

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 17.9.2010
SEC(2010) 1043 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijke spoorwegruijnte

(Herschikking)

{COM(2010) 475}

{SEC(2010) 1042}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijke spoorwegruimte

(Herschikking)

INLEIDING

Het eerste spoorwegpakket¹ omvat drie richtlijnen, waarvan sommige bepalingen reeds dateren van 1991. In het kader van het programma van de Commissie ter vereenvoudiging van de regelgeving², voorziet het voorstel tot herschikking van dit eerste pakket in de codificatie van deze richtlijnen en, met het oog op de vereenvoudiging en consolidering van deze teksten, de bundeling daarvan in één wetgevend instrument.

Concreet worden een aantal nieuwe bepalingen toegevoegd om het bestaande regelgevingskader te vereenvoudigen, te verduidelijken en te moderniseren en aldus een aantal onvolkomenheden, dubbelzinnigheden en leemtes weg te werken en derhalve tegemoet te komen aan de oorspronkelijke doelstellingen van de richtlijnen.

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

In dit verslag wordt een overzicht geboden van de maatregelen die in het eerste spoorwegpakket moeten worden opgenomen om drie belangrijke problemen van de spoorwegmarkt aan te pakken:

- De **markttoegang** blijft moeilijk voor nieuwe spelers. Het aantal nieuwe spelers op de goederenvervoersmarkt blijft erg beperkt en de gemiddelde exploitatiekosten van de spoorwegondernemingen zijn hoog en nemen nog steeds toe.
- De Europese spoorwegmarkt blijft erg **versnipperd**. Deze situatie brengt de werking van de markt in het gedrang en is nadelig voor de spoorwegondernemingen.
- De **kwaliteit van de infrastructuur** blijft erop achteruit gaan. Dit heeft een negatieve invloed op de prestaties van het spoorvervoer, door vertragingen en een daling van de capaciteit, ontmoedigt investeringen in spoorgebonden diensten en nieuwe technologieën en ondermijnt de geloofwaardigheid van het spoor als concurrent voor andere vervoerswijzen.

Hierdoor blijft spoorvervoer een onaantrekkelijk alternatief en is de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van andere vervoerswijzen, en met name het wegvervoer, verzwakt.

De Commissie is van oordeel dat dit probleem een driedimensionele aanpak vergt: de huidige regelgeving moet correct worden toegepast en gehandhaafd, de huidige regelgeving kan worden verduidelijkt om een eenvormige tenuitvoerlegging in alle lidstaten te waarborgen en er kunnen nieuwe maatregelen worden genomen om specifieke problemen aan te pakken.

¹ **Richtlijn 2001/12/EG** van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 (PB L 75 van 15.3.2001, blz. 1, als gewijzigd); **Richtlijn 2001/13/EG** van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 (PB L 75 van 15.3.2001, blz. 26, als gewijzigd); en **Richtlijn 2001/14/EG** van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur (PB L 75 van 15.3.2001, blz. 29, als gewijzigd).

² Zie COM(2005) 535 en COM(2006) 690: Uitvoering van het Lissabonprogramma van de Gemeenschap - een strategie voor de vereenvoudiging van de regelgeving.

2. HEEFT DE EU HET RECHT OM OP TE TREDEN?

Verdragsbasis

Overeenkomstig Titel VI van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), is de EU bevoegd om op te treden inzake vervoer. Overeenkomstig artikel 90 VWEU worden de doelstellingen van de Verdragen, waaronder het tot stand brengen van een interne markt en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid om een sterk concurrentievermogen en een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteiten te bevorderen, nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid.

Subsidiariteit

De problemen waar de spoorwegmarkt mee kampt, hebben een internationale dimensie en vergen een aanpak op EU-niveau. Het gebrek aan coördinatie tussen de lidstaten en andere actoren vermindert de efficiency van het internationaal spoorvervoer en kan leiden tot een verschuiving van spoor- naar wegvervoer, die op haar beurt meer congestie en verontreiniging veroorzaakt. Het regelgevingskader inzake de toegang tot de spoorwegmarkt verduidelijken teneinde de markttoegang en concurrentie te faciliteren en de spoorvervoersmarkten te ontwikkelen, kan beter worden gerealiseerd door de Unie dan door de individuele lidstaten.

Overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel kan de doelstelling om te zorgen voor de heropleving van de Europese spoorwegsector beter worden bereikt door een herschikking van het eerste spoorwegpakket als aanvulling op de reeds door de EU en de lidstaten genomen maatregelen.

3. DOELSTELLINGEN

De **algemene doelstellingen** van deze maatregel zijn de markttoegang en concurrentie te faciliteren en de markt te integreren met het oog op de ontwikkeling van een efficiënt en hoogwaardig goederen- en passagiersvervoer per spoor. Daartoe moeten bestaande EU-maatregelen verder worden ontwikkeld, aangevuld en versterkt.

Een **vereenvoudiging van de regelgeving** door de herschikking en bundeling is de eerste **horizontale doelstelling** van dit voorstel tot herschikking. Ten tweede zal de **verduidelijking** van een aantal bepalingen van de regelgeving inzake de toegang tot het spoornet de correcte omzetting en de efficiënte tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving in alle lidstaten vergemakkelijken. Ten slotte moet de regelgeving worden **geactualiseerd** door een aantal achterhaalde bepalingen (historisch relevant voor de opening van de markt) te schrappen en nieuwe bepalingen toe te voegen die een beter antwoord bieden op de huidige werking van de markt.

De **specifieke doelstellingen** van het initiatief zijn:

- de niet-discriminerende toegang tot voorzieningen verbeteren,
- het institutioneel kader in verband met de spoorwegmarkt transparanter maken,
- de samenwerking en coördinatie versterken om het internationaal spoorvervoer te faciliteren,

- reële stimulansen creëren voor een gezonde en duurzame financiering,
- de onafhankelijkheid en de bevoegdheden van de toezichhoudende instantie versterken.

4. BELEIDSOPTIES

Het herschikkingspakket voorziet in 26 wijzigingen.

Een effectbeoordeling werd noodzakelijk geacht voor wijzigingen waarbij 9 nieuwe maatregelen worden voorgesteld. Omdat de Commissie de effecten van 4 maatregelen in het verleden reeds heeft getoetst, werden in dit kader slechts 5 maatregelen beoordeeld. Gelet op de beperkte reikwijdte van de maatregelen is een kwantitatieve analyse gemaakt waarbij ook een vergelijking kon worden gemaakt met het effect van alternatieve beleidsopties. De beleidsopties voor de 5 nieuwe maatregelen en de effecten daarvan worden hieronder samengevat. Op basis van die analyse is voor elke maatregel één optie geselecteerd.

Dit rapport bevat ook een kwantitatieve beoordeling van de economische, sociale en ecologische effecten en van de administratieve kosten, telkens voor het volledig pakket van wijzigingen. Deze kwantitatieve effecten worden toegelicht in hoofdstuk 5.

4.1. Aanbod van spoorgebonden diensten

De eis dat voorzieningen en de exploitatie van vervoersdiensten onafhankelijk van elkaar dienen te worden beheerd, zal ervoor zorgen dat belangenconflicten en de discriminatie inzake de toegang tot diensten afnemen en biedt nieuwe spelers derhalve de kans hun activiteiten te ontwikkelen.

	Optie 1	Optie 2	Optie 3
Aanbod van spoorgebonden diensten	Beheerders van voorzieningen die juridisch onafhankelijk zijn van entiteiten met een significante marktmacht op de spoorvervoersmarkt	Beheerders van voorzieningen die juridisch en inzake organisatie en besluitvorming onafhankelijk zijn van entiteiten met een significante marktmacht op de spoorvervoersmarkt	Beheerders van voorzieningen die juridisch en inzake organisatie en besluitvorming onafhankelijk zijn van alle ondernemingen of entiteiten die spoorvervoer aanbieden

Optie 1 betekent dat er nog steeds belangenconflicten zullen bestaan aangezien er slechts sprake is van juridische onafhankelijkheid en een exploitant van een voorziening nog steeds deel kan uitmaken van een holding die zeggenschap uitoefent over een traditionele spoorwegonderneming.

Optie 2 waarborgt de nodige onafhankelijkheid en stimuleert de ontwikkeling van spoorgebonden diensten omdat de toegang tot spoorgebonden diensten voor nieuwe spelers gemakkelijker en goedkoper wordt. De administratieve kosten liggen lager dan bij optie 1.

Optie 3 is van toepassing op alle exploitanten en is strikter en minder efficiënt dan optie 2. Investerings in nieuwe voorzieningen worden minder aantrekkelijk omdat nieuwe

spoorwegondernemingen die onlangs hebben geïnvesteerd in de ontwikkeling van een nieuwe voorziening verplicht worden die te verkopen of het beheer ervan toe te vertrouwen aan een derde partij.

Optie 2 geniet de voorkeur omdat belangenconflicten worden uitgesloten zonder toekomstige investeringen in spoorgebonden diensten door nieuwe spoorwegondernemingen te ontmoedigen.

4.2. Beschikbaarheid van voorzieningen

Specifieke bepalingen die stimulansen creëren voor een efficiënter gebruik van de bestaande middelen zorgen voor extra infrastructuurcapaciteit met een minimum aan investeringen. De grotere beschikbaarheid van voorzieningen helpt om specifieke knelpunten op de spoorwegmarkt weg te werken.

	Optie 1	Optie 2	Optie 3
Beschikbaarheid van voorzieningen	Boete wanneer de voorziening niet wordt gebruikt	Wanneer de voorziening niet wordt gebruikt, biedt de eigenaar daarvan de exploitatie aan voor verhuring of leasing	Wanneer de voorziening niet wordt gebruikt, biedt de eigenaar daarvan de exploitatie te koop aan.

Optie 1 zal niet altijd efficiënt zijn omdat exploitanten er, teneinde de opkomst van nieuwe spelers te belemmeren, misschien de voorkeur aan geven boetes te betalen in plaats van de voorziening te heropenen.

Het effect van optie 2 zal bescheiden zijn. Nieuwe dienstenaanbieders kunnen voorheen ongebruikte voorzieningen overnemen en de toename van het aanbod zal leiden tot lagere tarieven voor nieuwe spoorwegondernemingen. De administratiekosten van optie 2 liggen hoger dan die van optie 1 door de administratieve procedures voor de verhuring of leasing van de voorzieningen.

Optie 3 verplicht eigenaars om niet-gebruikte voorzieningen te verkopen. Eigenaars die willen beletten dat nieuwe spoorwegondernemingen op de markt komen, zullen er misschien de voorkeur aan geven de voorziening te verkopen aan een vastgoedontwikkelaar in plaats van aan een andere exploitant.

Optie 2 biedt de beste perspectieven. De administratiekosten liggen hoger dan bij optie 1, maar worden ruimschoots terugverdiend door de baten.

4.3. Scheiding van boekhouding

Door toezichthoudende instanties de bevoegdheid te geven audits uit te voeren van de rekeningen van spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders krijgen zij de mogelijkheid toe te zien op de boekhoudkundige scheiding en oneerlijke praktijken of situaties aan het licht te brengen. Een voorgeschreven formaat en inhoud van de informatie zal het mogelijk maken toe te zien op de naleving van de heffingsbeginselen.

	Optie 1	Optie 2	Optie 3

Scheiding van boekhouding	Verplichte regelmatige onafhankelijke externe audits, waarvan de resultaten worden meegegeeld aan de toezichthoudende instanties	Toezichthoudende instanties de bevoegdheid geven audits uit te voeren of opdracht te geven om een externe audit uit te voeren om de boekhoudkundige scheiding te controleren en verplichting kostprijsgegevens mee te delen in een geaggregeerd standaardformaat met een aanbeveling inzake de minimaal mee te delen gegevens	Toezichthoudende instanties de bevoegdheid geven audits uit te voeren of opdracht te geven om een externe audit uit te voeren om de boekhoudkundige scheiding te controleren en verplichting kostprijsgegevens mee te delen in een geaggregeerd standaardformaat met een algemeen eenvormig gegevenspakket en model
---------------------------	--	---	---

Optie 1 dringt de marktverstoring en het oneigenlijk gebruik van staatsmiddelen terug en zorgt voor meer interne concurrentie. De economische effecten van optie 2 zullen echter groter zijn omdat betere informatie de toezichthoudende instanties in staat stelt toe te zien op de naleving van de heffingsbeginselen door de infrastructuurbeheerders. Dat leidt tot lagere en meer transparante heffingen.

De invoering van een gedetailleerd model in optie 3 waarborgt weliswaar de volledigheid van de kostprijsgegevens, maar leidt tot extra administratieve kosten voor de overheid en de ondernemingen zonder een significante toename van de efficiency.

De voorkeur gaat uit naar optie 2, die de toezichthoudende instanties in staat stelt, zonder de hoge administratieve kosten van optie 3, toezicht uit te oefenen op de infrastructuurbeheerders en traditionele spoorwegondernemingen.

4.4. Bijstand aan exploitanten bij discriminatie

De toezichthoudende instantie of de mededingingsautoriteiten de bevoegdheden geven om passende bijstand te verlenen aan exploitanten die gediscrimineerd worden bij de toegang tot voorzieningen, zal de belemmeringen voor nieuwe spelers verminderen, de ontwikkeling van activiteiten stimuleren en in sommige gevallen leiden tot een goedkopere dienstverlening.

	Optie 1	Optie 2	Optie 3
Bijstand aan exploitanten in geval van discriminatie	Aanbeveling voor de lidstaten om de mededingingsautoriteiten de bevoegdheid te geven spoedprocedures toe te passen in geval van een	De toezichthoudende instanties bevoegdheden toekennen in verband met besluiten inzake bijlage II van	De toezichthoudende instanties bevoegdheden toekennen in verband met besluiten inzake bijlage II van

	dominante marktpositie	Richtlijn 2001/14/EG (spoorgebonden diensten)	Richtlijn 2001/14/EG (spoorgebonden diensten) Voorzien in spoedprocedures met mogelijke ex ante interventies.
--	------------------------	---	---

De invoering van spoedprocedures, zoals voorgesteld in optie 1, in gevallen van dominante marktposities die onder de bevoegdheid van de mededingingsautoriteiten vallen, zal ervoor zorgen dat nieuwe spelers sneller toegang krijgen tot voorzieningen. Aan bepaalde dominante posities zou evenwel niet worden geraakt en deze optie impliceert ook administratieve kosten.

In optie 2 behouden de mededingingsautoriteiten de bevoegdheid om op te treden, maar kunnen spelers op de spoorwegmarkt ook bij de toezichthoudende instanties klacht indienen wanneer er sprake is van discriminatie. Deze optie is efficiënter dan optie 1 om de discriminatie bij de toegang tot spoorgebonden diensten terug te dringen en de belemmeringen voor de toegang tot de markt weg te werken.

Optie 3 biedt toezichthoudende instanties de mogelijkheid ex ante op te treden in gevallen waar er sprake is van een dominante marktpositie, maar kan tot overregulering leiden wanneer besluiten worden opgelegd in gevallen waar geen specifieke problemen werden gesignaleerd.

Optie 2 geniet de voorkeur omdat ze de toezichthoudende instanties de mogelijkheid biedt op te treden wanneer exploitanten zich gediscrimineerd voelen en, zonder de buitensporige administratieve kosten die verbonden zijn aan optie 3, toezicht uit te oefenen op aspecten in verband met spoorgebonden diensten.

4.5. Onafhankelijkheid van toezichthoudende instanties

Nieuwe eisen inzake de onafhankelijkheid van toezichthoudende instanties ten opzichte van traditionele spoorwegondernemingen waarborgen de volledige onafhankelijkheid van hun besluitvorming en creëren derhalve de randvoorwaarden voor een eerlijke concurrentie op de spoorwegmarkt.

	Optie 1	Optie 2
Onafhankelijkheid van toezichthoudende instanties	Maak de toezichthoudende instanties op het gebied van organisatie, financiering, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk van infrastructuurbeheerders, heffingsinstanties, toewijzende instanties of aanvragers alsmede van de autoriteiten die eigenaar zijn van traditionele	Oprichting van één toezichthoudende instantie in elke lidstaat, die juridisch gescheiden is en die vanuit organisatorisch, functioneel, hiërarchisch en besluitvormingsoogpunt onafhankelijk is van andere overheidsinstanties, inzake organisatie,

	spoorwegondernemingen en vanuit functioneel oogpunt onafhankelijk van elke autoriteit die betrokken is bij de gunning van openbare dienstcontracten	financiering, juridische structuur en besluitvorming onafhankelijk is van infrastructuurbeheerders, heffingsinstanties, toewijzende instanties of aanvragers en die vanuit functioneel oogpunt onafhankelijk is van elke autoriteit die betrokken is bij de gunning van openbare dienstcontracten
--	---	---

Optie 1 zorgt ervoor dat belangenconflicten worden opgeheven en dat de toezichthoudende instanties in de hele EU over dezelfde administratieve capaciteiten beschikken. Door gelijke kansen te waarborgen aan alle spoorwegondernemingen worden belemmeringen voor de toegang tot de markt weggewerkt.

In optie 2 zijn toezichthoudende instanties juridisch gescheiden en onafhankelijk van elke andere overheidsinstantie en verwerven zij geen verdere onafhankelijkheid van infrastructuurbeheerders of traditionele spoorwegondernemingen zoals in optie 1.

Er wordt gekozen voor optie 1, die een passende onafhankelijkheid voor alle toezichthoudende instanties in de EU waarborgt en positieve economische, sociale en ecologische gevolgen heeft. De administratieve kosten blijven binnen de perken.

5. KWANTITATIEVE ANALYSE VAN DE EFFECTEN VAN HET VOLLEDIGE VOORSTEL

5.1. Economische gevolgen

Met betrekking tot de **concurrentie** zal de uitvoering van het volledige pakket wijzigingen een beperkte invloed hebben op het marktaandeel van het spoor en leiden tot een stabilisering of een vroegere omkering van de dalende trend. De wijzigingen van het eerste spoorwegpakket zullen zorgen voor een toename van het aantal nieuwe spoorwegondernemingen met 3% tot 4% en de nieuwe spelers 2% tot 3% extra marktaandeel opleveren. Wat de **kwaliteit** betreft, zullen de maatregelen zorgen voor een daling van het aantal slachtoffers in het goederenvervoer via de weg, maar het verband tussen de openstelling van de markt en de stiptheid is verwaarloosbaar. Ten slotte kunnen de exploitatiekosten met ongeveer 6% worden verminderd.

5.2. Administratieve kosten

Er is rekening gehouden met twee soorten administratieve kosten: **eenmalige administratieve kosten**, namelijk de opstartkosten of de kosten voor de aanpassing van de manier waarop administratieve verplichtingen of maatregelen ten uitvoer worden gelegd, en **terugkerende administratieve kosten**, die elk jaar opnieuw worden gemaakt. De kosten

vloeien in de eerste plaats voort uit publicatieverplichtingen voor de lidstaten (heffingskader en infrastructuurbeleidsplan op middellange en lange termijn), infrastructuurbeheerders (nieuwe informatie in de netverklaring), terminalbeheerders (toegangsvoorwaarden) en de vergunningverlenende instanties (vergunningvoorwaarden).

5.3. Sociale gevolgen

Het pakket zou in totaal 1 700 000 werkuren vertegenwoordigen, wat overeenstemt met meer dan 1 000 nieuwe **arbeidsplaatsen**. De modale verschuiving van spoor naar weg leidt tot een lichte afname van de werkgelegenheid in het wegvervoer. Er zal in het algemeen vraag zijn naar beter gekwalificeerd personeel en de vraag naar opleidingscentra zal toenemen.

5.4. Milieueffecten

Verwacht wordt dat de wijzigingen tot een reductie van de CO₂-uitstoot en een betere luchtkwaliteit zullen leiden. Door de toename van het verkeer kan het pakket tot meer geluidsemissies leiden, maar die worden opgevangen door milderende maatregelen. De baten van de reductie van het energieverbruik zullen het grootst zijn in het jaar waarin het pakket volledig ten uitvoer wordt gelegd en daarna enigszins teruglopen vanwege de toenemende energie-efficiëntie van vrachtwagens.

6. MONITORING EN EVALUATIE

De informatie uit de bestaande monitoringsystemen moet worden gebruikt en aangevuld met nieuwe indicatoren. Omdat de gezamenlijke inspanningen van de lidstaten bepalend zijn voor de tenuitvoerlegging van deze maatregel, is het essentieel dat de monitoringsystemen worden geharmoniseerd.

De meeste indicatoren op dit moment zijn opgenomen in het Rail Market Monitoring Scheme (RMMS)³. Voor de monitoring van deze maatregel wordt derhalve ook gebruik gemaakt van het RMMS.

³ Zie COM(2007) 609 definitief en COM(2009) 676.