderen hoe een eind kan worden gemaakt aan het oponthoud aan de grens als gevolg van administratieve controles en de eigen procedures van de spoorwegen; zij zal daarover met de desbetreffende internationale organen in overleg treden.

Einde 1996 zal de Commissie een Mededeling over de bevordering van de intermodaliteit publiceren.

In de toekomst zal de Commissie een beoordeling maken van de verbeteringen in de infrastructuur die voor de ontwikkeling van de goederenvervoer nodig zijn; zij zal de nodige voorstellen voor de herziening van de TEN-richtsnoeren doen.

De Commissie zal - in de context van het algemene Gemeenschapsbeleid inzake geluidshinder - de beleidsinstrumenten evalueren om de geluidshinder van spoorwegen te verminderen.

De Commissie zal de synergie bevorderen tussen de verschillende communautaire en nationale O&O-programma's, in welke consultatieprocedures de Task Force een belangrijke rol zal spelen.

Bij uitnodigingen (in het kader van het onderzoeksprogramma voor vervoer) tot het indienen van voorstellen zal de Commissie de nadruk leggen op voorstellen voor sociaal-economische studies die de overgang van nationale naar geheel Europa omvattende spoorwegsysteem ondersteunen.

De Commissie blijft demonstratieprojecten op prioritaire technische gebieden bevorderen, in het bijzonder de voortzetting van de ERTMS-activiteiten en valideringsbeproevingen op ware grootte.

De Commissie zal met spoed de vraag aanpakken wat de beste methode is om een eind te maken aan het langdurige oponthoud aan de intracommunautaire en externe grenzen; zij zal dit doen in nauw overleg met de desbetreffende internationale organen.

AFDELING VII - SOCIALE ASPECTEN

89. Bij de werknemers van de spoorwegen bestaat grote ongerustheid over de sociale gevolgen van de herstructurering, vooral over het eventuele verlies aan arbeidsplaatsen. Dit is zeer begrijpelijk, daar de spoorwegen in de komende jaren zeer ingrijpend moeten veranderen als zij met de andere vervoerwijzen willen concurreren, en ook omdat de werkgelegenheid reeds sterk is gedaald. Deze is namelijk in tien jaar met meer dan een derde verminderd, van 1,55 miljoen in 1985 tot 1,05 miljoen in 1994. Deze teruggang is op zichzelf al dramatisch en komt bijzonder hard aan in een sector waarin van oudsher een baan voor het leven was gewaarborgd en er vaste carrièrepatronen bestonden.
90. Het beleid van de Gemeenschap in verband met de spoorwegen heeft het debat over het verlies aan arbeidsplaatsen wellicht mede voedsel gegeven. Gevreesd wordt dat het openstellen van de toegang en het toelaten van concurrentie door nieuwkomers zullen leiden tot een daling van de werkgelegenheid bij zowel de gevestigde spoorwegondernemingen als in de sector als geheel. Dat zou komen omdat nieuwe exploitanten minder werknemers nodig hebben om hetzelfde werk te doen en minder onder druk staan om de werkgelegenheid te handhaven dan bij de gevestigde maatschappijen het geval is. Naar de mening van de Commissie is dit een begrijpelijke opvatting, die echter aan vier essentiële punten voorbij gaat.
91. In de eerste plaats heeft de daling van het aantal arbeidsplaatsen bij de spoorwegen plaatsgevonden voordat de bij Richtlijn 91/440/EEG ingevoerde toegangsrechten van kracht werden. Derhalve lag de oorzaak niet in het beleid van de Gemeenschap. De oorzaken waren veeleer gelegen in een produktiviteitsstijging, een stagnerende vraag naar railvervoer naarmate de concurrentie van de andere transportmodi sterker werd, en in de druk op de openbare middelen die beschikbaar waren voor het ondersteunen van openbare diensten en het financieren van verliezen. In de tweede plaats zullen de trends welke gedurende de afgelopen tien jaar tot de daling van de werkgelegenheid hebben geleid, zich in de komende tien jaar vrijwel zeker doorzetten. Zoals eerder gezegd, zal de concurrentie van het wegtransport hoogstwaarschijnlijk eerder groter dan kleiner worden. De bezorgdheid omtrent deze negatieve effecten zal wellicht toenemen, maar dat zal niet de redding van de spoorwegen betekenen. In de derde plaats zal door de technische innovatie de behoefte aan arbeidskrachten in de sector blijven dalen. In de vierde plaats zullen, vooral met het oog op de Economische en Monetaire Unie, de budgettaire beperkingen eerder sterker worden dan verslappen.
92. Dit zo zijnde, kan alleen een dramatische verhoging van de prestaties de toekomst van het railtransport en van de werkgelegenheid op lange termijn veilig stellen. De bedoeling van het beleid van de Gemeenschap, zoals in dit Witboek wordt uitgelegd, is om die verandering te realiseren. Niet-handelen zal onvermijdelijk leiden tot een verdere achteruitgang in de positie van het spoor op de transportmarkt, en zou zijn aanwezigheid in grote delen daarvan in gevaar kunnen brengen. Alleen krachtige maatregelen om het concurrentievermogen te herstellen kunnen tot stabiele werkgelegenheid leiden; ofschoon er in de toekomst bij de spoorwegen minder banen zullen zijn, zullen zij in een gezonde bedrijfstak meer zekerheid bieden. Bovendien zal een aantal arbeidsplaatsen worden gecreëerd wanneer nieuwkomers nieuwe markten zullen aanboren en exploiteren.

93. Om de spoorwegen concurrerend te maken, is het van essentieel belang de last van overtollige personeelsleden weg te nemen, maar dat is maar één kant van het werkgelegenheidsbeleid. Het is eveneens noodzakelijk de werkpatronen te reorganiseren zodat de werknemers produktiever worden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat er nieuwe en eenvoudiger organisatiestructuren, een grotere delegatie van de besluitvorming, meer initiatief voor het lagere management en de werknemers en meer flexibiliteit moeten komen, en dat een einde moet worden gemaakt aan de restrictieve praktijken. Ook impliceert dit grote investeringen in technologie en opleiding. Zulke veranderingen vinden in de gehele wereld in grote ondernemingen plaats, in het bijzonder bij ondernemingen die vanuit een systeem van verzekerde markten en starre commandostructuren toegaan naar een systeem waarin markten moeten worden opgespoord en geëxploiteerd en waarin de ondernemingen zich zeer snel moeten aanpassen. Maar de Commissie ziet duidelijk in dat die veranderingen niet tot onaanvaardbare werkomstandigheden mogen leiden, en zij is bereid om waar nodig zorg te dragen voor harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden, de opleiding en de kwalificatie-eisen voor het personeel.
94. Een deel van het personeel zal wellicht werk krijgen in de nieuwe activiteiten, bijvoorbeeld in de relaties met de klanten, de reisinformatie, de veiligheid en het helpen van minder valide en oudere reizigers; voor deze beroepen is een passende scholing vereist. Maar ontslagen zullen onvermijdelijk zijn. Een door voldoende middelen gesteund vindingrijk beleid zal nodig zijn voor het omscholen en aanpassen van de overtollig geworden werknemers aan de nieuwe activiteiten. Natuurlijk ligt de eerste verantwoordelijkheid bij de Lid-Staten die, ondanks de druk op hun begrotingen, de lange-termijnvoordelen moeten realiseren voor zowel het vervoer als de openbare uitgaven door niet te beknibben op kredieten voor de noodzakelijke maatregelen om spoorwegwerknemers om te scholen.
95. Daarnaast dient de mogelijkheid van een bijdrage uit het Europees Sociaal Fonds te worden onderzocht. De Commissie zal projecten voor omscholingsprogramma's om het opnieuw tewerkstellen van overtollige werknemers te vergemakkelijken, met een positieve instelling bekijken. Uit hoofde van de thans lopende (1994-1999) programmacycli hebben de Lid-Staten de mogelijkheid om voor projecten in de periode 1997-1999 een nieuwe serie aanvragen te lanceren; de spoorwegondernemingen zouden de instantie die in elke Lid-Staat voor het Europees Sociaal Fonds verantwoordelijk is, kunnen consulteren om de mogelijkheid van financiële ondersteuning na te gaan. Bovendien kan ook nog een specifieke maatregel van de Gemeenschap, ADAPT, worden gebruikt voor het vergemakkelijken van aanpassingen aan structurele veranderingen, al zijn de middelen wel beperkt. Bij een transnationaal initiatief maakt ADAPT het mogelijk dat een project, bijvoorbeeld een opleidingsprogramma, op nationaal niveau door een spoorwegonderneming ter goedkeuring wordt ingediend, op voorwaarde dat het is geassocieerd met een soortgelijk project in tenminste twee andere Lid-Staten.
96. De Commissie zal de mogelijkheden nagaan welke het Europees Sociaal Fonds in de toekomst kan bieden om de door de industriële herstructurering vereiste aanpassing, bijvoorbeeld in de spoorwegsector, te vergemakkelijken.

97. De Commissie gaat er ook vanuit dat er maatregelen nodig zijn om de arbeidstijd bij de spoorwegen zodanig te organiseren dat de arbeidsvoorwaarden worden verbeterd en de gezondheid en veiligheid van de werknemers zijn gewaarborgd. Ofschoon de algemene beginselen voor alle sectoren moeten gelden, moet bij bijzondere maatregelen rekening worden gehouden met de specifieke aard van de diverse bedrijfstakken.

De sociale partners in de spoorwegsector werken vanaf 1993 samen om een oplossing te vinden, en de Commissie voelt zich aangemoedigd door de recente positieve ontwikkelingen in het Paritair Comité voor de Spoorwegen. De Commissie zal de situatie nauwlettend volgen teneinde te bezien of de sociale partners het met betrekking tot de arbeidstijden in deze sector eens kunnen worden over een goede bescherming van de gezondheid en de veiligheid. Dit onderwerp zal meer in detail aan de orde komen in het komende Witboek over de sectoren en activiteiten - waaronder het vervoer - die zijn uitgesloten van Richtlijn 93/104/EG betreffende de arbeidstijd.

Beknopte weergave van de voorstellen

98. De Commissie zal nagaan welke mogelijkheden het Europees Sociaal Fonds in de toekomst kan bieden om de door de industriële herstructurering vereiste aanpassing, bijvoorbeeld in de spoorwegsector, te vergemakkelijken.

De Commissie zal een Witboek publiceren over de sectoren (met inbegrip van de spoorwegen) die waren uitgesloten van Richtlijn 93/104 betreffende de arbeidstijd.

AFDELING VIII - SYNTHESE EN SPOORBOEKJE VOOR MAATREGELEN

99. Er moet een nieuw soort spoor komen, en dat moet in de allereerste plaats de kenmerken van een onderneming hebben. Daarvoor is een ambitieuze strategie nodig. Om die te doen slagen, moeten alle partijen de handen ineenslaan en moeilijke beslissingen nemen: de Gemeenschap, de Lid-Staten, de spoorwegen, hun werknemers en de toeleverende bedrijven. Er zullen ingrijpende veranderingen nodig zijn die wellicht moeilijk te accepteren zijn; zo kunnen bijvoorbeeld spoorwegondernemingen concurrentie van binnenuit de sector verwachten, en de werknemers kunnen voor verdere personeelsinkrimpingen komen te staan. Maar alles bij het oude laten garandeert geen werkzekerheid, eerder het tegendeel. De spoorwegen zouden dan een verdere teruggang beleven, waardoor nog meer banen op de tocht komen te staan. Het is van levensbelang het aanpassingsproces te versnellen. Alle partijen hebben de verandering al te lang uitgesteld, en er gaat tijd voorbij voordat een beleid effect kan sorteren: in de tussentijd gaat de concurrentie van de andere vervoerwijzen meedogenloos door. De Lid-Staten en de spoorwegen zelf moeten het leeuwedeel van de benodigde maatregelen nemen, maar de Gemeenschap moet op het gebied waar zij voor staat, tot handelen overgaan.

Financiën

100. De spoorwegen zullen alleen over een onafhankelijk en dynamisch management kunnen beschikken als hun financiële toestand gezond is. Dit is een eerste voorwaarde voor een succesvolle reorganisatie. De spoorwegen moeten hun financieel beheer stringenter maken, met bijvoorbeeld een duidelijker toerekening van kosten en opbrengsten. De Lid-Staten moeten de spoorwegen op het spoor naar financiële levensvatbaarheid zetten door hen te ontheffen van de schuldenlast uit het verleden. De Commissie zal op gezette tijden verslag uitbrengen over de gemaakte vorderingen. Ook moeten de Lid-Staten een gezonde basis voor de toekomst leggen door het uitstippelen van duidelijke doelstellingen, en door het wegwerken van recente schulden en het financieren van de exploitatieverliezen te koppelen aan herstructureringsprogramma's. De Commissie zal zorg dragen voor de toepassing van de communautaire voorschriften op het gebied van spoorwegfinanciering en staatssteun, die richtinggevend moeten zijn voor de nieuwe financiële structuur van de spoorwegen en hen geleidelijk weer levensvatbaar moeten maken.

Het invoeren van marktkrachten

101. Door de toegangsrechten tot de spoorweginfrastructuur zal nieuw kapitaal en ondernemerschap worden aangetrokken; de mededinging zal ook de gevestigde ondernemingen stimuleren om beter te presteren. De Gemeenschap heeft een eerste stap gezet door het invoeren van beperkte toegangsrechten voor het internationale verkeer. Vorig jaar heeft de Commissie voorgesteld die uit te breiden tot al het goederenvervoer en tot het internationale reizigersvervoer; zij zal aandringen op aanvaarding van dit voorstel. Om bij te dragen tot de effectiviteit van de toegangsrechten, zal de Commissie voorstellen het management van de infrastructuur en dat van de transportoperaties in aparte bedrijfseenheden onder te brengen; ook zal zij een studie maken van nadere algemene beginselen voor de toewijzing van capaciteit en de aanrekening van infrastructuurkosten.

Maar er moet dringend werk worden gemaakt van het bevorderen van het internationale goederenvervoer per spoor, dat een groot potentieel heeft maar waar ook een ernstige ontevredenheid met de bestaande dienstverlening bestaat. Vooruitlopend op veranderingen in de wetgeving, zal de Commissie de totstandkoming bevorderen van internationale goederen-snelspoortrajecten met een onmiddellijke vrije toegang en de juiste voorwaarden voor het aantrekken van verladers.

102. Het introduceren van marktkrachten zou ook aan het binnenlandse reizigersvervoer ten goede kunnen komen. Dit moet zodanig gebeuren dat de netvoordelen intact blijven en de openbare dienstverlening - waarin de spoorwegen een belangrijke rol spelen - wordt gestimuleerd. De Commissie zal een studie maken van de beste methode om in de praktijk marktkrachten te introduceren, en zij zal te zijner tijd met voorstellen komen.

Openbare dienstverlening

103. De Commissie staat onomwonden achter een beter openbaar vervoer, een essentiële doelstelling van het vervoerbeleid. De Staat heeft als hoeder van het algemeen belang een legitiem recht de openbare dienst in het vervoer te waarborgen, iets wat in de communautaire wetgeving uitdrukkelijk is erkend. Maar er bestaat een sterke ontevredenheid over de kwaliteit en de organisatie van die dienstverlening en over de tegenprestatie die voor het overheidsgeld wordt geleverd. Om de transparantie te vergroten, de verantwoordelijkheden duidelijk af te bakenen en te zorgen voor een volledige vergoeding voor de financiële last van het verrichten van diensten, zal de Commissie de algemene invoering voorstellen van openbare-dienstverleningscontracten tussen de Staat en de vervoersondernemingen. Een sterkere invoering van marktkrachten zou ook de kwaliteit van de openbare dienstverlening kunnen verbeteren en de kosten ervan doen dalen. Net als voor het binnenlandse reizigersvervoer in het algemeen, zal de Commissie een studie maken van de beste praktische methoden om marktkrachten te introduceren, waarna zij de nodige voorstellen zal indienen.

Integratie van de nationale spoorwegstelsels

104. De spoorwegen hebben zich gedurende anderhalve eeuw langs nationale lijnen ontwikkeld. Dit heeft geleid tot moeilijkheden bij het over de grenzen heen werken, tot een onvoldoende planning van de grensoverschrijdende infrastructuur en tot een versnippering in de toeleveringssector en in de research. Ofschoon er vorderingen zijn gemaakt bij het slechten van de nationale barrières, is nog lang niet de gewenste mate van integratie bereikt. Om deze te bewerkstelligen, moeten de Gemeenschap, de Lid-Staten, de internationale organisaties, de spoorwegondernemingen en de toeleverende bedrijven nauw samenwerken en zich daarbij baseren op de bestaande werkzaamheden en die waar nodig uitbouwen. De Commissie stelt maatregelen voor om de interoperabiliteit voor conventionele spoorwegen te bevorderen en de technische harmonisatie te stimuleren, teneinde bij te dragen tot de vorming van één ongedeelde markt voor spoorwegmaterieel en -apparatuur, en om de spoorwegresearch te versterken.

Sociale aspecten

105. Natuurlijk zijn de werknemers bij de spoorwegen bezorgd over de sociale gevolgen van de concurrentie en de herstructurering. Er zijn al veel banen verloren gegaan zonder dat hier enig verband was met beleid van de Gemeenschap. De Commissie beseft dat de spoorwegen, willen deze concurrerend worden, hun personeelssterkte aanzienlijk moeten terugbrengen. Maar het staat als een paal boven water dat als de spoorwegen niet concurrerend worden, zij markten moeten prijsgeven en er nog meer werkgelegenheid verloren gaat. De grootste bedreiging voor de werkgelegenheid is het te lage prestatieniveau. Er moet een personeelsbeleid komen met substantiële programma's voor de herscholing van overtollige werknemers, welk beleid door voldoende financiële middelen moet worden geschaagd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt primair bij de Lid-Staten. Bijdragen van het Europees Sociaal Fonds moeten evenwel zorgvuldig in overweging worden genomen.

Het beleid in breder perspectief

106. Dit Witboek is toegespitst op het spoorwegbeleid, maar door andere aspecten van het vervoersbeleid van de Gemeenschap zou meer gelijkheid in de concurrentievoorwaarden voor het spoor moeten worden bewerkstelligd. Het railvervoer kan zijn potentieel alleen voldoende waarmaken als het deel uitmaakt van een strategie voor het ontwikkelen van intermodale oplossingen voor transportproblemen. De bedoeling is te bewerkstelligen dat de spoorwegen gebruik kunnen maken van hun comparatieve voordelen, en het beleid van de Gemeenschap zou op twee manieren hieraan kunnen bijdragen. In de eerste plaats moet het steun verlenen aan de fysieke interconnectie tussen de transportmodi (intermodale terminals), aan de ontwikkeling van een intermodaal systeem en aan de lancering van modelprojecten voor intermodale diensten. In de toekomst moet het onderzoekprogramma voor vervoer meer nadruk leggen op de intermodale aspecten. De door de Commissie voorgestelde uitbreiding van het programma van modelprojecten voor gecombineerd vervoer (PACT), zal een stimulans geven aan het opzetten van nieuwe diensten.
107. In de tweede plaats dient het vervoerbeleid een duurzame mobiliteit en een grotere vervoersefficiëntie te bevorderen, inclusief, waar nodig, een beter evenwicht tussen de vervoerwijzen. De Commissie heeft recentelijk twee belangrijke Groenboeken uitgebracht. In de eerste plaats het "Citizen's Network" over openbaar personenvervoer dat een reëel alternatief biedt voor de eigen auto. In de tweede plaats "Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer", dat betrekking heeft op het doorberekenen van alle kosten, directe én maatschappelijke, in de door de gebruikers te betalen prijs. De Commissie zal deze Groenboeken laten volgen door voorstellen. Recentelijk heeft zij een richtlijn voorgesteld betreffende belastingen, tolgelden en gebruiksrechten voor vrachtwagens¹⁴ (de zogenaamde Eurovignet-richtlijn).

¹⁴ COM(96)331 def. aangenomen op 10.7.1996.

108. Ook andere initiatieven zijn van belang. Er zijn richtsnoeren aangenomen betreffende de transeuropese netwerken, alsmede de richtlijn betreffende de interoperabiliteit van hogesnelheidstreinen. De voorgestelde harmonisatie van de wetgeving inzake het transport van gevaarlijke goederen per spoor zou dat transport versoepelen. Terwijl het onderhavige Witboek dus is toegespitst op spoorwegbeleid, moet het gemeenschappelijke vervoersbeleid in het algemeen bijdragen aan het creëren van de voor een concurrerende railsector noodzakelijke omgeving.
109. De Commissie beseft dat het tot stand brengen van een kader op Europees niveau slechts een van de bouwstenen is om de spoorwegen van de Gemeenschap nieuw leven in te blazen. Een partnerschap met het management, de werknemers, de toeleverende bedrijven en de Lid-Staten is van essentieel belang om een renaissance van de spoorwegen te bereiken. De Commissie erkent dat de benodigde veranderingen ingrijpend zijn en dat de rol van de Gemeenschap weliswaar belangrijk is, maar dat de echt grote aanpassingen door alle betrokken partijen moeten worden uitgevoerd. Ook is duidelijk dat het doorvoeren van die veranderingen neerkomt op een enorme culturele revolutie. Maar zelfgenoegzaamheid kan niet aan de orde zijn: willen de spoorwegen in de volgende eeuw als een belangrijke vervoerwijze overleven, dan moeten zij veranderen. Tegen die achtergrond brengt de Commissie het aangehechte actieprogramma naar voren dat op het niveau van de Gemeenschap moet worden uitgevoerd. De Commissie doet een beroep op alle betrokkenen om mede hun schouders onder dit initiatief te zetten, opdat de spoorwegen in het Europese transportsysteem een waardevolle rol zullen kunnen spelen.

SPOORBOEKJE VOOR MAATREGELEN

De Commissie zal zich in de komende twee of drie jaar concentreren op onderstaande activiteiten:

vóór het einde van 1996

- het bevorderen van de totstandbrenging van goederen-snelspoortrajecten met onmiddellijke vrije toegang;
- het publiceren van een Mededeling over de bevordering van de intermodaliteit;

vóór het einde van 1997

- het uitbrengen van verslag over de door de Lid-Staten gemaakte vorderingen bij het verminderen van de schuldenlast en het saneren van de financiële situatie;
- het voorstellen van wijzigingen in de communautaire wetgeving teneinde het management van de infrastructuur en dat van de transportoperaties in twee aparte bedrijfseenheden onder te brengen;
- het bestuderen van de beste praktische methoden om in het binnenlandse reizigersvervoer, inclusief de openbare dienstverlening, marktkrachten te introduceren;
- het bestuderen van nadere algemene beginselen voor de aanrekening van de infrastructuurkosten en de toewijzing van infrastructuurcapaciteit;
- het - in overleg met de betrokken internationale organen - bestuderen hoe in het goederenvervoer een eind kan worden gemaakt aan het oponthoud aan de grenzen dat wordt veroorzaakt door administratieve controles en de eigen procedures van de spoorwegen;
- het bevorderen van synergie tussen de onderscheiden O&O-programma's van de Gemeenschap en de Lid-Statens;
- het publiceren van een Witboek over de sectoren (waaronder de spoorwegen) die van Richtlijn 93/104 betreffende de arbeidstijd zijn uitgesloten;
- het nagaan of meer duidelijkheid nodig is over de werkingssfeer en de voorwaarden voor ontheffingen voor samenwerkingsovereenkomsten tussen spoorwegen, en het nemen van eventueel noodzakelijke maatregelen.

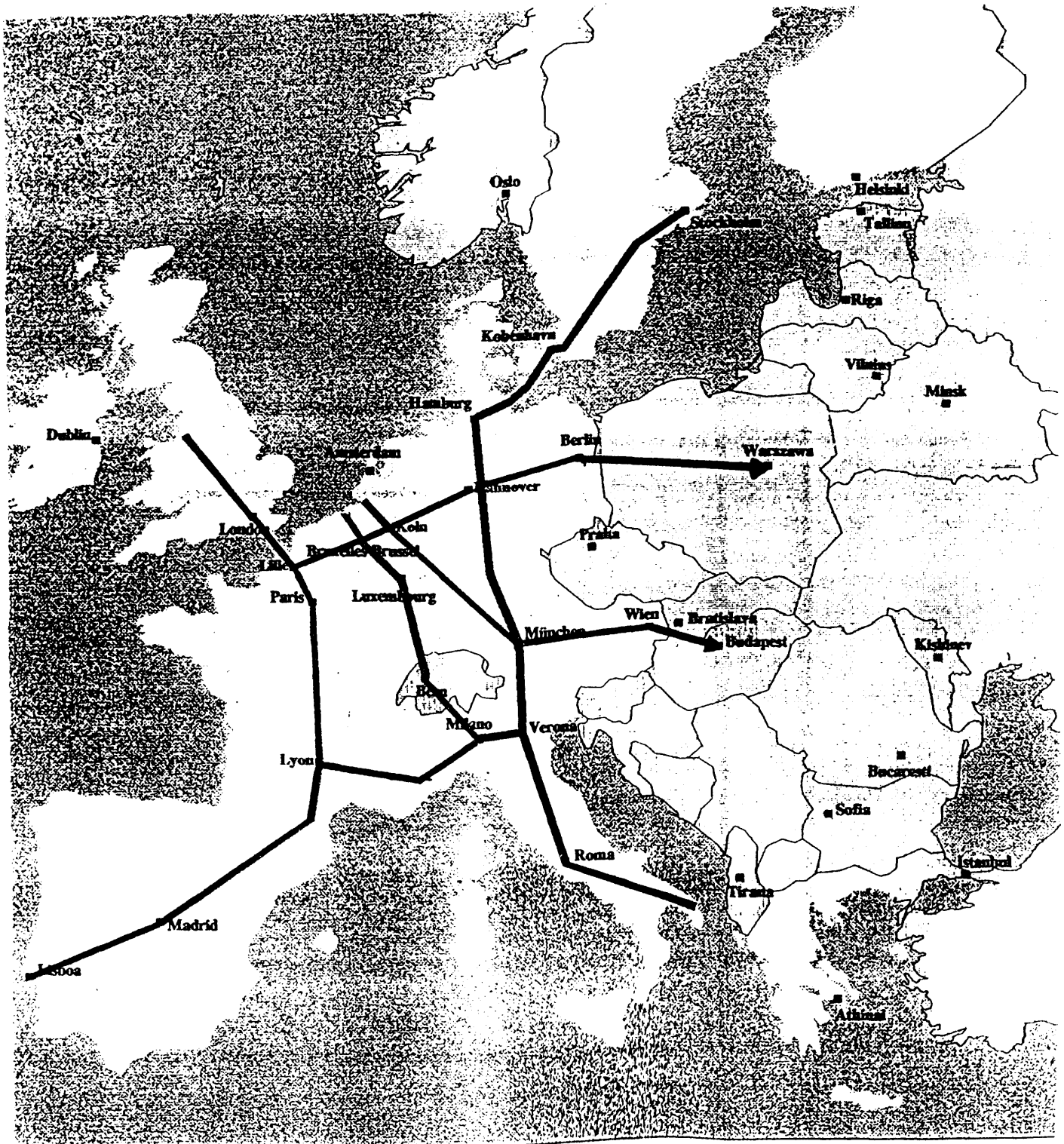
vóór het einde van 1998

- het zo nodig ontwikkelen van regels en richtsnoeren teneinde de toestemming voor staatssteun te koppelen aan herstructureringsprogramma's;
- het voorstellen van wijzigingen in de communautaire wetgeving betreffende de met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen, teneinde contracten inzake openbare dienstverlening meer ingang te doen vinden;
- het doen van voorstellen over de invoering van marktkrachten in het binnenlandse reizigersvervoer inclusief de openbare dienstverlening;
- het voorstellen van algemene beginselen voor het aanrekenen van infrastructuurkosten en het toewijzen van infrastructuurcapaciteit;
- het evalueren van de tenuitvoerlegging van de Gemeenschapswetgeving over de normalisatie van de rekeningenstelsels van spoorwegondernemingen, en van de relevantie daarvan in de huidige omstandigheden;
- het voortzetten van het normalisatieproces voor conventionele en lichte spoorwegen;
- het bestuderen van de vraag hoe relevante aspecten van het proces van technische harmonisatie voor hogesnelheidslijnen kunnen worden aangepast ten behoeve van conventionele spoorwegen;
- het bestuderen van technische maatregelen teneinde de toegankelijkheid voor minder validen en ouderen te vergroten;
- het onderzoeken van de ruimte voor het op een kosten-effectieve manier verbeteren van de interoperabiliteit op de grote internationale assen, en van het gebruik van TEN-fondsen voor het ondersteunen van projecten waar verschillende spoorwegondernemingen bij betrokken zijn;
- het naar aanleiding van de herziening van de TEN-richtsnoeren evalueren van de benodigde verbeteringen in de infrastructuur teneinde het goederenvervoer te versoepelen, en het doen van aanbevelingen;
- het onderzoeken van maatregelen tot vermindering van de geluidshinder van spoorwegen, dit in de context van het algemene Gemeenschapsbeleid inzake geluidshinder;
- bij uitnodigingen tot het indienen van voorstellen (in het kader van het onderzoekprogramma inzake vervoer) de nadruk leggen op voorstellen voor sociaal-economische studies ter ondersteuning van de overgang van nationale systemen naar systemen die geheel Europa omvatten;

- het bevorderen van demonstratieprojecten op prioritaire technische gebieden, in het bijzonder de voortzetting van de ERTMS-activiteiten en valideringsbeproevingen op een schaal van 100%;
- het nagaan van de mogelijkheden die het Europees Sociaal Fonds in de toekomst kan bieden om de door de industriële herstructurering vereiste aanpassing, bijvoorbeeld bij de spoorwegen, te vergemakkelijken;
- het bestuderen van verschillende opties voor de verbetering van het institutionele kader voor de toekomstige ontwikkeling van het spoor (waaronder het oprichten van een Europees Spoorweg Bureau).

Figuur 1

**Voorbeelden van mogelijke transeuropese
goederen-snelspoortrajecten**



BIJLAGE I/1 - BASISGEGEVENS EU-SPOORWEGEN

		Werknemers 1994	Lengte net (km) 1994	Reizigersvervoer	Goederenvervoer	Vervoerseenheden per werknemer ¹ (1.000) 1994	Vervoers- ontvangsten per werknemer (1.000 ECU) ² 1994	Kapitaal- intensiteit ³ verandering 94/95 (%)
				(passagier-km) 95 Miljoen 95/85 (%)	(ton-km) 95 Miljoen 95/85 (%)			
BR ⁴	UK	119.008	16.564	29.801-1,5	13.797-14,0	348,4	29,9	185
CFL	L	3.289	275	--	529-11,7	296,4	33,7	44
CH	H	12.006	2.474	1.568-9,5	306-58,0	143,5	4,6	53
CIE	IRL	11.219	1.947	1.328+29,8	575-4,3	163,0	34,3	8
CP	P	14.270	2.699	4.809-16,0	2.020+68,9	486,0	10,9	52
DB	D	327.076	41.401	60.514-7,1	69.483-42,3	403,0	25,9	-48 ⁵
DSB	DK	20.044	2.349	4.818+6,0	1.984+1,3	380,5	24,1	24
FS	I	140.249	16.002	49.700+32,9	22.243+32,0	490,4	16,2	300
NS	NL	26.561	2.757	13.977+55,2	3.097-5,3	648,0	36,0	70
ÖBB	A	63.867	5.636	9.625+32,0	13.715+21,5	355,9	19,5	-15
RENFE	E	41.137	12.641	15.330-4,1	9.605-15,9	569,7	21,3	61
SJ+BV	S	21.856	9.661	6.219-5,6	18.523+6,9	1143,6	43,9	162
NMBS	B	42.729	3.396	6.757+2,8	7.307-11,7	379,4	17,4	-14
SNCF	F	185.690	32.275	55.222-10,8	47.953-17,9	578,5	35,9	37
VR	FI	17.368	5.880	3.184-1,2	9.559+18,5	752,2	31,3	
Totaal	EU	1.046.369	155.962	262.858+2,5	220.692-20,1	466,5		54

Bron: Union Internationale des Chemins de Fer - Mercer Management Consulting

¹ Vervoerseenheden per werknemer = (Passagier km + Ton km)/werknemers.

² Vervoersontvangsten per werknemer = Totale vervoersontvangsten (Miljoen ECU 1994)/werknemers.

³ Kapitaalintensiteit = Totaal kapitaal (eigen vermogen + schulden)/totale kosten. N.B. Vervoersontvangsten exclusief overheidssteun. Maat voor aantal kapitaaleenheden dat nodig is voor een eenheid activiteit.

⁴ De waarden voor BR zijn inclusief Railtrack.

⁵ Na herkapitalisatie DB - zonder herkapitalisatie ca. +33%.

De rekeningenstelsels verschillen tussen de ondernemingen onderling. Vergelijkingen tussen ondernemingen moeten daarom met zorg worden geïnterpreteerd.

BIJLAGE I/2 - SCHULDENLAST VAN DE SPOORWEGEN IN 1994

		Schuld Spoorwegen in miljoen ECU	Schuld spoorwegen/BBP (%)	Overheidsschuld/ BBP(%)	Staatsleningen/ BBP(%)	Ratio schuld spoorwegen/eigen vermogen ¹ (%)
BR	UK	6.635 ²	0,7	54,0	6,8	57 ²
CFL	L	168	1,4	5,9	2,2	44
CH	H	937	1,1	110,4	12,1	48
CIE	IRL	323	0,7	91,1	2,0	58
CP	P	1.529	2,1	71,6	5,8	89
DB	D	5.795 ³	0,3 ³	50,4	2,5	28 ³
DSB	DK	192	0,2	76,0	3,5	6
FS	I	42.067	4,9	125,6	9,0	51
NS	NL	2.807	1,0	77,6	3,2	36
ÖBB	A	2.892	1,7	65,0	4,4	28
RENFE	E	8.140	2,0	63,1	6,9	70
SJ+BV	S	1.958	1,2	79,9	10,8	73
NMBS	B	3.539	1,8	136,0	5,3	47
SNCF	F	28.731	2,6	48,4	5,8	78
VR	FI	166	0,2	59,4	6,3	14
Totaal	EU	105.878	1,7	71,2	5,5	54 ³

Bron: Mercer Management Consulting.

¹ Schuld spoorwegen ÷ (schuld + eigen vermogen).

² incl. Railtrack en EPS, nettobedragen van schulden en kredieten tussen BR, Railtrack en EPS.

³ na herkapitalisatie DB: 1993 schuld DB: 33.787.

BIJLAGE I/3

EU-15 Goederenvervoer - (1000 miljoen ton-kilometer)

	Weg	Rail	Binnenvaart	Pijpleidingen	Totaal
1970	431	283	110	66	890
1975	526	259	103	79	969
1980	661	287	113	92	1153
1985	711	275	103	71	1161
1990	915	255	113	71	1355
1993	964	205	106	82	1358
1994	1061 *	220	115	83	1479
1970-94	+ 146,2 %	- 22,3 %	+ 5,0 %	+ 25,6 %	+ 65,5 %

* Verandering in tijdreeks voor Duitsland.

Gemiddeld jaarlijks groeipercentage (%)

	Weg	Rail	Binnenvaart	Pijpleidingen	Totaal
1970-80	+ 4,3	+ 0,1	+ 0,3	+3,3	+ 2,6
1980-90	+ 3,3	- 1,1	+ 0,0	- 2,4	+ 1,6
1990-94	+ 3,8	- 3,7	+ 0,3	+ 3,7	+ 2,2
1970-94	+ 3,8%	- 1,1	+ 0,2	+ 0,9	+ 2,1

Uitsplitsing over de transportmodi (%)

	Weg	Rail	Binnenvaart	Pijpleidingen
1970	48,6	31,7	12,3	7,4
1975	54,5	26,7	10,6	8,2
1980	57,4	24,9	9,8	7,9
1985	61,3	23,7	8,9	6,1
1990	67,5	18,9	8,3	5,3
1994	71,7	14,9	7,7	5,6

Bronnen: ECMT, UIC, DIW, nationale statistieken, ramingen.

BIJLAGE I/4

EU-15 Reizigersvervoer 5/3/96
(1000 miljoen passagier-kilometers)

	Auto	Bus	Spoor	Vliegtuig	Totaal
1970	1569	262	216	43	2090
1975	1923	306	241	69	2539
1980	2292	341	253	96	2981
1985	2496	346	262	144	3242
1990	3146	359	274	204	3983
1993	3419	360	267	233	4279
1994	3482	363	270	254	4368
1970-94	+ 121,9 %	+ 38,6 %	+ 24,7 %	+ 490,7 %	+ 109 %

Gemiddeld jaarlijks groeipercentage (%)

	Auto	Bus	Spoor	Vliegtuig	Totaal
1970-80	+ 3,9	+ 2,7	+ 1,6	+ 8,4	+ 3,6
1980-90	+ 3,2	+ 0,5	+ 0,8	+ 7,8	+ 2,9
1990-94	+ 2,6	+ 0,2	- 0,4	+ 5,4	+ 2,3
1994	+ 1,8	+ 0,9	+ 1,2	+ 9,0	+ 2,1
1970-94	+ 3,4	+ 1,4	+ 0,9	+ 7,7	+ 3,1

Uitsplitsing over de transportmodi (%)

	Auto	Bus	Spoor	Vliegtuig
1970	75,1	12,5	10,3	2,1
1975	75,8	12,0	9,5	2,7
1980	76,9	11,4	8,5	3,2
1985	77,0	10,5	8,1	4,4
1990	79,0	9,0	6,9	5,1
1994	79,7	8,3	6,2	5,8

Bronnen: ECMT, UIC, DIW, nationale statistieken, ramingen

BIJLAGE II

Tenuitvoerlegging van Richtlijn 91/440/EEG

(stand juli 1996)

De volgende Lid-Staten hebben Richtlijn 91/440/EEG in nationaal recht omgezet:

- Oostenrijk
- Denemarken
- Finland
- Frankrijk
- Duitsland
- Ierland
- Nederland
- Zweden
- Verenigd Koninkrijk

De volgende Lid-Staten hebben de richtlijn slechts ten dele in nationaal recht omgezet:

- België *(geen toegangsrechten)*
- Italië *(geen toegangsrechten)*
- Luxemburg *(geen toegangsrechten)*
- Portugal *(geen scheiding van infrastructuurmanagement en management van transportoperaties)*
- Spanje *(geen toegangsrechten)*

Griekenland heeft geen kennisgeving gedaan van omzetting in nationaal recht.

Tegen de Lid-Staten die niet tot volledige omzetting in nationaal recht zijn overgegaan, zijn inbreukprocedures ingeleid.

ISSN 0254-1513

COM(96) 421 def.

DOCUMENTEN

NL

07

Catalogusnummer : CB-CO-96-424-NL-C

ISBN 92-78-07967-7

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg