

Memo

Aan Leden vaste commissie
Infrastructuur en Milieu
Tweede Kamer der Staten-
Generaal

Van ProRail

Datum 5 maart 2013
Onderwerp Vierde Europese
Spoorpakket

Telefoonnummer
E-mail Justus.hartkamp@prorail.nl

Geachte leden van de vaste Kamercommissie Infrastructuur en Milieu

Bijgaand ontvangt u, conform uw verzoek van 15 februari jl., schriftelijk een eerste beoordeling door ProRail van het vierde Europese Spoorpakket en de betekenis ervan voor de Europese en Nederlandse spoorpraktijk. Het gaat achtereenvolgens om:

1. Algemene indruk
2. Versterking van het Europees Spooragentschap, veiligheid en interoperabiliteit
3. Rol van infrastructuurbeheerder
4. Opening van de binnenlandse markt voor spoorwegen

We geven hierbij steeds beknopt weer wat de Commissie voorstelt, gevolgd door een eerste beoordeling.

Algemeen

De Europese Commissie heeft het vierde spoorpakket vastgesteld. Doel van de Commissie is om te komen tot een 'Single European Railway Area' door de resterende technische, regelgevende en economische barrières te verwijderen en daarmee prestaties en concurrentiekracht van de spoorsector te vergroten. Dit alles ten voordele van reiziger, verladers en het milieu. Het pakket doet denken aan vergelijkbare luchtvaartpakketten, bouwt voort op de eerdere spoorpakketten en bestaat uit zes wetgevingsvoorstellen. De voorstellen van de Commissie komen voort uit de wens om verstoringen in de organisatie van de spoormarkt zoveel mogelijk tegen te gaan. Belangrijk onderdeel van de voorstellen is ook het gemakkelijker toegankelijk maken van het spoor voor nieuwe aanbieders door het Europees aanbesteden van contracten, nieuwe vormen van ticketing systemen en betere toegang tot rollend materieel.

ProRail beoordeelt het pakket vooral vanuit de vraag of de door de Commissie beoogde wetgeving bijdraagt aan het doel, bekeken vanuit de Nederlandse situatie.

De Commissie wil de prestaties van het spoor verbeteren en daarmee het aandeel van het spoor ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten vergroten. ProRail ondersteunt deze doelstelling. Wij werken aan de gezamenlijke ambitie om actief het marktaandeel van het spoor ten opzichte van andere modaliteiten in de toekomst te vergroten. Een beter spoor draagt bij aan de mobiliteit van Nederland, aan het vestigingsklimaat en aan onze concurrentiepositie. Het levert een bijdrage aan de Nederlandse duurzaamheidsdoelstellingen en de wens om mobiliteit steeds veiliger te maken.

Onze indruk is dat het pakket aansluit bij een aantal zaken waarmee de afgelopen jaren in Nederland in de dagelijkse operatie en organisatie van het spoor goede ervaringen zijn opgedaan.

We herkennen in de maatregelen in het pakket de ambitie van de Europese Commissie om de technische en administratieve lasten voor onze klanten, de spoorwegondernemingen, te verlichten. Verderop in deze eerste beoordeling plaatsen we daar overigens wel een aantal kanttekeningen bij.

Om de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct binnen de hele Europese Unie te verbeteren is een systeemsprong noodzakelijk. ProRail ziet de voorstellen van het vierde Spoorpakket als een van de bouwstenen voor een dergelijke systeemsprong, die aansluit bij de lange termijn spooragenda en de Railmap ERTMS in Nederland. Hierbij merken we op dat er voor de versterking van de modaliteit rail binnen de EU ook aandacht moet zijn voor de intermodale verhoudingen.

Versterking van het Europees Spooragentschap (ERA), veiligheid en interoperabiliteit

Het streven van de Europese Commissie is dat treinen nog maar één keer worden gecertificeerd. En dus niet per individueel land. Treinen en ander materieel mogen dan in heel Europa rijden. Bedrijven hebben ook nog maar één veiligheidscertificaat nodig. De Commissie stelt voor de Spoorwegbureauverordening te herzien om het Europees Spoor Agentschap (ERA) bevoegdheden te verlenen op het gebied van voertuigvergunningen en veiligheidscertificering van spoorwegondernemingen en om het Bureau een grotere rol te laten spelen bij het toezicht op nationale regels en nationale veiligheidsinstanties. In het kader van de nieuwe regeling geeft ERA voertuigvergunningen af (in samenwerking met de relevante nationale veiligheidsinstanties) aan spoorwegondernemingen die een aanvraag daarvoor hebben ingediend. ERA zal ook een grotere rol spelen bij de uitrol van ERTMS.

ProRail ondersteunt de lijn om door standaardisatie van materieel, infrastructuur en vergunningen de lastendruk voor de vervoerders omlaag te brengen. Eveneens is het van belang dat gestreefd wordt naar een uniform veiligheidsniveau binnen Europa. Deze voorstellen kunnen hieraan bijdragen. Voor Nederland is het wel van belang dat het huidige niveau van veiligheidscertificering gehandhaafd blijft. Een veilig spoor vormt immers de basis van onze dienstverlening. Het is daarom noodzakelijk dat Nederland invloed blijft houden op de certificering van materieel, ook als hiervan de uiteindelijke beslissing in Europa wordt belegd. De veiligheidsrichtlijn behoeft nog verduidelijking als het gaat om het delegeren van veiligheidszorg van de inframanager naar onderaannemers en het toezicht hierop.

ProRail ziet risico's dat lastenverzwaring optreedt in plaats van de beoogde lastenvermindering. Dit risico kan zich o.a. op de volgende manieren voordoen:

- Vervoerders die zaken dubbel of meerdere malen moeten aanvragen, zeker tijdens de transitiefase;
- Voor sectorpartijen onduidelijke rolverdeling tussen ILT en ERA;
- Overgang van taken naar ERA waarvoor nationale en soms lokale kennis is vereist (bijvoorbeeld indienststellingsvergunningen infra bij kleine wijzigingen);
- Rol ERA bij nationale databases zoals het 'infraregister'.

Het streven naar standaardisatie van de Commissie lijkt zich goed te verhouden tot de Nederlandse Railmap ERTMS. Hierbij merken we wel op dat de economische levensduur van investeringen in het spoor een (lange) transitiefase met zich mee kan brengen.

Ten aanzien van de rol van ERA zou overwogen kunnen worden om te onderzoeken of ERA zich niet vooral eerst zou moeten richten op ondersteunen van implementatie en toepassing van het

wettelijk kader, vooral waar het gaat om het doorlichten van de nationale aanpak door ILT en OVV. Dit versterkt de rol van ERA als het gaat om kennisdeling en signalering van non-compliance, maar zet ERA niet meteen in de positie om nationale aanpassingen af te dwingen.

De rol van de infrastructuurbeheerder

Om te garanderen dat het spoorwagetransport op efficiënte en niet-discriminerende wijze wordt gebruikt, stelt de Commissie voor de infrastructuurbeheerders te versterken en erop toe te zien dat de twee functies, namelijk infrastructuurbeheer en vervoer, gescheiden blijven. Hiervoor moeten (1) de onafhankelijkheidseisen worden uitgebreid tot alle functies van de infrastructuurbeheerder en (2) deze onafhankelijkheidseisen worden versterkt. Deze lijn is een verdere uitwerking van het eerste spoorwegpakket.

De afgelopen jaren zijn de prestaties van alle partijen op het Nederlandse spoor verbeterd. Uit benchmarks blijkt dat Nederland koploper is als het gaat om spoorprestaties binnen de Europese Unie. De voorstellen van de Commissie sluiten aan op de wijze waarop ProRail haar activiteiten nu reeds organiseert ten dienste van vervoerders en hun reizigers en verladers. Tegelijk dient geborgd te blijven dat de scheiding tussen infrastructuur en vervoer, zoals door de Commissie voorgeschreven, operationele samenwerking, bijvoorbeeld in het Operationele Controle Centrum Rail (OCCR), niet in de weg staat. In deze samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders schuilt de kern van betere dienstverlening aan reizigers en verladers, zoals bijvoorbeeld ook vastgesteld door NS en ProRail in het document 'Optimaliseren van de samenwerking tussen NS en ProRail', zoals dat in oktober 2012 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Naar het oordeel van de Commissie is de communicatie van infrastructuurbeheerders met hun klanten voor verbetering vatbaar en missen zij soms de noodzaak om op pan-Europees gebied samen te werken. De Commissie stelt daarom voor per land een coördinatiecomité op te richten dat alle infrastructuurgebruikers de gelegenheid biedt hun behoeften kenbaar te maken en dat garandeert dat de problemen waarmee zij te kampen hebben, worden opgelost. Tevens stelt zij voor om grensoverschrijdende samenwerking tussen infrastructuurbeheerders te versterken door een netwerk van infrastructuurbeheerders op te richten.

ProRail erkent het belang van een goede dialoog met de stakeholders. De onderwerpen die zij aandragen betreffen wij in onze bedrijfsvoering. Binnen Nederland zijn er verschillende mechanismen ontwikkeld om de dialoog met de stakeholders en klanten te voeren. Zo zijn er bijvoorbeeld de verplichte consultatie in het kader van het jaarlijkse Beheerplan, concessieteams, reguliere capaciteitsverdelingsoverleggen en spreken wij regelmatig (in het LOCOV) met consumentenorganisaties. Recent is hierbij gekomen de positionering van Keyrail als de ketenregisseur van het goederenvervoer. Wij gaan ervan uit hiermee reeds invulling te geven aan de door de Commissie voorgeschreven consultatie. Mocht de commissie het noodzakelijk achten dat hier verdere verbetering noodzakelijk is dan stellen wij voor om nader met elkaar in gesprek te gaan. Randvoorwaarde is hierbij dat dit niet leidt tot extra werklast zonder toegevoegde waarde.

ProRail onderschrijft het idee van een netwerk van Europese infrastructuurbeheerders. Reeds lange tijd is ProRail actief verbonden aan de organisatie European Infrastructure Managers (EIM) die een vergelijkbaar oogmerk heeft. Hierin stemmen wij op Europees niveau af over bijvoorbeeld het TEN-T-netwerk, de goederencorridors, ERTMS en nieuwe technische eisen. Ook is EIM betrokken bij nieuwe wet- en regelgeving, bijvoorbeeld als erkende gesprekspartner van ERA waar het gaat om Technical Specifications for Interoperability (TSI's). We stellen voor bij verdere uitwerking van dit idee optimaal aan te sluiten bij bestaande structuren en werkwijzen en de reeds actieve organisaties waar nodig te versterken.

Betere toegang tot de binnenlandse spoorvervoermarkt

De Commissie wil de binnenlandse markten voor passagiersvervoer per spoor openstellen voor nieuwe marktdeelnemers. De Commissie stelt voor Verordening (EG) nr. 1370/2007 zodanig te wijzigen dat het verplicht wordt aanbestedingen te organiseren voor openbaredienstcontracten en Richtlijn 2012/34/EU zodanig te wijzen dat de markt voor binnenlandse passagiersdiensten volledig wordt opengesteld. Volgens het voorstel van de Commissie moeten alleen aanbestedingen worden georganiseerd voor contracten boven bepaalde drempels.

De afgelopen jaren hebben alle vervoerders op ons spoor goede prestaties geboekt. ProRail ziet het als een belangrijke opgave om de komende jaren alle vervoerders in staat te stellen meer treinen te laten rijden en de dienstverlening verder te verbeteren. Wij leggen nieuw spoor aan, passen het huidige net aan aan de behoeften van onze klanten, bouwen nieuwe stations, verbouwen bestaande stations. Door de robuustheid van het spoor te vergroten, capaciteitsknelpunten op te lossen komt er meer en betrouwbaarder capaciteit beschikbaar voor alle vervoerders.

Voor de vraag naar uitvoerbaarheid in Nederland verwijzen wij naar onze bijdrage aan het onderzoek van de commissie Janse de Jonge, waarbij de conclusie was dat samenloop van meerdere vervoerders op het spoor maatwerk is en onder voorwaarden uitvoerbaar is. ProRail is gezien haar taak gewend aan de situatie dat meerdere vervoerders gebruikmaken van hetzelfde spoor. Het is de ervaring van ProRail dat een goede samenwerking tussen de vervoerders leidt tot een goed product voor de reizigers en verladers. Wij zullen in de capaciteitsverdeling en de verkeersleiding deze samenwerking ondersteunen, gericht op een samenhangende dienstregeling voor alle reizigers.

Tot slot

Het vierde spoorwegpakket biedt een veelomvattend en geïntegreerd pakket aan maatregelen met als doel een efficiënt spoor tot stand te brengen in de hele EU. De voorgestelde maatregelen verhouden zich in het algemeen vrij goed tot de inrichting en werkwijze van ProRail binnen de spoorsector in Nederland en lijken daarmee in het algemeen uitvoerbaar. We merken hierbij op dat we de uitwerking van de maatregelen zullen blijven beoordelen op mogelijkheden tot samenwerking tussen spoorpartijen binnen en over de landsgrenzen. Wij bepleiten zoveel als mogelijk gebruik te maken van bestaande arrangementen in Nederland, waardoor – naar wij begrijpen – de Commissie zich ook heeft laten inspireren. Wij hebben een eerste analyse gemaakt van de mogelijke impact van de uitvoering van de voorstellen voor de Nederlandse situatie en sluiten niet uit dat deze analyse op een aantal punten aanvulling behoeft.

Utrecht, 5 maart 2013