

Het vierde spoorwegpakket

Marktwerking op het Europese spoor



Sjoerd Wijnsma

Het vierde spoorwegpakket

Marktwerking op het Europese spoor

Auteur: Sjoerd Wijnsma

Thorbecke Academie (NHL Hogeschool Leeuwarden), European Studies

Eerste lezer: N.L.C. de Koning

Tweede lezer: M. Hilstra

Begeleider: S. de Rouwe

Afstudeeronderzoek bij CDA Tweede Kamerfractie, Den Haag

Definitieve versie: juni 2013

Voorwoord

Op 30 januari 2013 presenteerde de Europese Commissie haar voorstellen over de toekomst van de Europese spoorwegen in het vierde spoorwegpakket. Vanaf dat moment buigen de partijen in de Tweede Kamer en de regering zich over de voorstellen zodat zij een mening kunnen vormen over de voorstellen.

Met veel plezier heb ik de afgelopen weken voor de CDA-fractie onderzoek gedaan naar de voorstellen van de Europese Commissie. De getrokken conclusies en de aanbevelingen zijn echter mijn eigen bevindingen en geeft niet het CDA verhaal weer. De voorstellen uit het pakket, die vooral zijn gericht op marktwerking op het spoor, liggen politiek gevoelig. De meningen lopen sterk uiteen en er spelen veel belangen. Dat zorgt ervoor dat het vierde spoorwegpakket een dynamisch en interessant onderwerp is om tijdens een afstudeerstage onderzoek naar te doen.

Tijdens de stage bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2012 heb ik veel kunnen leren over de gevolgen van Europese wetgeving voor gemeenten. Ik maakte daar kennis met de Europese samenwerking in de praktijk. De stage bij de Tweede Kamerfractie van het CDA is een goede vervolgstap om meer te leren over de totstandkoming en uitvoering van Europese wetgeving.

Het CDA is een partij met een andere kijk op de samenleving dan andere partijen. Gezond financieel beleid, zorg voor de zwakke en ruimte voor minderheden zijn een aantal waarden die mij enorm aanspreken in het CDA. De vier kernwaarden van het CDA (publieke gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap) sluiten goed aan bij mijn eigen opvattingen over de staat. De staat én de samenleving hebben samen de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat er gezorgd wordt voor de zwakkeren in de samenleving. De overheid zorgt voor een goede infrastructuur en een gezond ondernemersklimaat. Ik vind het belangrijk dat wij als Nederland ons blijven inzetten voor de Europese zaak, omdat Europa zorgt voor stabiliteit en welvaart, maar ook met een kritische blik blijven kijken naar de Europese Unie. Deze houding ten opzichte van Europa vind ik terug in het CDA en in het christendemocratische gedachtegoed.

Ik ben de CDA-fractie en het Kamerlid Sander de Rouwe in het bijzonder, dankbaar voor de mogelijkheid die zij mij hebben geboden om in de Tweede Kamer mijn afstudeerscriptie te schrijven.

Ik wil mijn stagebegeleider Sander de Rouwe bedanken voor de tijd die hij voor mij heeft vrijgemaakt en zijn waardevolle feedback. Ik wil mijn eerste lezer dhr. N.L.C. de Koning bedanken voor zijn feedback en bereidheid om mee te denken over de vorm en inhoud van het onderzoek. Ik wil alle geïnterviewde personen bedanken voor de gesprekken, adviezen en de opinies en mijn vader die met mij mee wilde lezen en goede adviezen heeft gegeven. Tot slot wil ik de persoonlijk medewerker van Sander de Rouwe, Debora Wisse, bedanken voor haar enthousiasme en ondersteuning bij vragen over het werk in de Tweede Kamer.

Sjoerd Wijnsma
Juni 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	6
Inleiding.....	7
1: Methodiek en theorie	9
1.1 Liberalisering en ‘unbundling’	9
1.2 Onderzoeksmethode.....	10
2: Het vierde spoorwegpakket	13
2.1 Korte geschiedenis Europese spoorwegpakket.....	13
2.2 De problemen op het huidige spoorwegnetwerk	15
2.3 De voorstellen van de Europese Commissie	18
2.4 Besluitvormingsprocedure in de Tweede Kamer van Europees beleid.....	21
2.5 Conclusie	23
3: Vergelijking tussen Europese landen	25
3.1 Marktwerving op het spoor: Het Verenigd Koninkrijk en Zweden	25
3.2 Nationale spoorwegen: Frankrijk en België	27
3.3 Eurobarometer onderzoek naar de tevredenheid over de spoorwegen	27
3.4 Hoge kosten van de spoorwegen in het Verenigd Koninkrijk	29
3.5 Goederenvervoer in Frankrijk	31
3.6 Conclusie	31
4: Beleidsanalyse.....	33
4.1 Grensoverschrijdende irritatie	33
4.2 Probleemperceptie.....	34
4.3 Causaal veldmodel.....	36
4.4 Conclusie	38
5: Impact Assessment	40
5.1 De positie van de Nederlandse Spoorwegen en de regionale vervoerders	40
5.2 De positie van goederenvervoerders	42
5.3 De positie van ProRail.....	43
5.4 Standpunten in andere Europese landen.....	43
5.5 Deskundigen	44
5.6 Conclusie	45
6: Standpunt van het CDA.....	47
6.1 Algemene uitgangspunten van het CDA.....	47
6.2 De CDA positie over marktwerving op het spoor.....	48
6.3 Conclusie	49
Conclusie en aanbevelingen.....	50
Literatuurlijst	54
Lijst van afkortingen	55

Bijlage I: Interview met Justus Hartkamp (ProRail)	56
Bijlage II: Interview met Ernst Cramer (NS).....	59
Bijlage III: Interview met Anne Hettinga (Arriva/FMN)	63
Bijlage IV: Interview met Ad Toet (KNV)	64
Bijlage V: Interview met Wijnand Veeneman (Universiteit Delft)	67
Bijlage VI: Interview met Monika Heiming (EIM)	71
Bijlage VII: Interview met de Olivier Coppens en Frederic Versini (Europese Commissie)	74
Bijlage VIII: Interview met Myriam Jans en Dieter Staat (CDA fractie, Europees Parlement).....	78
Bijlage IX: Interview met Johan ter Poorten (Keyrail)	80
Bijlage X: Interview met Gerie Jonk (Tweede Kamer)	81

Samenvatting

De Europese Commissie heeft met een zestal wetsvoorstellen een nieuw pakket van maatregelen gepresenteerd voor de toekomst van de Europese spoorwegen: het zogenaamde vierde spoorwegpakket.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de inhoud van de voorstellen, de problemen waarvoor het een oplossing moet bieden en de reacties van belanghebbenden. Daarbij ligt de nadruk op twee belangrijke onderdelen uit het vierde spoorwegpakket, de liberalisering van het spoor en de scheiding tussen infrastructuurbeheer en vervoer, de 'unbundling'. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een kwalitatief onderzoek zodat er veel ruimte is om te kijken naar ideeën, achtergronden, motieven en beweegredenen van belanghebbenden. Voor dit onderzoek zijn een aantal interviews afgenomen en is gebruik gemaakt van literatuur, position papers, persberichten, beleidsdocumenten van de Europese Unie en de Tweede Kamer, publicaties van het CDA en publicaties van andere organisaties.

Al sinds het voornemen van de lidstaten van de Europese Unie in 1985 om tot een interne markt te komen wordt er door de Europese Commissie gewerkt aan een gemeenschappelijk transport beleid. Het vierde spoorwegpakket werd in januari 2013 gepresenteerd en bevat zes wetsvoorstellen die vallen onder drie belangrijke pijlers: een grotere rol voor het Europees Spoorwegbureau (ERA), scheiding tussen infrastructuurbeheerders en vervoerders (de zogenaamde 'unbundling') en de liberalisering van de binnenlandse passagiersvervoermarkt per spoor. Meer concurrentie en een eerlijk level-playing field moet ervoor zorgen dat de Europese spoorwegen efficiënter en innovatiever worden.

Uit een vergelijking tussen landen waar marktwerking volledig of gedeeltelijk is ingevoerd (het Verenigd Koninkrijk en Zweden) en landen waar dat niet het geval is (Frankrijk en België) blijkt dat marktwerking niet per definitie zorgt voor chaos en ontevreden reizigers. In de meeste gevallen presteren de Britse spoorwegmaatschappijen beter dan de spoorwegen in andere Europese landen.

Europees beleid komt vaak voort uit grensoverschrijdende irritatie over verschillen in beleid. Door de verschillen in beleid ervaren passagiers- en goederenvervoerders oneerlijke concurrentie. De markttoegang voor andere vervoerders is niet in alle lidstaten gelijk. Deskundigen zijn van mening dat de dreiging van aanbesteding een positief effect kan hebben op de kwaliteit van de spoorwegen. Verplichte aanbesteding vanuit Brussel vindt universitair hoofddocent openbaar vervoer van de Technische Universiteit van Delft wel onwenselijk.

Passagiersvervoerders en goederenvervoerders verschillen in opvatting over de mogelijkheid voor marktwerking op het Nederlandse hoofdrailnet. De NS is van mening dat het druk bereden hoofdrailnet daar ongeschikt voor is en aanbesteding van het hoofdrailnet kan leiden tot chaos. De regionale vervoerders zijn juist van mening dat aanbesteding en een opsplitsing van het hoofdrailnet kan leiden tot efficiëntere spoorwegen.

De uitgangspunten of kernwaarden van het CDA zijn rentmeesterschap, solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en publieke gerechtigheid. Het CDA is in het verleden terughoudend maar niet afwijzend geweest tegenover marktwerking op het spoor. Woordvoerders en bewindspersonen van het CDA zijn de laatste jaren positiever geworden over marktwerking op het spoor.

Inleiding

De afstudeerstage in de Tweede Kamer bij het Kamerlid Sander de Rouwe van het CDA staat in het teken van het vierde spoorwegpakket van de Europese Commissie.¹ Dit voorstel is een vervolg op drie eerdere pakketten van de Europese Commissie en is op 30 januari 2013 gepresenteerd. Het pakket omvat een aantal maatregelen die de kwaliteit van de Europese spoorwegen moet verbeteren en de concurrentie op het spoor moet bevorderen.

De Europese Commissie constateert achteruitgang en stagnatie op het Europese spoor.² De spoorwegen bieden een duurzaam alternatief voor de toenemende vraag naar vervoer. Met de maatregelen uit het vierde spoorwegpakket wilde Commissie het Europese spoor verbeteren en laten groeien. Concurrentie moet innovatie in de Europese spoorwegsector stimuleren zodat meer reizigers gebruik gaan maken van de spoorwegen.

Het vierde spoorwegpakket kent zes wetsvoorstellen die vallen onder drie belangrijke pijlers. De grotere rol voor het Europees Spoorwegbureau (European Railway Agency, ERA), scheiding van infrastructuurbeheer en het vervoer ('unbundling') en de openstelling van de binnenlandse passagiersvervoersmarkt voor concurrentie. De laatste twee pijlers zorgen voor de meeste discussie in Europa en zijn in grote mate aan elkaar gelinkt. De focus van het onderzoek ligt daarom op deze twee onderwerpen.

Het afstudeeronderzoek

Het doel van deze afstudeerscriptie is de woordvoerder infrastructuur van de CDA-fractie meer inzicht geven in het vierde spoorwegpakket van de Europese Commissie. Doormiddel van een kwalitatief onderzoek wordt antwoord gegeven op een aantal deelvragen. De antwoorden van deze deelvragen vormen samen een conclusie en aan de hand daarvan worden er een aantal aanbevelingen gedaan aan de CDA-fractie.

Het is in het belang van burgers dat er goede en weloverwogen keuzes worden gemaakt. De Tweede Kamer is, als rechtstreeks gekozen orgaan, een belangrijke vertegenwoordiger van de stem van de Nederlandse burger. De Tweede Kamer en de CDA-fractie moeten hun positie optimaal benutten om de belangen van hun kiezer te verdedigen in het Europese besluitvormingsproces.

De **doelstelling** is als volgt geformuleerd: Doormiddel van een kwalitatief onderzoek concluderen of de door de Europese Commissie genoemde problemen op het spoor daadwerkelijk kunnen worden opgelost door marktwerking en eerlijke markttoegang op het spoor, waarvoor de voorstellen in het vierde spoorwegpakket moeten zorgen. De resultaten van het onderzoek kan de woordvoerder infrastructuur van het CDA helpen extra onderbouwing te geven aan het standpunt van de fractie over het vierde spoorwegpakket.

¹ In de communicatie van de Tweede Kamer wordt het ook vaak vierde spoorpakket genoemd.

² Persbericht Europese Commissie (30 januari 2013). De Europese spoorwegen staan voor een tweesprong: de Commissie doet voorstellen voor een vierde spoorwegpakket. Geraadpleegd via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_nl.htm

Om het hierboven geformuleerde doel te bereiken is de volgende **hoofdvraag** geformuleerd die centraal staat in dit onderzoek:

Klopt het, dat de maatregelen uit het vierde spoorwegpakket de problemen op het spoor, zoals geconcludeerd door de Europese Commissie, kunnen oplossen?

Om tot een goed en volledig antwoord te komen op de hoofdvraag en om het onderzoek duidelijk af te bakenen is het onderzoek opgebouwd uit 5 **deelvragen**, onderverdeeld in 3 deelonderwerpen.

Europa

- Wat houdt het voorstel van de Europese Commissie in en welk probleem wil de Commissie met het voorstel oplossen?
- Wat is de situatie in landen die al gedeeltelijke marktwerking op het spoor hebben ingevoerd vergeleken met landen waar dat nog niet het geval is?

Nederland

- Met welke problemen hebben belanghebbenden te maken?
- Wat zijn de gevolgen van het vierde spoorwegpakket voor Nederland?

CDA

- In hoeverre passen de maatregelen voorgesteld in het vierde spoorwegpakket bij de uitgangspunten van het CDA?

De opbouw van de scriptie

In het eerste hoofdstuk wordt de methodiek van het onderzoek beschreven. Twee belangrijke begrippen, liberalisering en unbundling, die in het onderzoek centraal staan worden in dit hoofdstuk uitgelegd.

De vijf daaropvolgende hoofdstukken geven elk antwoord op een deelvraag. Hoofdstuk twee is vooral een inleidend hoofdstuk met daarin een beschrijving van het vierde spoorwegpakket, de door de Commissie geconstateerde problemen en de besluitvormingsprocedure. Het derde hoofdstuk maakt een vergelijking tussen geprivatiseerde spoorwegen en spoorwegen die nog grotendeels in handen zijn van de staat. In het vierde hoofdstuk wordt een beleidsanalyse gegeven aan de hand van het causaal veldmodel van Hoogerwerf (1998) en de probleemperecepties van belanghebbenden. Het vijfde hoofdstuk beschrijft de opvattingen van belanghebbenden en de gevolgen van de voorstellen voor de situatie in Nederland. In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek wordt gekeken naar de uitgangspunten van het CDA en haar positie tegenover marktwerking op het Nederlandse spoor.

Tot slot wordt er, aan de hand van de antwoorden op de deelvragen, een conclusie geschreven met aanbevelingen voor de CDA-fractie.

1: Methodiek en theorie

Het vierde spoorwegpakket is een complex pakket van maatregelen en wetgeving. Een gestructureerde aanpak van het onderzoek naar het vierde spoorwegpakket is daarom noodzakelijk. Dit hoofdstuk beschrijft de methodiek en de focus van het onderzoek.

1.1 Liberalisering en 'unbundling'

In Nederland en in de Tweede Kamer richt de discussie zich vooral op de opening van de binnenlandse passagiersvervoersmarkt. Niet alle partijen in de Tweede Kamer zijn overtuigd van de voordelen van marktwerking op het spoor. De voorstellen van de Commissie zijn erop gericht om een Europese spoorwegruimte te creëren waar elke vervoerder gelijke kansen heeft. De Commissie spreekt in haar voorstellen niet zozeer over de privatisering van het spoor maar wel over de liberalisering van het spoor. Privatiseren betekent dat de overheid staatsbedrijven en semioverheidsbedrijven verkoopt, bij liberalisering wordt de markt opengesteld voor concurrentie. Voor het spoor betekent dat laatste dat de gevestigde spoorbedrijven (vaak staatsbedrijven of semioverheidsbedrijven) moeten concurreren met marktpartijen en dat deze partijen een eerlijke kans krijgen op het spoor.

De strikte scheiding tussen infrastructuurbeheerders en vervoerders, is gelinkt aan de openstelling van de spoorwegmarkt. De Commissie gebruikt hiervoor het begrip 'unbundling'. Infrastructuurbeheerders moeten onafhankelijk kunnen opereren van de gevestigde vervoerders zodat alle vervoerders gelijke kansen krijgen. Infrastructuurbeheerders zorgen namelijk ook voor de toegang op het spoor en voorkomen moet worden dat zij voorrang geven aan gevestigde vervoerders. De goederenvervoermarkt is sinds 2007 geliberaliseerd en private goederenvervoerders zijn erg blij met de voorstellen over de scheiding tussen infrastructuurbeheer en de (gevestigde) vervoerders. Zij dringen er bij de Commissie al langere tijd op aan om deze scheiding te garanderen omdat zij dagelijks tegen discriminatie aanlopen.³

In Nederland is de 'unbundling' al doorgevoerd. NS en ProRail zijn twee onafhankelijke organisaties van elkaar geworden. De Nederlandse goederenvervoerbranche is daarmee tevreden zolang er geen stappen terug worden gedaan.⁴ Toch komt de discussie over het eventueel samenvoegen van NS en ProRail regelmatig terug. Recent heeft staatssecretaris Mansveld besloten om tot 2025 ProRail de concessie te verlenen voor het beheer van spoor en lijkt eventuele samenvoeging tussen NS en ProRail in de recente toekomst onwaarschijnlijk.⁵

Het vierde spoorwegpakket kent nog een derde pijler die aansluit bij de twee andere pijlers. De harmonisering van de regelgeving en vergunningsprocedures. Hier worden wel een aantal kanttekeningen bij geplaatst door belanghebbenden maar zij zijn in meerderheid wel voor deze plannen.

³ Weerd de, P (2013, 1 februari). EVO waarschuwt voor leegloop spoor. *Logistiek Magazine*. Geraadpleegd via: <http://www.logistiek.nl/Distributie/multimodaal-transport/2013/2/EVO-waarschuwt-voor-leegloop-spoor-1162761W/>

⁴ Standpunten KNV EU voorstel spoor; 18 februari 2013. Geraadpleegd via: http://www.knv.nl/nieuws/408/standpunten_knv_eu_voorstel_spoor

⁵ Dool van den, P (2013, 20 februari). Ondanks problemen wil Mansveld beheer spoor bij ProRail laten. *NRC*. Geraadpleegd via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/02/20/ondanks-problemen-wil-mansveld-beheer-spoor-bij-prorail-laten/>

In Nederland gaat de discussie vooral over de liberalisering van de binnenlandse passagiersmarkt. Omdat dit onlosmakelijk is verbonden met de unbundling en dit in veel andere Europese landen politiek gevoelig ligt zal het onderzoek zich op beide onderwerpen focussen.

1.2 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. In een kwalitatief onderzoek heb je meer ruimte om te kijken naar ideeën, achtergronden, motieven en beweegredenen dan wanneer je gebruik maakt van een kwantitatief onderzoek. Een kwalitatief onderzoek geeft antwoorden op 'waaromvragen en antwoorden', die nodig zijn om antwoord te kunnen geven op de hoofd- en deelvragen.

Interviews

Marktwerving op het spoor is een politiek gevoelig thema waarbij veel belangen spelen. Bij het formuleren van een standpunt is het belangrijk te luisteren naar de standpunten van belanghebbenden. Deze organisaties hebben een beeld van het Nederlandse spoor en meestal ook een visie op hoe het volgens hen anders kan. Om tot een goed beeld te komen van de standpunten van de verschillende belanghebbenden is er gesproken met de belangrijkste spelers op het Nederlandse spoor. De keuzes om met deze organisaties te spreken zijn onafhankelijk van de CDA-fractie genomen.

- ProRail is als infrastructuurbeheerder verantwoordelijk voor de kwaliteit van het spoor. Daarmee is deze organisatie een belangrijke speler op het Nederlandse spoor. Eventuele concurrentie op het spoor moet ProRail faciliteren.
- Als aanvulling op het gesprek met ProRail is ook gesproken met de koepelorganisatie van infrastructuurbeheerders European Rail Infrastructure managers (EIM) in Brussel. De discussie over 'unbundling' speelt meer in het buitenland dan in Nederland. Het gesprek met EIM in Brussel gaf meer inzicht in de discussie en de problemen waar landen tegen aan lopen.
- De Nederlandse Spoorwegen (NS) en de regionale vervoerders hebben compleet andere ideeën over het Nederlandse spoor en om een volledig beeld te krijgen is met beide organisaties gesproken.
- Ook de goederenvervoerders zijn een belangrijke speler op het spoor en daarom is ook gesproken met Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), een belangenorganisatie van goederenvervoerders.
- Om een extra toelichting te krijgen op de plannen van de Europese Commissie is gesproken met Olivier Coppins en Frederic Versini van de Europese Commissie.
- Net als de Tweede Kamer zal ook het Europees Parlement oordelen over het vierde spoorwegpakket. Er is daarom gesproken met medewerkers van transportvoerder van het CDA in het Europees Parlement, Corien Wortmann. Het standpunt van het CDA in het Europees Parlement is belangrijk voor de Tweede Kamerfractie omdat Europarlementariërs een goed beeld hebben van de nationale belangen van de lidstaten afzonderlijk die rondom dit pakket spelen.
- Om inzicht te krijgen in het Europese besluitvormingsproces in de Tweede Kamer is gesproken met de EU-Adviseur van de vaste Kamercommissie Infrastructuur en Milieu, Gerie Jonk.
- Over het nut van aanbesteden en concurrentie op het spoor is gesproken met Dr. Wijnand Veeneman, onderzoeker openbaar vervoer van de Technische Universiteit van Delft.

Desk Research

Een groot deel van het onderzoek bestaat uit deskresearch. Aan de hand van informatie uit position papers, beleidsdocumenten en artikelen worden conclusies getrokken en antwoorden gegeven op de deelvragen.

position papers⁶, persberichten en krantenartikelen zijn belangrijke documenten om een beeld te krijgen van de visie van belanghebbenden.

In hoofdstuk 4 is gebruik gemaakt van literatuur van Hoogerwerf (1998)⁷ en van Van Schendelen (2010).⁸ Deze literatuur is gebruikt om een Causaal Veldmodel te maken zodat de problemen op het Europese spoor en de gevolgen daarvan duidelijk worden in een handig overzicht.

Voor dit onderzoek zijn verder beleidsdocumenten van de Europese Commissie en de Tweede Kamer gebruikt. Deze documenten bestaan uit witboeken, richtlijnen en verordeningen van de Europese Commissie en verslagen en brieven van de Tweede Kamer.

Methodematrix

De middelen die gebruikt zijn om antwoord te geven op een elke deelvraag zijn in onderstaande tabel in een overzicht gezet.

	Interview	Literatuur	Position papers	Persberichten	Kranten- en tijdschriftartikelen	Wit- en groenboeken ⁹ , richtlijnen en verordeningen van de EU	Kamerverslagen en brieven.	Publicaties van het CDA	Rapporten van andere organisaties
Deelvraag 1	x			x	x	x			x
Deelvraag 2	x		x	x	x	x			x
Deelvraag 3	x	x	x	x	x				x
Deelvraag 4	x				x	x	x		x
Deelvraag 5		x				x	x	x	x

Wat houdt het voorstel van de Europese Commissie in en welk probleem wil de Commissie met het voorstel oplossen?

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag is voornamelijk gebruikt gemaakt van informatie uit de beleidsdocumenten van de Europese Commissie. In deze documenten refereert de Commissie vaak aan eerder verschenen onderzoeken. Waar mogelijk zijn deze onderzoeken gebruikt als bron voor het beantwoorden van de deelvraag. Als extra onderbouwing is in dit hoofdstuk ook gekeken naar andere artikelen uit kranten en vakbladen en rapporten van andere organisaties dan alleen van de Europese Unie. Er is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van openbare beleidsdocumenten van het Britse Lagerhuis en een onderzoek van de universiteit van Leeds. Om meer inzicht te krijgen in het besluitvormingsproces over Europese onderwerpen is er gesproken met EU-Adviseur van de vaste Kamercommissie Infrastructuur en Milieu, Gerie Jonk.

⁶ In een Position Paper beschrijft een organisatie haar standpunt over bepaald beleid of standpunten

⁷ Hoogerwerf, A. (red.) (1998). *Het ontwerpen van beleid: een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek* (tweede druk) Alphen aan de Rijn: Samsom.

⁸ Van Schendelen, R. (2010). *More Machiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU*. (derde geactualiseerde druk) Amsterdam: University Press

⁹ Een definitie van wit- en groenboeken staat in hoofdstuk 2

Wat is de situatie in landen die al gedeeltelijke marktwerking op het spoor hebben ingevoerd vergeleken met landen waar dat nog niet het geval is?

Er is vooral gebruik gemaakt van beleidsdocumenten en onderzoeken om tot beantwoording te komen van de tweede deelvraag. Daarin worden cijfers over de kwaliteit en beoordeling van de spoorwegen vergeleken in verschillende landen. Hierbij is gebruik gemaakt van cijfers uit een eurobarometer onderzoek en beleidsdocumenten en onderzoeksresultaten uit deze landen. De resultaten van dit onderzoek zijn bij elkaar gezet in een meta-analyse. Daardoor krijg je een helder overzicht van de prestaties van de Europese spoorwegen.

Met welke problemen hebben belanghebbenden te maken?

Voor de beantwoording van de derde deelvraag is vooral gebruikgemaakt van een literatuurstudie. Aan de hand van literatuur van prof. dr. A. Hoogerwerf en prof. dr. M.P.C.M. van Schendelen is een analyse gemaakt van het beleidsprobleem. In een causaal veldmodel is dit verder uitgewerkt. Naast de literatuur is voor het analyseren van probleempercepties van belanghebbenden gebruik gemaakt van interviews, position papers en opinieartikelen.

Wat zijn de gevolgen van het vierde spoorwegpakket voor Nederland?

De vierde deelvraag is beantwoord door zelf een Impact Assessment te schrijven. Een Impact Assessment in een effect beoordeling. Aan de hand van de reacties van belanghebbenden is gekeken naar wat de gevolgen van het spoorwegpakket voor Nederland kunnen zijn. Hierbij is gebruik gemaakt van brieven van belanghebbenden die naar de leden van Kamercommissie van Infrastructuur en Milieu zijn gestuurd, interviews en artikelen.

In hoeverre passen de maatregelen voorgesteld in het vierde spoorwegpakket bij de uitgangspunten van het CDA?

Voor de beantwoording van de laatste deelvraag is voornamelijk gebruik gemaakt van publicaties van het CDA en CDA afdelingen. Daarnaast zijn verslagen van de Kamer gebruikt om onderzoek te doen naar de opvattingen en standpunten van vroegere CDA Kamerleden en ministers.

2: Het vierde spoorwegpakket

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de inhoud van het vierde spoorwegpakket. Het hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag: *Wat houdt het voorstel van de Europese Commissie in en welk probleem wil de Commissie met het voorstel oplossen?*

In de eerste paragraaf van het hoofdstuk wordt een blik geworpen op de totstandkoming van Europese wetgeving en afspraken voor het spoor. In de tweede paragraaf wordt een korte analyse gegeven van de problemen van het spoor, die door de voorstellen moeten worden opgelost. Daarna volgt een uitgebreide beschrijving van alle voorstellen van de Commissie in het vierde spoorwegpakket en een paragraaf waarin de besluitvormingsprocedure in de Tweede Kamer van Europees beleid wordt uitgelegd. Tot slot wordt er in een conclusie antwoord gegeven op de deelvraag.

2.1 Korte geschiedenis Europese spoorwegpakket

Beleidsvoornemens van de Europese Commissie voor nieuwe beleidsgebieden worden vaak aangekondigd in mededelingen, zoals witboeken en groenboeken.

- Groenboeken zijn documenten die uitnodigen tot verder debat.
- Witboeken zijn concreter en bevatten al beleidsvoorstellen. In een witboek worden voorstellen gedaan waarmee de Commissie bepaalde doelen wil bereiken.

In een witboek van 1985 over de voltooiing van de Europese Interne Markt geeft de Commissie de aanzet voor een gemeenschappelijk transport beleid. Hierin stelt de Commissie dat bij de totstandkoming van een interne Europese markt het noodzakelijk is om de belemmeringen bij het vrije verkeer van personen, goederen en diensten over de grens weg te nemen. In navolging van dit witboek kwam de Commissie eind 1989 met het witboek *Communication on a Community Railway Policy*,¹⁰ dat de start van een actieve rol van de Europese Commissie in het spoorwegbeleid in Europa betekende.

In de inleiding van het witboek uit 1989 staat dat de integratie van de vervoermarkt een belangrijk onderdeel is van het programma van de Commissie om de industriële en commerciële structuur van de Gemeenschap te versterken. De Commissie noemt in het witboek 5 beginselen om de integratie van de vervoermarkt te bevorderen:¹¹

- vrijheid voor de vervoerondernemers om op de marktbehoeften in te spelen
- verduidelijking en vereenvoudiging van de rol van de overheid in het vervoer
- vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverlening in de hele Gemeenschap
- invoering van efficiënte maatregelen ter bescherming van gebruikers en werknemers
- aandacht voor het milieu

De Commissie heeft verschillende rechtsinstrumenten tot haar beschikking: verordeningen en richtlijnen.

¹⁰ COM(89) 564 FINAL. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1990:034:0015:0016:NL:PDF>

¹¹ Sociaal Economische Raad; advies gemeenschappelijk spoorwegbeleid. 9 november 1990. Geraadpleegd via: <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/1990-1999/1990/b11216.aspx>

- Verordeningen bevatten regels die direct gelden voor alle lidstaten van de Europese Unie en dezelfde status hebben als nationale wetten.
- Richtlijnen bevatten doelstellingen waar op termijn de lidstaten aan moeten voldoen en in de nationale wetgeving moet worden opgenomen. De lidstaten mogen zelf invulling geven aan hoe zij aan het doel willen voldoen.

Naar aanleiding van de voorstellen van de Commissie in 1989 neemt de Raad van Ministers een richtlijn aan op 29 juli 1990.¹² Onder het voorzitterschap van toenmalig CDA-minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek werd afgesproken dat:

- de bestuurlijke onafhankelijkheid van de spoorwegondernemingen moet worden gewaarborgd
- het beheer van de spoorweginfrastructuur en de exploitatie van de vervoersdiensten van de spoorwegondernemingen gescheiden dient te worden (boekhoudkundige scheiding verplicht, organisatorische scheiding facultatief)
- de financiële structuur van spoorwegondernemingen te saneren, dat wil zeggen dat de schuldenlast van spoorwegondernemingen omlaag gebracht moest worden
- de toegang tot de spoorweginfrastructuur voor internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegondernemingen voor internationaal passagiers- en goederenvervoer wordt gewaarborgd.

Deze richtlijn gaf de lidstaten veel vrijheid voor de invulling van de richtlijn. Het verplichtte bijvoorbeeld niet de splitsing van infrastructuur en beheer en vervoer, maar gaf daartoe wel de mogelijkheid. De toenmalige conservatieve regering van het Verenigd Koninkrijk besloot naar aanleiding van de richtlijn als enige lidstaat om het vervoer af te splitsen van de infrastructuur en beide organisaties volledig te privatiseren.¹³

Het witboek 'Een strategie om de spoorwegen in de gemeenschap weer vitaal te maken'¹⁴ van 30 juli 1996 van de Europese Commissie, beschrijft de toekomstvisie van de Commissie op de Europese spoorwegen. De Commissie wil dat er goederen over het spoor vervoerd worden in plaats van over de weg. Daarnaast roept de Commissie op tot een cultuuromslag zodat innovatieve, private ondernemingen met elkaar kunnen concurreren om passagiers- en goederenvervoer diensten te leveren.

In 2001 worden vier richtlijnen aangenomen die samen het eerste spoorwegpakket vormen.¹⁵ Dit pakket had als doel om de goederenvervoermarkt op het Europese spoor te openen in 2008 en bestond uit een aantal wijzigingen van de richtlijn uit 1991 en nieuwe richtlijnen op het gebied van certificatie en interoperabiliteit. Met interoperabiliteit wordt de mogelijkheid om treinen op een spoorwegnet te kunnen laten rijden bedoeld.¹⁶ In 2012 werd een akkoord gesloten over een herziening van dit pakket. Deze herziening was nodig om aan te kunnen sluiten bij de huidige situatie op het spoor.

¹² 91/440/EEG; geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1991:237:0025:0028:NL:PDF>

¹³ Butcher, L (2013, 14 februari). House of Commons, Standard Note. Railways: EU Policy. Geraadpleegd via: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN00184>

¹⁴ COM(96) 421 FINAL; geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0421:FIN:NL:PDF>

¹⁵ 2001/12/EC, 2001/13/EC, 2001/14/EC en 2001/16/EC

¹⁶ ProRail informatiebeleid. Business Information Document; Begrippenlijst "Spoorse begrippen". 1 april 2011. Geraadpleegd via: <http://www.infrasite.nl/documents/overheden/772/BID00009-V003%20definitief.pdf>

Het tweede spoorwegpakket wordt aangenomen in 2004 en bestaat uit een verordening tot oprichting van een Europees Spoorbureau en drie richtlijnen.¹⁷ De richtlijnen bestonden uit afspraken over gemeenschappelijk doelen op het gebied van veiligheid, het open gooien van de markt voor vrachtvervoer in 2007 en het opstellen van Europese specificaties voor technische zaken. Dit pakket had als doel om een wettelijk en technisch geïntegreerde gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte te creëren.

Het derde spoorwegpakket volgt in 2007 met als doel het internationale passagiersvervoer te stimuleren door concurrentie te vergroten en door met een geharmoniseerd systeem van passagiersrechten te komen. Het derde pakket bestaat uit één verordening met een aantal minimale kwaliteitsstandaarden voor passagiersvervoer en twee richtlijnen waarin de opening van de markt voor internationaal passagiersvervoer en een gestandaardiseerd rijbewijs voor machinisten werd afgesproken.¹⁸

In een rapport van Mario Monti, voordat hij premier werd van Italië, wordt het spoor expliciet genoemd als een terrein waar meer Europese integratie kan leiden tot meer banen en economische groei. Daarnaast kan het spoor een belangrijke bijdrage leveren aan het halen van de klimaatdoelstellingen uit de EU2020 strategie.¹⁹

2.2 De problemen op het huidige spoorwegnetwerk

De (west) Europese spoorwegen hadden in de jaren '60 en '70 te maken met afnemend gebruik en gingen gebukt onder sociale verplichtingen. Zo moesten bijvoorbeeld veel pensioenen worden betaald, een overblijfsel van de voorgaande jaren waarin er veel meer mensen op en rondom het spoor werkten. Een onderzoek van C.A. Nash (1991) van de universiteit van Leeds stelt dat de kosten van het spoorwegvervoer snel waren gestegen de regeringen van Groot-Brittannië, Frankrijk en West-Duitsland verschillende maatregelen namen om de kosten terug te dringen.²⁰ De Europese Commissie stuurde er bij de lidstaten op aan om de spoorwegen te reorganiseren naar autonome commerciële organen. Ondanks verschillende maatregelen werd het marktaandeel van het spoorvervoer steeds kleiner, vooral het internationale verkeer nam sterk af. Er zijn vier belangrijke oorzaken voor deze achteruitgang volgens Nash te noemen: de nationale oriëntatie van vervoerders, hoge administratiedruk door steeds meer subsidies, te weinig capaciteit en gebrek aan onderhoud aan de infrastructuur en het gebrek aan technische Europese standaarden.

Ondanks de maatregelen die genomen zijn in de afgelopen twee decennia is de Commissie nog steeds bezorgd over het Europese spoor. Zonder nieuwe investeringen en een Europese aanpak is de Commissie bang dat het spoor op veel plekken zal verdwijnen. Europees Commissaris Siim Kallas voor Transport zegt in zijn statement bij de presentatie van het vierde spoorwegpakket: *'the trends in rail are very worrying'*.²¹ Ook in het persbericht bij de presentatie van het pakket stelt de Commissie dat veel Europese spoorwegmarkten kampen met stagnatie of achteruitgang.²² De voorstellen van de

¹⁷ Verordening 881/2004/EC en richtlijnen 2004/49/EC, 2004/51/EC en 2004/50/EC

¹⁸ Verordening 1371/2007/EC en richtlijnen 2007/58/EC en 2007/59/EC

¹⁹ Bijlage VII: Interview met Olivier Coppens en Frederic Versini (Europese Commissie)

²⁰ Nash, C.A. (1991) Rail Policy in the European Community. Institute of Transport Studies, University of Leeds.

Geraadpleegd via: http://eprints.whiterose.ac.uk/2235/1/ITS235_WP324_uploadable.pdf

²¹ 4th Railway Package Statement; Vice-President Siim Kallas, 30 januari 2013. Geraadpleegd via:

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-50_nl.htm?locale=EN

²² Persbericht Europese Commissie (30 januari 2013). De Europese spoorwegen staan voor een tweesprong: de Commissie doet voorstellen voor een vierde spoorwegpakket. Geraadpleegd via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_nl.htm

Commissie richten zich voornamelijk op drie problemen op de Europese spoorwegmarkt: Hoge regeldruk, problemen bij de splitsing van infrastructuurbeheer en vervoer en te weinig concurrentie.

Hoge regeldruk

Het Europees spoorwegbureau (ERA) heeft een schatting gemaakt van het aantal verschillende nationale technische en veiligheidsregels. Zij schatten het totale aantal van regels op meer dan 11.000.²³ Deze regels bestaan voor een deel uit veiligheidsregels en voor het grootste deel uit nationale technische regels en Technical Specifications for Interoperability (TSI). Deze TSI's zijn Europese regels en moeten in de toekomst nationale regels vervangen.

De kosten voor nieuwe marktdeelnemers en fabrikanten van spoorvoertuigen kunnen hoog oplopen door de grote hoeveelheid aan regels. De Commissie heeft een overzicht gemaakt van de kosten voor het verkrijgen van een veiligheidscertificaat per model per land. In twee landen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, is een veiligheidscertificaat gratis, terwijl in Duitsland de kosten kunnen oplopen tot €70.000. Nederland behoort tot een van de duurste landen met een kostprijs van €30.000 voor een certificaat.²⁴ Vergunningsprocedures kunnen tot 2 jaar in beslag nemen. De Commissie gebruikt het voorbeeld van een belanghebbende die had berekend dat de kosten voor vergunningen in één land op kunnen lopen tot 10 procent van de totale kosten voor een locomotief. Als er in drie landen een procedure wordt opgestart loopt dit op tot 30 procent.²⁵

Problemen bij de splitsing van infrastructuurbeheer en vervoer

Infrastructuurbeheerders hebben nog steeds moeite om in te spelen op de behoeftes van de gebruikers. Als voorbeeld noemt de Commissie de problemen op de lijn Rotterdam –Genua, die erg belangrijk is voor het goederenvervoer. Infrastructuurbeheerders op deze lijn hebben geïnvesteerd in het nieuwe beveiligingssysteem ERTMS zodat de capaciteit van de lijn verbeterd. Echter, nieuwe investeringen op dit punt laten op het Duitse traject nog een aantal jaar op zich wachten waardoor de efficiëntieverbetering nog jaren kan duren.

De Commissie geeft een aantal voorbeelden waar de concurrentie wordt benadeeld ten opzichte van de gevestigde vervoerders. De Oostenrijkse infrastructuurbeheerder ÖBB Infrastruktur verhoogde de heffingen voor toegang tot het spoor aanzienlijk toen bekend werd dat WestBahn, een nieuwe speler, aankondigde te gaan concurreren met de gevestigde vervoerder ÖBB op de spoorlijn Wenen-Salzburg. Het Italiaanse Ferrovie dello Stato (FS) kreeg een boete van €300.000 van de Italiaanse mededingingsautoriteit toen bekend werd dat zij een 'complexe en gerichte strategie' had ontwikkeld om de toegang voor Arenaways tot de winstgevende route tussen Milaan en Turijn tegen te houden.²⁶

In de richtlijn van 1991²⁷ is afgesproken dat financiële rekeningen van infrastructuurbeheer en vervoer verplicht moeten worden gescheiden. Sinds 2001 is het verplicht om 'essentiële functies' van

²³ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD(2013) 8 final (Annex 4). Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0008:FIN:EN:PDF>

²⁴ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD(2013) 8 final (Annex 3); geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0008:FIN:EN:PDF>

²⁵ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD(2013) 8 final; geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0008:FIN:EN:PDF>

²⁶ 300.000 euro boete voor Italiaanse staatsspoorwegen, *Nieuwsblad Transport*; 29 augustus 2012. Geraadpleegd via: [http://www.nieuwsbladtransport.nl/Nieuws/Article/tabid/85/ArticleID/28982/ArticleName/300000euroboetevoorItaliaans](http://www.nieuwsbladtransport.nl/Nieuws/Article/tabid/85/ArticleID/28982/ArticleName/300000euroboetevoorItaliaans%20staatsspoorwegen/Default.aspx)

²⁷ 91/440/EEG; geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1991:237:0025:0028:NL:PDF>

infrastructuurbeheerders (zoals treinpadtoewijzing en infrastructuurheffingen) te scheiden zijn van vervoersactiviteiten. Over de uitvoering van deze richtlijn verschillen sommige lidstaten van mening met de Commissie.

Richtlijnen moeten binnen een bepaalde termijn worden omgezet (geïmplementeerd) in de nationale wetgeving. Wanneer een richtlijn goed en tijdig is geïmplementeerd, is alleen de aangepaste nationale wetgeving van toepassing. Wanneer dat niet het geval is, werken de bepalingen van richtlijnen rechtstreeks. De Commissie kan een procedure bij het Hof starten als zij van mening is dat de afgesproken richtlijnen niet goed genoeg worden gehandhaafd.

De Commissie is in 2010 een procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie begonnen tegen de lidstaten Hongarije, Spanje, Duitsland en Oostenrijk omdat ze de afgesproken richtlijnen over de werking van de spoorsector niet nakwamen.²⁸

De Commissie verweet Hongarije dat de twee oude spoorwegondernemingen aan wie het verkeersbeheer is toevertrouwd niet onafhankelijk genoeg zijn en dat deze situatie niet voldoet aan de afspraken in de richtlijn. Het Hof deelt deze mening niet met de Commissie en gaf Hongarije gelijk. Toch geeft het Hof de Commissie gelijk op een aantal beschuldigingen die werden geuit tegen Hongarije. Hongarije heeft te weinig gedaan om het financiële evenwicht van infrastructuurbeheerders te waarborgen, geen maatregelen getroffen waarmee beheerders worden aangemoedigd de kosten en toegangsrechten te verminderen en Hongarije heeft niet gewaarborgd dat de door infrastructuurbeheerders geïnde rechten gelijk zijn aan de kosten die verband houden met de exploitatie van de spoorwegdienst.²⁹

Spanje had besloten dat de Staat de verschuldigde rechten voor het gebruik van het spoorwegnetwerk moet vaststellen. De Commissie is echter van mening dat dit recht in handen moet zijn van de onafhankelijke infrastructuurbeheerder. Het Hof deelde deze mening van de Commissie en gaf de Commissie gelijk.³⁰

Oostenrijk en Duitsland hadden allebei hun infrastructuurbeheer opgenomen in een holdingstructuur met de gevestigde vervoerder (Deutsche Bahn en ÖBB). De Commissie betoogde dat dit onterecht was maar het Hof heeft dat verworpen en keurt de constructie van Duitsland en Oostenrijk goed.³¹ Europees Commissaris Siim Kallas van Transport reageerde teleurgesteld op de uitspraak maar *'the Commission remains convinced that a more effective separation between an infrastructure manager and other rail operators is essential to ensure non-discriminatory access to the rail tracks, and thus to stimulate growth in the rail sector.* Kallas voegde daar aan toe dat het vierde spoorwegpakket maatregelen bevat die de scheiding moeten bevorderen.³²

De rechtszaken die de Commissie heeft gevoerd tegen een aantal lidstaten laten zien dat de huidige wetgeving verschillend wordt geïnterpreteerd. De nieuwe voorstellen van de Commissie in het vierde spoorwegpakket moeten een betere wettelijke basis geven en duidelijker zijn over de scheiding van infrastructuurbeheer en vervoer.

²⁸ Zaak C-473/10 tegen Hongarije, C-483/10 tegen Spanje, C-555/10 tegen Oostenrijk en C-556/10 tegen Duitsland

²⁹ Perscommuniqué nr. 20/13, Hof van Justitie, 28 februari 2013. Geraadpleegd via: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-02/cp130020nl.pdf>

³⁰ Zie hierboven

³¹ Zie hierboven

³² European Court of Justice overrules EC on vertical separation, International Railway Journal, 1 maart 2013

Te weinig concurrentie

De Commissie is van mening dat concurrentie de kwaliteit van het spoor verbetert en dat de kosten omlaag zullen gaan. Op dit moment is er volgens de Commissie te weinig concurrentie en daarom stelt zij voor de binnenlandse markten voor passagiersvervoer te openen.

Het belangrijkste argument dat zij daarvoor gebruiken is dat in lidstaten waar er al sprake is van gedeeltelijke of volledige opening van de binnenlandse vervoermarkt (Duitsland, Zweden, Italië, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Tsjechië) de kwaliteit is verbeterd. De tevredenheid van passagiers is toegenomen en in sommige gevallen is er een toename van het aantal passagiers met 50 procent toegenomen. Aanbesteding van openbare dienstcontracten heeft op sommige markten een besparing opgeleverd van 20 tot 30 procent.³³ Daarnaast geeft de Commissie aan dat de openstelling van het goederenvervoer per spoor in 2007 een positief effect heeft gehad in de lidstaten die *‘zowel de geest als de letter van juridische voorschriften volledig hebben nageleefd’*.³⁴

2.3 De voorstellen van de Europese Commissie

In het persbericht van de Europese Commissie spreekt de Commissie over vier kerngebieden waarop het vierde spoorwegpakket betrekking heeft.³⁵

- **Normen en vergunningen voor de hele Europese Unie:** Om de administratieve kosten te verlagen moet het Europees Spoorwegbureau een ‘uniek loket’ worden dat vergunningen afgeeft waardoor een voertuig in de hele Europese Unie slechts één vergunning nodig heeft en aan één veiligheidsstandaard moet voldoen.
- **Betere kwaliteit en meer keuze omdat nieuwe spelers de kans krijgen spoorwegdiensten te exploiteren:** Vanaf 2019 moet de binnenlandse markt voor passagiersvervoer open staan voor nieuwe marktdeelnemers en diensten (via aanbestedingen).
- **Een structuur die resultaten oplevert:** Om een eerlijke toegang voor marktpartijen te garanderen moeten infrastructuurbeheerders volledig onafhankelijk de netwerken beheren. In haar voorstel staat de Commissie echter toe dat deze onafhankelijkheid ook mogelijk is in een verticaal geïntegreerde structuur of ‘holdingstructuur’ zolang er strikte ‘Chinese Muren’ worden opgetrokken om juridische, financiële en operationele scheiding te garanderen. Dat wil zeggen dat een vervoerder en de infrastructuurbeheerder wel onder één moederbedrijf mogen vallen zolang beide onderdelen onafhankelijk van elkaar zijn.
- **Vakbekwaam personeel:** Er liggen twee grote uitdagingen voor de spoorwegsector; een derde van het personeel gaat met pensioen en anderzijds moet er worden ingespeeld op een nieuwe omgeving met meer concurrentie. In het nieuwe regelgeving kader komt de mogelijkheid om werknemers te beschermen door nieuwe contractanten te verplichten hen in dienst te nemen wanneer openbare dienstcontracten worden overgedragen.

Het vierde spoorwegpakket van de Europese Commissie bestaat uit 6 wetsvoorstellen. Deze wetsvoorstellen zijn:

- Het voorstel tot herschikking van richtlijn de betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie: COM(2013) 30 FINAL

³³ Europese Spoorwegen: Uitdagingen voor de toekomst, MEMO/13/45; Europese Commissie, 30 januari 2013

³⁴ Europese Spoorwegen: Uitdagingen voor de toekomst, MEMO/13/45; Europese Commissie, 30 januari 2013

³⁵ Persbericht Europese Commissie (30 januari 2013). De Europese spoorwegen staan voor een tweesprong: de Commissie doet voorstellen voor een vierde spoorwegpakket. Geraadpleegd via: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_nl.htm

- Het voorstel tot herschikking van de richtlijn inzake spoorveiligheid: COM(2013) 31 FINAL
- Het voorstel tot wijziging van de richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruiimte met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur: COM(2013) 29 FINAL
- Voorstel voor een verordening betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie: COM(2013) 27 FINAL
- Voorstel voor een verordening met betrekking tot openstelling van de markt voor binnenlands passagiersvervoer per spoor: COM(2013) 28 FINAL
- Voorstel voor verordening betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen: COM(2013) 26 FINAL

Interoperabiliteit: COM(2013) 30 FINAL

Het eerste voorstel gaat over een wijziging van Richtlijn 2008/57/EG die bedoeld is de interoperabiliteit van de Europese spoorwegen te bevorderen. Met de verbetering van interoperabiliteit wordt bedoeld dat de verschillende spoorssystemen in de lidstaten beter op elkaar moeten aansluiten. Sinds de richtlijn werd aangenomen in 2008 zijn er verdere technische ontwikkelingen geweest. Samen met de feedback van belanghebbenden zijn een aantal lessen getrokken. In de voorstellen van de Commissie staan een aantal nieuwe bepalingen op het gebied van vergunningen, verduidelijkingen en redactionele wijzigingen om o.a. vertaalfouten te voorkomen.

Spoorveiligheid: COM (2013) 31 FINAL

Wanneer een interne markt voor spoorvervoersdiensten werkelijkheid wordt, moet er een gemeenschappelijk regelgevingkader over spoorveiligheid komen. Nationale verschillen in beginselen, aanpak en cultuur zorgen ervoor dat het voor nieuwe ondernemers op de spoormarkt moeilijk is de technische obstakels te overwinnen om vervoersactiviteiten te ondernemen. De Commissie is van oordeel dat het huidige regelgevingkader (richtlijn 2004/49/EC) voldoende is ontwikkeld om nu geleidelijk over te schakelen op één veiligheidsstandaard voor de hele Europese Unie. Naast de standaardisering van veiligheidsregels doet de Commissie ook een aantal voorstellen om de richtlijn aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen op de spoorwegmarkt. Tot slot geeft de Commissie aan lessen te hebben getrokken uit spoorwegongevallen en daarom een aantal aanpassingen van de richtlijn voorstelt. Tot slot zijn er een aantal verduidelijkingen en redactionele wijzigingen.

Openstelling van de markt voor binnenlands passagiersvervoer en beheer van spoorweginfrastructuur: COM(2013) 29 FINAL

Om een goede en competitieve markttoegang voor nieuwe spoorwegondernemingen te garanderen acht de Commissie het noodzakelijk het infrastructuurbeheer af te splitsen van het vervoer. In veel lidstaten is het infrastructuurbeheer nog steeds in handen van de nationale vervoerder. Wanneer het infrastructuurbeheer volledig onafhankelijk werkt van vervoerders kunnen belangenconflicten worden voorkomen en moet de markttoegang voor nieuwe vervoerders verbeteren.

Europees Spoorwegbureau: COM(2013) 27 FINAL

Deze nieuwe verordening moet de oude verordening over het Europese Spoorwegbureau (European Railway Agency, ERA) vervangen. De Commissie geeft een aantal redenen aan waarom er een nieuwe verordening moet komen. De huidige verordening komt uit 2004. In 2008 is er nieuwe wetgeving gekomen waardoor er meer taken naar het spoorwegbureau gingen zonder dat de verordening gewijzigd werd. Naar aanleiding van een evaluatie van het spoorwegbureau zelf in 2009-2010 en

aanbevelingen uit een gemeenschappelijke verklaring van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad over gedecentraliseerde agentschappen³⁶ en het standpunt van de Raad van Bestuur van het spoorwegbureau moeten er een aantal wijzigingen worden doorgevoerd waardoor de werking van het spoorwegbureau verbeterd kan worden. In het nieuwe voorstel staan nieuwe taken voor het spoorwegbureau (zoals afgifte van vergunningen) en vindt een vereenvoudiging van bestaande bepalingen, actualisering en redactionele wijzigingen plaats.

Openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor: COM(2013) 28 FINAL

De Commissie stelt dat de huidige spoorwegmarkt te slecht presteert. Uit een Eurobarometer onderzoek van 2012 blijkt dat maar 46 procent van de Europeanen tevreden is over het binnenlandse en regionale spoorvervoer.³⁷ De Commissie constateert grote verschillen in efficiency in de Europese Unie en stelt dat het spoor in vergelijking met andere sectoren veel belasting geld kost omdat veel spoorwegondernemingen verlies draaien. De Commissie geeft aan dat er een aantal belemmeringen zijn die de verbetering van de efficiency en de kwaliteit in de weg staan. Zij noemen hierbij het gebrek aan concurrentiedruk als belangrijkste reden. In veel landen zijn de markten voor het binnenlandspassagiersvervoer gesloten en dat leidt tot grote verschillen met landen die hun markt wel hebben opengesteld. De verschillende visies belemmeren het ontstaan van een Europese markt voor passagiersvervoer per spoor. De verschillen in lidstaten van de manier hoe zij openbare dienstcontracten gunnen (bijvoorbeeld via aanbestedingen of onderhands gunnen) maakt het voor spoorwegondernemingen moeilijk om het potentieel van de interne markt volledig te benutten.

In het voorstel van de Commissie wordt de voorkeur gegeven aan open markttoegang. Dat betekent dat iedereen die op een bepaalde spoorlijn wil rijden dat mag. De niet rendabele spoorlijnen moeten verplicht worden aan besteed in een openbaar dienstcontract (Public Service Obligation, PSO). Hierbij worden limieten gesteld aan hoe groot de concessie mag zijn. Als gevolg daarvan wordt verwacht dat het Nederlandse hoofdrailnetwerk (waar NS nu op rijdt) in drieën moet worden gesplitst. De Impact Assessment van het ministerie die voor zomer van 2013 verschijnt, moet hierover meer duidelijkheid verschaffen.

Doel van dit voorstel is dat concurrentiedruk op de binnenlandse markten voor passagiersvervoer ervoor zorgt dat er een kwaliteitssprong wordt gemaakt en er een toename komt van het aanbod. Dit moet leiden tot een betere prijs-kwaliteitverhouding. Door gemeenschappelijke regels voor de gunningprocedure moeten de spoorwegondernemingen te maken krijgen met een gestandaardiseerd ondernemingsklimaat.

Intrekking van verordening met gemeenschappelijke regels voor rekeningstelsels van spoorwegondernemingen: COM(2013) 26 FINAL

De verordening die de Commissie wil laten vervallen dateert uit 1969³⁸ en is inmiddels in strijd met huidige regels. De verordening geeft overheden de ruimte om een aantal 'gevestigde' spoorwegondernemingen compensatie te verlenen bij onkosten van verlies of letsels, pensioenuitkeringen en kosten voor het beheer van infrastructuur. Deze rechten hebben nieuwe spoorwegondernemingen niet. In de praktijk blijkt dat de meerderheid van de lidstaten de laatste

³⁶ Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie over de gedecentraliseerde agentschappen; 19 juli 2012. Geraadpleegd via:

http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_nl.pdf

³⁷ Special Eurobarometer 388; Rail Competition: september 2012. Geraadpleegd via:

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf

³⁸ Verordening 1192/69. Geraadpleegd via: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1969:156:0008:0020:NL:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1969:156:0008:0020:NL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1969:156:0008:0020:NL:PDF)

jaren geen betalingen hebben uitgevoerd en van mening zijn dat de verordening geschrapt kan worden. Alleen België, Duitsland en Ierland hebben in het recente verleden nog betalingen gedaan.

2.4 Besluitvormingsprocedure in de Tweede Kamer van Europees beleid

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 hebben de nationale parlementen een grotere rol gekregen in het Europese besluitvormingsproces. In het bijzonder de subsidiariteittoets is een krachtig nieuw middel voor de parlementen.

Besluitvorming in de Europese Commissie

Vanaf het moment dat de voornemens van de Commissie bekend zijn begint de lobby in Europa. Gezien de geringe omvang van het ambtelijk personeel van de Commissie maakt zij veel gebruik van onderzoeken, expertcomités en adviescommissies waarin experts uit de lidstaten en belangenorganisaties plaatsnemen. Daarnaast organiseert de Commissie op veel beleidsterreinen internetconsultaties die iedereen en elke belangengroep kan invullen. De Nederlandse regering reageert vrijwel altijd op groen- en witboeken, adviezen en beleidsintenties van de Europese Commissie. De Kamer overlegt vaak met de minister over de conceptreactie van de regering op deze voorstellen. In het wetgevings- en werkprogramma presenteert de Commissie jaarlijks haar prioriteiten voor het komende jaar. Het is belangrijk voor de Tweede Kamer om deze ontwikkelingen scherp in de gaten te houden om te kijken of de Commissie met voorstellen komt die belangrijk zijn voor de Tweede Kamer.

Wanneer de Commissie een conceptvoorstel heeft geschreven vindt er in de meeste gevallen een Impact Assessment (een effect beoordeling) plaats. Ook in de voorstellen van het vierde spoorwegpakket verwijst de Commissie naar drie zelf gemaakte Impact Assessment.³⁹ Het College van Commissarissen (alle 27 Commissarissen) beslist uiteindelijk over het voorstel. Na goedkeuring, waarvoor een gewone meerderheid is vereist, wordt het voorstel gepresenteerd.

Behandeling van de voorstellen in de Tweede Kamer

De Europese Commissievoorstellen worden door verschillende Commissies van de Tweede Kamer behandeld. De Tweede Kamercommissie van Europese Zaken behandelt de zaken rondom de Europese samenwerking. De meeste voorstellen worden tegenwoordig behandeld in de vakcommissies. Het spoorwegpakket wordt bijvoorbeeld behandeld in de Commissie Infrastructuur en Milieu.

De Tweede Kamer kan op verschillende manieren de Europese onderwerpen behandelen. Zo kan de Tweede Kamer rondetafelgesprekken met belanghebbenden, technische briefings met experts (vaak ambtenaren van de Commissie) en werkbezoeken organiseren. In een ronde tafel gesprek spoor op 11 april is onder andere ook gesproken over het vierde spoorwegpakket en marktwerking op het spoor.

Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)

Binnen zes weken nadat het voorstel door de Commissie is gepresenteerd komt de regering met het BNC-Fiche. De werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) schrijft het BNC-Fiche. Deze werkgroep bestaat uit ambtenaren van verschillende ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) onder het voorzitterschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In het BNC-Fiche staat de inzet beschreven van de

³⁹ Fourth railway package – Commission proposals of 2013. Geraadpleegd via:
http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.htm (21 mei 2013)

Nederlandse regering in de onderhandeling over het voorstel in Brussel. Het BNC-Fiche wordt in de Kamercommissie besproken.

Voor elke vergadering van de Raad van Ministers stuurt de minister de geannoteerde agenda van de vergadering naar de Tweede Kamer. In deze geannoteerde agenda geeft de regering aan hoe de onderhandelingen verlopen en of het Nederlandse standpunt misschien moet worden aangepast. De Kamer bespreekt deze geannoteerde agenda standaard met de minister in een Algemeen Overleg (AO). Het BNC-Fiche over het vierde spoorwegpakket en de geannoteerde agenda zijn op 7 maart behandeld in de Tweede Kamer tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer.

Behandelveorbehoud

Als de Commissie voorstellen presenteert waarvan de Tweede Kamer vindt dat ze van hoog politiek belang zijn kan de Tweede Kamer verzoeken om een behandelveorbehoud. Dit betekent dat de regering eerst met de Kamer moet overleggen voordat er met het voorstel wordt ingestemd en onomkeerbare stappen worden genomen. In 2012 maakte de Tweede Kamer 12 keer gebruik van deze mogelijkheid bij voorstellen, zoals bij de richtlijn pensioenfondsen en de richtlijn arbeidstijden. In 2013 is tot nu alleen een behandelveorbehoud geplaatst op het vierde spoorwegpakket.⁴⁰ De Tweede Kamer is verplicht dit behandelveorbehoud maximaal twee maanden na de presentatie van de Commissie te plaatsen.

Subsidiariteittoets

De Tweede Kamer kan de voorstellen van de Europese Commissie toetsen op subsidiariteit en proportionaliteit; de zogenaamde subsidiariteittoets. Met subsidiariteit wordt bedoeld dat beslissingen altijd op een zo laag mogelijk (bestuurs)niveau moeten worden genomen. Wanneer een gemeente in staat is een bepaald beleid succesvol uit te voeren, moeten zij dat ook doen. Europees beleid moet er dan ook alleen komen als er duidelijk meerwaarde is voor dit beleid. Met proportioneel wordt bedoeld of Europese wetgeving het beste middel is voor dit beleid of dat er andere, minder ingrijpende, mogelijkheden zijn.

Wanneer de Kamercommissie van mening is dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geschonden door de voorstellen stuurt de Tweede Kamer een brief naar de Commissie, de Raad en de Regering. Als meer dan een derde van de nationale parlementen vindt dat het subsidiariteitsbeginsel is geschonden is er sprake van een gele kaart. De Commissie is dan verplicht het wetsvoorstel te herzien. Met meer dan de helft van de nationale parlementen die het niet eens zijn met het voorstel is er sprake van een oranje kaart en de Commissie is dan verplicht te overwegen of het voorstel van tafel moet worden gehaald.

Elke lidstaat heeft twee stemmen. In lidstaten met twee parlementen krijgt elk parlement een stem en in lidstaten met één parlement krijgt dat parlement twee stemmen. In totaal zijn er dus 54 stemmen. Voor een gele kaart zijn er 18 stemmen nodig en voor een oranje kaart 28 stemmen.

In mei 2012 hadden 19 parlementen tegen een voorstel over het stakingsrecht van de Commissie gestemd. Hoewel dit betekent dat de Commissie alleen het voorstel moet herzien heeft zij in september 2012 besloten het voorstel van tafel te halen. Ook als er niet genoeg nationale parlementen de mening van de Tweede Kamer steunen om daadwerkelijk een zogenaamde gele kaart in te dienen (hiervoor zijn 18 parlementen nodig) kan een negatief oordeel invloed hebben en

⁴⁰ Europa Nu (z.j.). *Parlementair voorbehoud*. Geraadpleegd op 21 mei 2013 via http://www.europa-nu.nl/id/vh9ntec5wxrn/parlementair_voorbehoud

een sterk signaal afgeven. Als voorbeeld daarvan noemt EU-adviseur van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu, Gerie Jonk⁴¹ een amendement van het Europees Parlement dat is aangenomen op het luchtvaartpakket. Zij gebruikten daarbij als argument dat vier nationale parlementen, waaronder de Tweede Kamer, bezwaar hadden tegen een bepaalde regel. Ondanks het kleine aantal parlementen dat voor een gele kaart is kan het signaal dat uitgaat van het negatieve oordeel dus wel degelijk effect hebben.

De Tweede Kamer stemde tijdens de plenaire vergadering van 26 maart voor een negatief subsidiariteitoordeel over het vierde spoorwegpakket en is er een brief gestuurd naar de Europese Commissie.⁴²

Ambtelijke ondersteuning

Doordat er steeds meer beleid op veel verschillende beleidsterreinen uit Europa komt is het belangrijk dat niet alleen de Commissie voor Europese Zaken kijkt naar de Europese maatregelen, maar dat ook de vakinhoudelijke Commissies hier naar kijken. In 2007 zijn in Nederland een aantal ambtenaren aangetrokken om alle vak commissies van ondersteuning te voorzien op Europese onderwerpen. Samen met een vaste vertegenwoordiger van de Staten Generaal in Brussel ondersteunen zij zo de Tweede Kamer op Europese onderwerpen. In 2011 werd het nieuwe beleid geëvalueerd om te kijken of de Kamer daadwerkelijk 'bovenop Europa' zit.⁴³ Belangrijkste conclusie uit dit rapport is dat de Tweede Kamer beter betrokken is bij Europese besluitvorming maar dat de informatie voorziening aan de burger nog te wensen overlaat.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag: *Wat houdt het voorstel van de Europese Commissie in en welk probleem wil de Commissie met het voorstel oplossen?*

De aanzet voor Europees beleid voor de spoorwegen wordt in 1985 gegeven als in een witboek over de voltooiing van de interne markt gesproken wordt over een gemeenschappelijk transport beleid. Vanaf de jaren '90 zijn in drie spoorwegpakketten wetsvoorstellen aangenomen om een gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte te creëren.

De Europese Commissie constateert echter dat er nog stagnatie of achteruitgang is van de spoorwegmarkten. Er zijn drie problemen die de Commissie constateert op de Europese spoorwegmarkt waardoor groei en innovatie achterblijft.

- Hoge regeldruk: Door veel verschillende nationale technische en veiligheidsregels zijn spoorondernemingen veel tijd en geld kwijt aan lange procedures om hun spoorvoertuigen te certificeren.
- Problemen bij de splitsing van infrastructuurbeheer en vervoer: Er is te weinig overleg tussen infrastructuurbeheerders uit verschillende landen waardoor er bijvoorbeeld nog steeds verschillende veiligheidssystemen bestaan aan beide kanten van een grens. Doordat in sommige landen het infrastructuurbeheer en de gevestigde vervoerder niet volledig gescheiden zijn kan oneerlijke concurrentie ontstaan.

⁴¹ Bijlage X: Interview met Gerie Jonk (Tweede Kamer)

⁴² Stemmingen brief EU Spoor. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33546/h-tk-20122013-54-15?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4>

⁴³ Ten Broeke, H (VVD) en Schouw, G (D66). (2011). *Bovenop Europa: Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer, 2007-2011*. Geraadpleegd via: http://www.tweedekamer.nl/images/Bovenop_Europa_118-219490.pdf

- Te weinig concurrentie: De Europese Commissie is van mening dat concurrentie op het spoor de kwaliteit kan verbeteren en de kosten omlaag kunnen gaan. Zij gebruikt daarbij voorbeelden van landen waar er al een gedeeltelijke of volledige opening is van de binnenlandse vervoermarkt waar er meer passagiers zijn gekomen en de kosten omlaag zijn gegaan. Sinds de liberalisering van het goederenvervoer per spoor is deze sector ook sterk gegroeid

Het vierde spoorwegpakket is gepresenteerd op 30 januari 2013 door de Europese Commissie en is bedoeld om bovenstaande problemen op te lossen. Het pakket bestaat uit 6 wetgevingsvoorstellen die gezamenlijk ervoor moeten zorgen dat het Europese spoor beter gaat werken en beter op elkaar aansluit. Door het Europees Spoorwegbureau meer bevoegdheden te geven moet het spoor veiliger en minder complex worden. De scheiding tussen infrastructuurbeheerders en vervoerders wordt door de voorstellen beter gewaarborgd. Daarnaast zijn er twee voorstellen die ervoor moeten zorgen dat de binnenlandse markten voor passagiersvervoer open worden gesteld.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009 hebben de nationale parlementen meer bevoegdheden. Wanneer de Commissie haar voorstel heeft gepresenteerd kan een nationaal parlement het voorstel toetsen aan het subsidiariteitsbeginsel. Hierbij wordt gekeken of Europa de bevoegdheid heeft om over het onderwerp beleid te maken. Wanneer er genoeg parlementen zijn die oordelen dat het Commissievoorstel niet voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel is de Commissie verplicht het voorstel te herzien of van tafel te halen.

3: Vergelijking tussen Europese landen

De Europese Commissie gebruikt landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden als voorbeelden hoe het Europese spoor er in de toekomst moet gaan uitzien.⁴⁴ De kwaliteit en beschikbaarheid zijn daar verbeterd, klanttevredenheid is toegenomen en het aantal reizigers is gestegen stelt de Commissie.

Andere partijen, zoals de vakbonden, waarschuwen voor 'Engelse toestanden' als de plannen van de Commissie doorgaan en stelt dat dit voorkomen moet worden.⁴⁵ Tegenstanders zijn bang dat de kwaliteit en de dienstverlening juist verslechterd als er veel aanbieders zijn. Partij van de Arbeid-Kamerlid Duco Hoogland stelt in een opiniestuk in de Volkskrant dat de reiziger de dupe is van de privatisering omdat treinkaartjes in het Verenigd Koninkrijk duurder zijn geworden en elk bedrijf op het station de eigen dienstregeling heeft hangen, waardoor een totaaloverzicht ontbreekt.⁴⁶

Goederenvervoerders geven vooral aan dat de problemen op het Franse en Belgische spoor, waar de spoorwegmaatschappijen nog staatseigendom zijn, veel groter zijn.⁴⁷ In dit hoofdstuk worden cijfers over stiptheid, kwaliteit, klanttevredenheid en kosten vergeleken tussen de open spoormarkten van het Verenigd Koninkrijk en Zweden, de gesloten markten van Frankrijk en België en de spoorwegmarkt van Nederland. Er wordt hierbij antwoord gegeven op de deelvraag *'Wat is de situatie in landen die al gedeeltelijke marktwerking op het spoor hebben ingevoerd vergeleken met landen waar dat nog niet het geval is?'*

De eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk geven een beschrijving van de spoorwegsector in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk en België. De derde paragraaf vergelijkt de tevredenheid van passagiers over de spoorwegen uit deze landen en Nederland en zet deze gegevens naast elkaar in een meta-analyse. Paragraaf vier gaat dieper in op de hoge kosten van het Britse spoor en paragraaf 5 gaat in op de problemen van goederenvervoerders op het Franse spoor. In de conclusie wordt antwoord gegeven op de deelvraag.

3.1 Marktwerking op het spoor: Het Verenigd Koninkrijk en Zweden

In haar memo van 30 januari waarin de Europese Commissie haar plannen beschrijft stelt zij dat in de opengestelde markten de tevredenheid van passagiers is toegenomen.⁴⁸ Daarnaast spreekt zij over een toename van het aantal passagiers, in sommige gevallen een toename van 50 procent over 10 jaar. Het Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn de enige landen waar de markten volledig zijn opengesteld voor concurrentie en het infrastructuurbeheer en vervoer volledig gesplitst zijn.

Zweden splitste haar spoorwegen als eerste in 1988 in een vervoers- en infrastructuurbeheer onderdeel. Banverket werd verantwoordelijk voor het beheer van de infrastructuur en Statens Järnvägar (SJ), dat tot dan toe het monopolie op vervoer had, moest concurrentie toestaan. In 1989

⁴⁴ COM(2013) 25 FINAL

⁴⁵ Vakbond vreest 'Engelse toestanden' op spoor; *De Volkskrant*, 26 februari 2013. Geraadpleegd via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2680/Economie/article/detail/3400388/2013/02/26/Vakbond-vreest-Engelse-toestanden-op-spoor.dhtml>

⁴⁶ Hoogland, D (2013, 21 februari). 'Privatiseren spoor is kapitaalvernietiging op kosten van belastingbetaler'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/detail/3397805/2013/02/21/Privatiseren-spoor-is-kapitaalvernietiging-op-kosten-van-belastingbetaler.dhtml>

⁴⁷ Bijlage IX: Interview met Johan ter Poorten (Keyrail)

⁴⁸ Europese Spoorwegen: Uitdagingen voor de toekomst, MEMO/13/45; Europese Commissie, 30 januari 2013

werd de eerste regionale spoorlijn gegund aan een nieuw bedrijf, BK Tåg. De slechte resultaten van SJ waren de aanleiding voor de hervorming in de spoorwegsector. Een financiële herstructurering in 1985 had niet het gewenste resultaat en het geduld van de overheid met SJ raakte op. Tot ergernis van het ministerie kreeg het ministerie geen toestemming om de boeken van SJ te bekijken om er achter te komen of de slechte resultaten het gevolg waren afnemende vraag of toenemende kosten. De nieuwe infrastructuurbeheerder, Banverket, werd op dezelfde manier georganiseerd als het agentschap dat de wegen in Zweden beheerd en werd dus een agentschap van de overheid.⁴⁹

Tijdens de regering van Margaret Thatcher (1979 – 1990) in het Verenigd Koninkrijk zijn veel nationale organisaties geprivatiseerd en geliberaliseerd. In deze jaren ontstond in het Verenigd Koninkrijk de discussie over de privatisering van British Rail. Margaret Thatcher beschrijft in haar biografie dat zij in 1990 sprak over een mogelijke privatisering van de spoorwegen. Daarin zegt ze: *'Ik zag zelf wel iets in een landelijke Track Authority, dat het spoorwegnet, het seinwezen en alles stations on eigendom zou hebben, met daarnaast concurrerende, particuliere bedrijven die de dienstverlening voor hun rekening zouden nemen.'*⁵⁰ Toen John Major Margaret Thatcher eind 1990 opvolgde als Prime Minister kwam de discussie over de privatisering van British Rail weer op gang. In een manifest van de Conservatieve partij voor de verkiezingen van 1992 stelt de partij: *'We believe that the best way to produce profound and lasting improvements on the railways is to end British Rail's state monopoly. We want to restore the pride and local commitment that died with nationalisation. We want to give the private sector the opportunity to operate existing rail services and introduce new ones, for both passengers and freight.'*⁵¹ De Conservatieve partij won de verkiezingen en de nieuwe regering presenteerde in 1993 'The Railways Act' waarin de plannen voor de hervorming van de spoorwegen waren uitgewerkt. Deze wet trad op 1 april 1994 in werking. In navolging van de succesverhalen uit Zweden over de splitsing van het beheer en vervoer werd ook in het Verenigd Koninkrijk deze splitsing doorgevoerd. Een belangrijk verschil tussen beide landen was dat het Verenigd Koninkrijk besloot om beide onderdelen te privatiseren. Na een aantal dodelijke ongevallen die te wijten waren aan slecht onderhoud is de commerciële infrastructuurbeheerder RailTrack weer genationaliseerd in 2002.⁵²

Het Britse Ministerie van Transport (Department for Transport) heeft in een factsheet uit 2011 een aantal gegevens en tabellen verzameld. Uit de tabellen blijkt dat het aantal mijl dat gereden wordt door passagiers in het Verenigd Koninkrijk explosief is gestegen sinds de hervorming van het spoor. Vanaf 1950 lag dit aantal steeds rond de 20 miljard mijl en sinds begin jaren '90 is dit gegroeid naar ongeveer 33 miljard mijl in 2010. In 2010/2011 was het aantal miles 40 procent hoger dan in 2000/2001 en 60 procent hoger dan in 1990/1991.⁵³ Hierbij moet wel gezegd worden dat het marktaandeel van de spoorwegen door de grote groei van het autoverkeer gedaald is. In de jaren '50 ging 17 procent van al het passagiersvervoer over het spoor, vergeleken met 9 procent in 2011.⁵⁴

⁴⁹ Restructuring Sweden's railways: The unintentional deregulation, Jan-Eric Nilsson; Swedish Economic Policy Review 9 (2002) 229-254. Geraadpleegd via: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/52/69/ae9a41bd.pdf>

⁵⁰ Thatcher, M. (1993). *Mijn jaren in Downing Street 10*. Amsterdam: Uitgeverij Balans

⁵¹ 1992 Conservative Party Manifesto. Geraadpleegd via: <http://www.conservativemanifesto.com/1992/1992-conservative-manifesto.shtml>

⁵² Network Rail emerges from the ashes of RailTrack; The Telegraph, 2 oktober 2010. Geraadpleegd via: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/transport/8038779/Network-Rail-emerges-from-the-ashes-of-Railtrack.html>

⁵³ Rail Trends, Great Britain 2010/11, Rail Statistics Factsheet No.1; Department for Transport. Geraadpleegd via: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/73093/rail-trends-factsheet-2010-11.pdf

⁵⁴ Keep, M & Rutherford, T (2013, 10 januari). House of Commons: Standard Note: Passenger Transport. Geraadpleegd via: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02660>

3.2 Nationale spoorwegen: Frankrijk en België

Voor de oorlog nationaliseerden Frankrijk en België de tot dan toe private spoorwegondernemingen zodat in beide landen één organisatie verantwoordelijk werd voor de spoorwegen. Deze organisaties kwamen in handen van de staat. De Franse staat is 100 procent eigenaar van de Société Nationale des Chemins de fer de Français (SNCF) en de Belgische staat van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS).

De verplichte splitsing tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerder zoals dat in Europa is afgesproken in 1991 (richtlijn 440/91/EC) is in Frankrijk zo minimaal mogelijk doorgevoerd. Dat betekent dat er wel een infrastructuurbeheerder is opgericht, de Réseau ferré de France (RFF), maar RFF werd verplicht om onderhoudswerkzaamheden aan SNCF te gunnen. SNCF behield het monopolie voor het passagiersvervoer op het Franse spoor. Sinds 2011 heeft SNCF een concurrent in TVT, een samenwerkingsverband tussen Trenitalia en Veolia dat onder de naam Thello met een aantal nachttreinen tussen Franse en Italiaanse steden rijdt. Tot ongenoegen van goederenvervoerders koepelorganisatie ERFA⁵⁵ presenteerde de Franse regering op 30 oktober 2012 plannen om SNCF en RFF te herstructureren. In de nieuwe situatie worden SNCF en RFF samengevoegd en komt er een nieuwe holding met twee divisies: SNCF voor het vervoer en Gestionnaire d'Infrastructure Unifié (GIU) voor het infrastructuurbeheer.⁵⁶ In april 2013 werd een rapport gepresenteerd door de Franse oud-minister van Onderwijs Jean-Louis Bianco, die van de regering de opdracht had gekregen om te onderzoeken hoe de schuldenlast van 41 miljard euro van RFF verlaagd kan worden. Zijn voorstel is ook om zowel de SNCF en RFF onder te brengen in een holdingstructuur en een nieuwe organisatie daarboven te zetten.⁵⁷

In België werden de spoorwegen in 2005 gesplitst. Infrabel werd verantwoordelijk voor het spoorbeheer en NMBS behield het monopolie voor het passagiersvervoer. Er werd in België een koepelorganisatie opgericht waar beide organisaties onder vallen, de NMBS-Holding. Zij is onder andere verantwoordelijk voor het personeelsbeleid, de stations en de fietsenstallingen. De Belgische ministerraad heeft in januari 2013 een akkoord bereikt voor de herstructurering van de Belgische spoorwegen. In deze plannen verdwijnt de holding en blijven alleen NMBS en Infrabel bestaan.⁵⁸ NMBS heeft nog altijd het monopolie op al het binnenlands vervoer in België.

3.3 Eurobarometer onderzoek naar de tevredenheid over de spoorwegen

Eurobarometer deed in maart 2011 onderzoek naar de tevredenheid van reizigers van de spoordiensten. In juni 2011 werd dit rapport gepresenteerd.⁵⁹ Het onderzoek werd uitgevoerd aan de hand van interviews met treinreizigers van 15 jaar en ouder via de telefoon. Alle respondenten moesten in de 12 maanden voor het onderzoek in hun eigen land met de trein hebben gereisd. Passagiers die alleen gebruik hadden gemaakt van stedelijk vervoer werden uitgesloten van het onderzoek. Omdat de lidstaten Malta en Cyprus geen spoorwegen hebben zijn deze landen niet opgenomen in het onderzoek. Het doel was om in elke lidstaten minimaal 400 respondenten te

⁵⁵ Press Release ERFA; A French Paradox?; ERFA expresses its gravest fears regarding the French government's project to restructure the railway system; 19 december 2012. Geraadpleegd via: <http://www.erfarail.eu/uploads/ERFApressrelease-Frenchparadox-19122012.pdf>

⁵⁶ Franse spoorhervorming wekt wrevel; De Lloyd nr. 45, Blz. 5; 6 november 2012.

⁵⁷ Report lays out plans to reorganize debt-plagued French rail system; United Press International; 24 april 2013. Geraadpleegd via: http://www.upi.com/Business_News/Energy-Resources/2013/04/24/Report-lays-out-plans-to-reorganize-debt-plagued-French-rail-system/UPI-19891366776180/

⁵⁸ Kernkabinet akkoord over hervorming NMBS; De Standaard; 09 januari 2013

⁵⁹ Eurobarometer: Survey on passengers' satisfaction with rail services. Juni 2011. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf

krijgen. In Estland, Letland, Luxemburg en Slovenië was dit aantal 300. In totaal zijn er 9708 interviews afgenomen in de periode van 21 tot 29 maart 2011.

Een aantal gegevens uit het Eurobarometer onderzoek zijn naast elkaar in een meta-analyse gezet. In figuur 1 een overzicht van de prestaties van de spoorwegen in de vijf landen die met elkaar zijn vergeleken.

	Punctualiteit en betrouwbaarheid	Toegankelijkheid van het kopen van tickets	Informatievoorziening	Aansluitingen met ander openbaar vervoer
Verenigd Koninkrijk	++	++	++	+
Zweden	-	+	++	+
Frankrijk	-	++	+	+
België	-	++	+	-
Nederland	+	+/-	--	-

Figuur 1: overzicht van beoordelingen van de spoorwegen

Treinpassagier uit het Verenigd Koninkrijk zijn tevreden over de punctualiteit en de betrouwbaarheid van de spoorwegen. 87 procent van de respondenten is daar tevreden of erg tevreden over. Dit percentage is beduidend hoger dan het Europees gemiddelde van 66 procent en krijgt daarom een hoge beoordeling (++). In Nederland is het percentage passagiers dat hierover tevreden is iets hoger dan het Europees gemiddelde met 72 procent en krijgt daarom een goede beoordeling (+). In België, Frankrijk en Zweden zijn veel minder passagiers tevreden of erg tevreden met de punctualiteit en betrouwbaarheid van de spoorwegen. Met respectievelijk 59, 55 en 53 procent scoren zij onder het Europees gemiddelde van 66 procent. In de meta-analyse krijgen ze daarom een negatieve beoordeling (-).

Gemiddeld zijn 79 procent van de Europese passagiers tevreden over de toegankelijkheid van het kopen van tickets. De tevredenheid van passagiers in Zweden is ook 79 procent en in het Verenigd Koninkrijk is 87 procent hier tevreden over. Omdat dit percentage in het Verenigd Koninkrijk ruim boven het Europees gemiddelde is krijgt zij een hoge beoordeling (++). Zweden scoort gemiddeld maar omdat dit gemiddelde hoog is krijgt ook Zweden een goede beoordeling (+). 84 procent van de treinpassagiers uit Frankrijk en België zijn tevreden over het gemak waarmee ze tickets kunnen kopen en krijgen daarom een hoge beoordeling (++). Nederland scoort onder het Europees gemiddelde met 72 procent, maar omdat dit nog steeds een redelijk hoog percentage is krijgt zij een gemiddelde beoordeling in de meta-analyse (+/-).

Uit het Eurobarometer onderzoek blijkt dat de tevredenheid in het Verenigd Koninkrijk over de informatievoorziening vele malen groter is dan in Nederland. 85 procent van de passagiers in het Verenigd Koninkrijk en 83 procent van de Zweedse passagiers zijn tevreden over de informatie tegenover 68 procent in Nederland. Deze hoge cijfers in het Verenigd Koninkrijk en Zweden krijgen een hoge beoordeling (++). In België en het Frankrijk is de tevredenheid over de informatievoorziening net iets hoger dan het Europees gemiddelde van 76 procent en krijgt daarom een goede beoordeling (+). In beide landen zijn 80 procent van de passagiers tevreden over de informatie. Nederland scoort, op Polen (49 procent) na, het slechts van Europa en krijgt daarom een erg lage beoordeling(--).

Andere zorg bij verdere liberalisering is dat de treinen slechter aansluiten bij andere openbare vervoersdiensten zoals het busvervoer. Passagiers in Zweden (75 procent), het Verenigd Koninkrijk (70 procent) en Frankrijk (68 procent) zijn tevredener over de aansluitingen dan gemiddeld in Europa (67 procent) en krijgen daarom een goede beoordeling (+). Belgische en Nederlandse passagiers zijn met respectievelijk 62 en 59 procent minder tevreden dan het Europees gemiddelde en scoren daarom laag (-).

3.4 Hoge kosten van de spoorwegen in het Verenigd Koninkrijk

In mei 2011 presenteert Sir Roy McNulty een onafhankelijk onderzoek voor het Britse Ministerie van Transport en de Office of Rail Regulation over de kosten van de Britse spoorwegen. In dit onderzoek vergelijkt een Commissie, met Sir Roy McNulty als voorzitter, de Britse spoorwegen met de spoorwegen in Frankrijk, Nederland, Zweden en Zwitserland.⁶⁰ Uit dit benchmark onderzoek blijkt dat het Verenigd Koninkrijk zijn uitgaven voor de spoorwegen met 40 procent moet verlagen als zij hetzelfde niveau wil bereiken als in de andere vier landen. Hieronder staan een aantal van belangrijkste barrières die bijdragen aan het niet kunnen reduceren van de kosten van het Britse spoor die genoemd worden in het rapport:

- **De rol van de overheid en de sector:** zowel de overheid als de sector hebben naar mening van de commissie te weinig gedaan om kosten te verlagen. Een mogelijke oorzaak daarvan is de mate van betrokkenheid van de overheid bij de industrie waardoor het beleid van de overheid onduidelijk kan zijn.
- **Fragmentatie:** de structuur van de sector, met vele spelers, heeft niet goed gewerkt om het beste resultaat voor het algemene belang te behalen. Het gebrek aan focus van de sector om tegemoet te komen aan de wens van klanten en belastingbetalers wordt door de commissie gezien als een van de belangrijkste barrières.
- **De manier waarop de hoofdspelers in de sector hebben geopereerd:** Network Rail, de infrastructuurbeheerder, zou te centralistisch werken en te weinig bezorgd zijn over de behoeftes van klanten. Vervoerders zouden te vaak korte termijn visies erop na houden terwijl in deze sector lang termijn planning vereist is.
- **Ineffectieve of verkeert uitgelijnde prikkels:** de prikkels zorgen in het algemeen voor een voorkeur voor meer investeringen in plaats van betere benutting van de capaciteit.
- **Aanbestedingen:** De commissie heeft een aantal problemen geconstateerd bij aanbestedingen zoals te korte periodes en moeilijkheden bij het aanpassen van overeenkomsten.
- **Prijsstructuren:** De huidige prijsstructuren sturen niet aan op efficiënte prijs signalen en zijn zeer complex.
- **Slecht management:** Vergeleken met andere landen is er slecht management in het Verenigd Koninkrijk, vooral op de gebieden die te maken hebben met kosten. Met name slecht personeelsbeleid heeft geleid tot snel stijgende lonen en de continuering van inefficiënte werkpraktijken.
- **Het wettelijke kader is erg complex:** Complexiteit van wetgeving veroorzaakt extra kosten.
- **De cultuur en de relaties van de sector:** Veel van de bovengenoemde problemen komen voort uit de heersende cultuur in de sector. De commissie is van mening dat dit onder andere komt door een gebrek aan leiderschap.

De commissie doet een aantal aanbevelingen in haar rapport om de kosten van de Britse spoorwegen te verlagen. Het Ministerie van Transport zou duidelijker definities moeten geven van de

⁶⁰ Realising the Potential of GB Rail; Report of the Rail Value for Money Study; mei 2011; Sir Roy McNulty; geraadpleegd via: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/4203/realising-the-potential-of-gb-rail-summary.pdf

rol van de overheid en de sector. De sector moet grotere verantwoordelijkheid krijgen in het uitvoeren van overheidsbeleid, voornamelijk op het gebied van het reduceren van kosten. Er zou een Rail Delivery Group moeten worden opgericht met daarin de beheerder, vervoerders en andere belanghebbenden en zij moeten zich bezig houden met kosten reducering. In sommige cruciale zaken moet de staatsecretaris de leiding nemen. De commissie pleit ook voor meer gedecentraliseerde besluitvorming. Aanbestedingen zouden minder gedetailleerd gemaakt moeten worden, zodat vervoerders meer ruimte hebben om te reageren op de vragen van de markt. De commissie pleit voor decentralisatie van de infrastructuurbeheerder Network Rail en voor meer lokale besluitvorming en lokale verantwoordelijkheid voor budget en verantwoording. De commissie pleit voor meer transparantie in de financiën van de sector.

In maart 2012 reageerde de Britse regering op de aanbeveling van de commissie McNulty.⁶¹ De regering geeft in dat document vier doelen aan die centraal staan bij hervormingen van en op het Britse spoor. De passagier moet centraal staan en de zorgen van passagiers over de snel stijgende ticketprijzen moeten serieus worden genomen. Daarnaast vindt de regering het belangrijk dat het overheidstekort wordt verlaagd, dat economische groei van het spoor gestimuleerd wordt en dat meer mensen gebruik maken van de trein in plaats van de auto. De regering benadrukt dat het niet haar doel is om alleen ongesubsidieerde en dus rendabele spoorlijnen te behouden. Subsidies om minder rendabele lijnen te laten rijden blijft de overheid belangrijk vinden om sociale, duurzame en economische voordelen te behouden. Tot slot geeft de regering aan dat zij wil kijken naar de mogelijkheid om passagiers die buiten de spitsuren reizen te belonen zodat de vraag meer gelijk verdeeld wordt over de dag.

Hoge kosten van treinkaartjes

Als een belangrijk argument tegen marktwerking op het spoor wordt vaak de hoge prijs van treinkaartjes in het Verenigd Koninkrijk genoemd. Uit het eerder genoemde factsheet van het Britse Ministerie van Transport blijkt inderdaad dat de ticketprijzen met 66 procent duurder zijn geworden tussen 1997 en 2010.⁶² De inflatie is in dezelfde periode met 42 procent toegenomen waardoor je in reële termen uitkomt op een prijsstijging van 17 procent van de treinkaartjes. Hierbij moet gezegd worden dat het van meerdere regeringen in de afgelopen jaren de bedoeling was om de financiering van de spoorwegen te verschuiven van belastingbetalers naar reizigers.⁶³

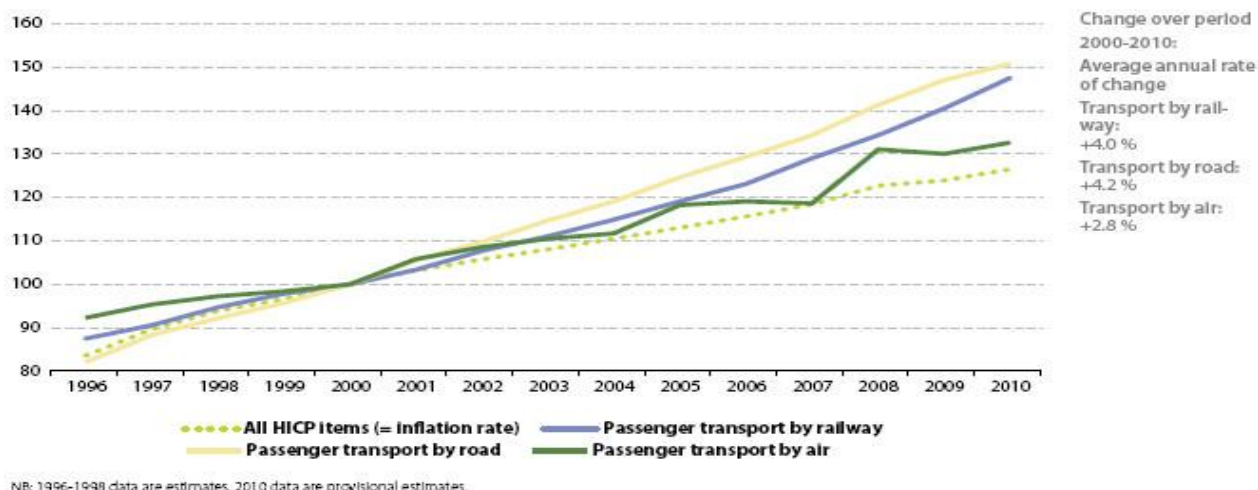
Uit gegevens van Eurostat (figuur 2⁶⁴) blijkt dat je in het algemeen in Europa kan spreken van een stijging van de kosten van vervoer. Niet alleen de treintickets zijn sneller in prijs gestegen dan de inflatie ook de kosten voor het vervoer over de weg en het vliegverkeer zijn sneller gestegen dan de inflatie.

⁶¹ Department for Transport; Reforming our Railways: Putting the Customer First; 8 maart 2012. Geraadpleegd via: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/4216/reforming-our-railways.pdf

⁶² Rail Trends, Great Britain 2010/11, Rail Statistics Factsheet No.1; Department for Transport. Geraadpleegd via: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/73093/rail-trends-factsheet-2010-11.pdf

⁶³ House of Commons: Standard Note: Louise Butcher; 6 december 2012

⁶⁴ Eurostat; Sustainable development – Transport: Annual harmonised index of consumer prices for transport services, 1996-2010. Geraadpleegd via: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Sustainable_development_-_Transport



Figuur 2: Annual harmonised index of consumer prices for transport services, 1996-2010 (Eurostat)

3.5 Goederenvervoer in Frankrijk

Goederenvervoerders hebben voornamelijk problemen met de markttoegang op het Franse spoor. De koepelorganisaties van private goederenvervoerders. De European Rail Freight Association (ERFA), roept in haar position paper in aanloop van de presentatie van het vierde spoorwegpakket dan ook op om de vrije toegang tot de markten te bevorderen.⁶⁵ In de laatste 6 jaar heeft deze organisatie 30 klachten over de markttoegang ingediend bij lidstaten. Ook de Europese koepelorganisatie voor expeditie en logistiek, de European Liaison Committee of Common Market Forwarders (CLECAT) stelt in haar position paper dat er te weinig concurrentie is door hardnekkige discriminatie bij toegang tot de infrastructuur. Daardoor is het moeilijk voor nieuwe aanbieders de nationale markten te betreden en vervoer over de grens aan te bieden.

De Franse mededingingsautoriteit gaf een boete van 60,9 miljoen euro aan SNCF naar aanleiding van een aantal klachten over de vrije markttoegang in 2008 en 2009. De mededingingsautoriteit zegt dat de goederentak van SNCF betrokken is bij een aantal praktijken die de toegang van nieuwe vervoerders belemmerd en/of vertraagd heeft.⁶⁶ SNCF reageerde dat veel van de klachten uit de periode 2006 – 2008 zich niet opnieuw kunnen voordoen vanwege een nieuwe structuur.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk worden een aantal spoorwegmarkten van enkele Europese landen met elkaar vergeleken zodat antwoord kan worden gegeven op de deelvraag: *Wat is de situatie in landen die al gedeeltelijke marktwerking op het spoor hebben ingevoerd vergeleken met landen waar dat nog niet het geval is?*

Het Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn de enige landen van de Europese Unie waar het spoor volledig is geliberaliseerd. Aan het eind van de jaren '80 en in de jaren '90 werd het

⁶⁵ Position Paper on the 4th Railway Package; European Rail Freight Association; 12 oktober 2012. Geraadpleegd via: [http://www.erfarail.eu/uploads/ERFA-4thRP-position_paper\(F\)-20121012.pdf](http://www.erfarail.eu/uploads/ERFA-4thRP-position_paper(F)-20121012.pdf)

⁶⁶ SNCF fined €60.9m for anti-competitive behaviour; K. Barrow; International Railway Journal; 18 december 2012. Geraadpleegd via: <http://www.railjournal.com/index.php/freight/sncf-fined-%E2%82%AC609m-for-anti-competitive-behaviour.html>

infrastructuurbeheer en het vervoer in deze landen gesplitst en werd concurrentie toegestaan. Een belangrijk verschil tussen beide landen was dat het Verenigd Koninkrijk besloot om het infrastructuurbeheer ook te privatiseren terwijl het in Zweden in handen van de staat bleef. Na een aantal dodelijke ongelukken die te wijten waren aan slecht onderhoud kwam ook het infrastructuurbeheer in het Verenigd Koninkrijk in 2002 weer in handen van de staat. In Frankrijk en in België is de staat nog volledig eigenaar van de gevestigde vervoerder. (SNCF in Frankrijk en NMBS in België). De splitsing tussen infrastructuurbeheer en de vervoerders is in beide landen minimaal uitgevoerd. Beide landen hebben plannen om dit opnieuw in te richten. Frankrijk wil het infrastructuurbeheer en vervoer in een holding samenbrengen, terwijl in België plannen worden uitgewerkt om de holdingstructuur te vervangen door een structuur met twee onafhankelijke organisaties.

Uit een Eurobarometer onderzoek uit 2011 komt duidelijk naar voren dat de Britse spoorwegen goed scoren op het gebied van klanttevredenheid. Zweden en Frankrijk scoren laag op punctualiteit en betrouwbaarheid maar scoren verder in het algemeen niet heel slecht. België doet het iets minder goed, maar het is vooral opvallend dat Nederlandse passagiers vaak lage cijfers geven over de tevredenheid van de spoorwegen. Uit deze analyse blijkt duidelijk dat marktwerking niet tot verslechtering van de kwaliteit en tevredenheid over de spoorwegen hoeft te leiden. Uit de gegevens kan je zelfs concluderen dat marktwerking een positief effect kan hebben op de klanttevredenheid. De Britse spoorwegen scoren namelijk erg goed terwijl daar de marktwerking op het spoor het meest drastisch is ingevoerd.

De marktwerking op het Britse spoor heeft niet direct geleid tot een daling van de uitgaven van de overheid voor het spoor. Deze uitgaven behoren tot de hoogste van Europa. Een commissie onder leiding van Sir Roy McNulty concludeerde in 2011 dat de Britse overheid zijn uitgaven voor de spoorwegen met 40 procent moet verlagen als zij op hetzelfde niveau wil komen als in Frankrijk, Nederland, Zweden en Zwitserland. In 2012 reageerde de regering dat er wat haar betreft vier doelen centraal staan bij hervormingen van de spoorwegen: de passagier moet centraal staan en haar zorgen over de stijgende ticketprijzen moeten serieus worden genomen, het overheidstekort moet worden verlaagd, ondersteuning van de economische groei van het spoor en meer mensen moeten gebruik gaan maken van het spoor in plaats van de auto zodat milieu doelstellingen gehaald kunnen worden.

De prijzen van treinkaartjes zijn in het Verenigd Koninkrijk sneller gestegen dan de inflatie. Dit is echter niet uniek voor de spoorsector, ook de kosten van passagiersvervoer over de weg en het vliegverkeer zijn gestegen.

Goederenvervoerders klagen vooral over de situatie op het Franse spoor. Koepelorganisaties van goederenvervoerders klagen over de slechte markttoegang en oneerlijke concurrentie. Dat deze klachten niet ongegrond zijn bleek in december 2012 toen SNCF een boete kreeg van 60,9 miljoen euro van de Franse mededingingsautoriteit naar aanleiding van een aantal klachten over oneerlijke markttoegang.

4: Beleidsanalyse

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van literatuur van Hoogerwerf (1998)⁶⁷ en van Van Schendelen (2010)⁶⁸ gekeken naar de theoretische basis van het vierde spoorwegpakket. Beleid, dus ook het beleid uit het vierde spoorwegpakket komt voort uit een probleemstelling. Hoogerwerf (1998) omschrijft beleid als *'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.'*

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde deelvraag: *Met welke problemen hebben belanghebbenden te maken?* Om deze vraag te beantwoorden wordt in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk gekeken naar het ontstaan van Europees beleid in het algemeen. In de tweede paragraaf wordt gekeken naar wat belanghebbenden ervaren als problemen op de huidige spoorwegmarkt. In de derde paragraaf zijn de ervaren problemen en de gevolgen daarvan in een causaal veldmodel geplaatst waardoor een overzicht ontstaat die de problemen op de spoorwegmarkt samenvat.

4.1 Grensoverschrijdende irritatie

Beleid komt voort uit een gesteld probleem waarvoor een oplossing gevonden moet worden. In het geval van Europees beleid komt dit volgens Van Schendelen (2010) meestal voort uit zogenaamde grensoverschrijdende irritatie. Deze irritaties ontstaan door verschillend beleid aan beide kanten van een grens. Een goed voorbeeld daarvan is milieuwetgeving. Strengere milieuwetgeving dan andere landen verslechtert de concurrentiepositie van een land. Grensoverschrijdende irritaties lopen meestal uit in een conflict. Van Schendelen (2010) heeft het over 5 standaardmethodes die in Europa gebruikt worden om deze irritaties op te lossen.

- Berusting (resignation): De oude situatie blijft in dit geval hetzelfde. De irritatie is niet belangrijk genoeg of de kosten van een oplossing zijn veel hoger dan wanneer de status quo gehandhaafd wordt. Het onderwerp kan ook te politiek gevoelig zijn om aan te pakken. Deze methode kan een tijdlang goed gaan maar een langdurige irritatie kan een obsessie worden. In dat geval is handhaving van de situatie niet meer voldoende.
- Toegevendheid (leniency): Toegevendheid kan werken als een variant op tolerantie. De verschillen tussen het drugsbeleid van Frankrijk en dat van Nederland zijn groot. Deze verschillen veroorzaken neveneffecten zoals drugstoerisme. Toch accepteren beide landen de verschillen en wordt in feite het Nederlandse beleid door Frankrijk gedoogd.
- Het slagveld (the battlefield): Tot de Tweede Wereldoorlog was een oorlog vaak de beste optie om een ander te dwingen beleid aan te passen. De Europese integratie en samenwerking moet deze kostbare methode voorkomen.
- Imitatie: Overheden en bedrijven kunnen ervoor kiezen het beleid van een ander land of bedrijf over te nemen. Met deze 'best practice' methode wordt het verschil en daarmee de irritatie weggenomen.
- Onderhandeling: Door gezamenlijk met elkaar te spreken over problemen kan een compromis bereikt worden die de verschillen wegnemen.

⁶⁷ Hoogerwerf, A. (red.) (1998). *Het ontwerpen van beleid: een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek* (tweede druk) Alphen aan de Rijn: Samsom.

⁶⁸ Van Schendelen, R. (2010). *More Machiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU*. (derde geactualiseerde druk) Amsterdam: University Press

Van Schendelen (2010) beschrijft nog een zesde methode. Deze methode is tot stand gekomen door de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de Europese landen. Deze zesde methode bestaat uit de gezamenlijke besluitvorming en Europese wetgeving. Europese wetgeving staat altijd boven nationale wetgeving. Deze methode is alleen toepasbaar als er specifiek toestemming voor is gegeven in verdragen en dat maakt de EU eerder een gemeenschap van gezamenlijke wetgeving gebaseerd op verdragen dan een culturele gemeenschap van gedeelde waarden, aldus Van Schendelen (2010). Deze zesde methode is niet de enige methode in de Europese Unie. Afhankelijk van het onderwerp worden de vijf eerdere genoemde methodes nog steeds gebruikt, met als verschil dat er bij de derde methode niet daadwerkelijk een slagveld plaatsvindt maar dat deze 'vechtpartijen' zich verbaal en op papier afspelen.

Het vierde spoorwegpakket is een goed voorbeeld van de zesde methode die Van Schendelen (2010) beschrijft om grensoverschrijdende irritaties weg te nemen. Het streven naar een interne markt, dat bevestigd werd met het Verdrag van Maastricht in 1992, geeft de Commissie de ruimte om beleid te maken dat de totstandkoming van een gemeenschappelijke Europese spoorwegmarkt bevordert.

4.2 Probleemperceptie

De Europese Commissie constateert stagnatie en achteruitgang van het Europese spoorweginet. Gebrek aan afstemming van beleid in de verschillende lidstaten en de daardoor ontstaande grensoverschrijdende irritatie heeft als gevolg dat investeringen in het spoorwegennet achterblijven. Het door de Commissie geconstateerde beleidsprobleem waarvoor het vierde spoorwegpakket een oplossing moet bieden kan als volgt geformuleerd worden: *'innovatie en investeringen in het Europese spoorwegennet worden belemmerd door verschillend beleid.'*

Hoogerwerf (1998) beschrijft het barrièremodel om inzicht te geven in de probleemperceptie van actoren.⁶⁹ Het barrièremodel veronderstelt dat beleidsproblemen worden geformuleerd in processen van definiëring en herdefiniëring. Actoren kunnen de probleemformulering beïnvloeden door claims te maken. Met een 'claim' wil een actor niet alleen het probleem weergeven, maar ook anderen overtuigen dat er daadwerkelijk een probleem bestaat. De actor maakt op deze manier strategisch gebruik van zijn probleemperceptie om meer mensen te overtuigen.

Goederenvervoerders

In vooral de goederenvervoersector is verheugd gereageerd op de voorstellen uit het vierde spoorwegpakket. Veel van de problemen waar goederenvervoerders op het spoor tegen aan lopen worden met deze voorstellen aangepakt. In de aanloop van de wetsvoorstellen in het vierde spoorwegpakket heeft de koepelorganisatie van (private) goederenvervoerders in een position paper duidelijk gemaakt tegen welke problemen ze aanlopen. De European Rail Freight Association (ERFA) stelt daarin dat ze teleurgesteld zijn dat het Europese spoorwegsysteem complex, kapitaal intensief, kostbaar is en slecht presteert. Daarnaast gaat technische harmonisatie te langzaam en wordt het Europese spoorwegsysteem te veel beïnvloed door de heersende monopolistische cultuur.⁷⁰ Een andere koepelorganisatie van goederenvervoerders de International Union of Road-Rail Combined Transport Companies (UIRR) beschreef in haar position paper van juli 2012 dezelfde problemen. Zij vullen daarbij aan dat door de hoge kosten en de moeilijke markttoegang er een hoge ecologische prijs moet worden betaald doordat goederen nu voornamelijk over de weg moeten worden vervoerd

⁶⁹ Hoogerwerf, A. (red.) (1998). *Het ontwerpen van beleid: een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek* (tweede druk) Alphen aan de Rijn: Samsom.

⁷⁰ Position Paper on the 4th Railway Package; ERFA; 12 oktober 2012. Geraadpleegd via: [http://www.erfarail.eu/uploads/ERFA-4thRP-position_paper\(F\)-20121012.pdf](http://www.erfarail.eu/uploads/ERFA-4thRP-position_paper(F)-20121012.pdf)

in plaats van het duurzame spoor. Het wegvervoer is gevaarlijker en ongelukken kosten levens en de vervuiling en afhankelijkheid van olie als gevolg van het vele wegvervoer stelt ongekende hoge eisen aan de samenleving.⁷¹ De Europese koepelorganisatie van de expeditie en logistieksector, de European Liaison Committee of Common Market Forwarders (CLECAT), constateert dat discriminatie in de toegang tot infrastructuur concurrentie belemmert en dat daardoor de kwaliteit van de infrastructuur en de punctualiteit en betrouwbaarheid van de diensten niet verbeterd.⁷² De EVO, een Nederlandse ondernemersorganisatie voor transport en logistiek klaagt ook over de slechte dienstverlening als gevolg van het gebrek aan concurrentie.⁷³

Passagiersvervoerders

Passagiersvervoerders zijn erg verdeeld over de voorstellen van de Europese Commissie. In Nederland is er vooral veel discussie tussen de NS en de regionale vervoerders terwijl in het buitenland de discussie zich voornamelijk afspeelt over de scheiding tussen infrastructuurbeheer en vervoer.

De Europese koepelorganisatie voor goederen- en passagiersvervoerders en infrastructuurbeheerders, de Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) vroeg in 2009 het Institute for Transport Studies van de universiteit van Leeds om een onderzoek te doen of de doelstellingen van de Europese Commissie gehaald zijn. Deze doelstellingen voor 2010 staan in een witboek uit 2001.⁷⁴ De belangrijkste doelstellingen voor de spoorwegen uit dit witboek waren: revitalisering van de spoorwegen door concurrentie toe te staan in de sector, beleid aannemen dat eerlijke concurrentie tussen verschillende manieren van transport bevordert en eventuele knelpunten in de infrastructuur opheffen. Het onderzoek van de universiteit van Leeds concludeert dat er te weinig is gebeurd om de concurrentiepositie van het spoor tegenover andere vervoersmodaliteiten (zoals wegvervoer) te verbeteren.⁷⁵ Voornamelijk in de lidstaten die in 2004 lid zijn geworden van de Europese Unie zijn de problemen nog groot. Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) directeur Ad Toet die van 2003 tot 2007 heeft gewerkt bij de CER in Brussel, constateert dezelfde problemen in de nieuwe lidstaten. In het communistische spoormodel, dat in deze landen bestond, betaalden de goederenvervoerders het infrastructuurbeheer en de onrendabele passagiersvervoer diensten. Nog steeds zijn de tarieven voor het goederenvervoer per spoor erg hoog in deze landen. In Nederland en Duitsland wordt 2 á 3 euro betaald per kilometer, terwijl in Polen de tarieven boven de 6 euro zijn.⁷⁶ Het onderzoek van de universiteit van Leeds vraagt de Europese Commissie ervoor de zorgen dat huidige wetgeving zo snel mogelijk wordt geïmplementeerd en gecontroleerd. De Commissie moet met nieuwe wetsvoorstellen blijven komen de internationalisering van transport bevorderen.

⁷¹ Position Paper: The EC's Fourth Railway Package; UIRR; juli 2012. Geraadpleegd via: <http://www.uirr.com/en/mediacentre/press-releases-and-position-papers/2012/mediacentre/531-position-paper-on-the-fourth-railway-package.html>

⁷² Position Paper; CLECAT; december 2012. Geraadpleegd via: <http://www.clecat.org/positions/rail-freight/387-clecat-position-paper-on-the-4th-railway-package.html>

⁷³ EVO waarschuwt voor leegloop spoor; Logistiek Magazine; 1 februari 2013. Geraadpleegd via: <http://www.logistiek.nl/Distributie/multimodaal-transport/2013/2/EVO-waarschuwt-voor-leegloop-spoor-1162761W/>

⁷⁴ http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_nl.pdf

⁷⁵ European Transport Policy: Progress and Prospects; Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER); september 2009. Geraadpleegd via: http://cernew.peak-sourcing.com/uploads/media/1965_091001_its_2009.pdf

⁷⁶ Bijlage IV: Interview met Ad Toet (KNV)

Tijdens het vijfde European Rail Transport Regulation Forum in oktober 2012 spraken belangrijke vervoerders met elkaar over de liberalisatie van de spoorwegmarkt.⁷⁷ Grote buitenlandse vervoerders zoals Deutsche Bahn bepleiten eerlijke toegang tot de markten en Europese afstemming in dit beleid. In haar presentatie pleit Deutsche Bahn voor een eerlijk level-playing field.⁷⁸ Nu bestaat de situatie dat de NS en de Franse staatsspoorwegen SNCF wel actief mogen zijn op de Duitse passagiersmarkt terwijl de Franse en Nederlandse spoorwegmarkten (grotendeels) gesloten zijn.

De regionale vervoerders in Nederland, verenigd in de organisatie Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN), schrijven in een brief aan de leden van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu van 5 maart 2013, dat de verwevenheid tussen de Staat en de NS leidt tot steeds toenemende marktordeningproblemen. De markt voor de private vervoerders (het regionale vervoer) is open voor concurrentie (via aanbesteding), terwijl het hoofdrailnet waarop NS rijdt gesloten blijft voor concurrentie. In de Tweede Kamer wordt gesproken over een nieuwe onderhandse gunning voor de tienjarige concessie van het hoofdrailnet vanaf 2015 aan de NS. FMN schrijft in haar brief dat de NS met significante monopoliewinsten of via dochters kan inschrijven op de open markt maar dat dit omgekeerd is uitgesloten.

4.3 Causaal veldmodel

Verschillende actoren in de spoorwegmarkt hebben verschillende probleempercepties. De Europese Commissie constateert stagnatie en achteruitgang van de spoorwegen. In deze paragraaf wordt gezocht naar de oorzaken van deze stagnatie en achteruitgang aan de hand van de probleempercepties van belanghebbenden. In een schematisch overzicht worden de oorzaken en gevolgen in kaart gebracht. In figuur 3 staat weergave van dit causaal veldmodel.

De grensoverschrijdende irritaties die zich voordoen op de Europese spoorwegmarkt uiten zich voornamelijk door verschillend beleid op een drietal onderdelen. De belangrijkste en politiek meest gevoelige verschillen in beleid die de Europese Commissie met het pakket wil oplossen zijn de eisen aan materieel (zoals locomotieven), de verschillen in de mate van marktwerking op de passagiersmarkt en de verschillen tussen Europese landen in de splitsing van infrastructuurbeheer en vervoer. Oneerlijke markttoegang, weinig concurrentiedruk en hoge administratieve lasten belemmeren de potentiële groei van het spoorvervoer die de Europese Commissie voor ogen staat. Daarnaast spelen de spoorwegen een belangrijke rol in de klimaatdoelstellingen van de Commissie. Het marktaandeel van passagiers- en goederenvervoer per spoor moet groeien ten opzichte van het weg- en vliegverkeer. Daarvoor zijn investeringen en capaciteitsuitbreidingen nodig. De voorstellen van de Commissie zijn er vooral op gericht concurrentie op het spoor te bevorderen. Meer concurrentie is in de ogen van de Commissie de beste manier om innovatie in de Europese spoorwegsector aan te moedigen.⁷⁹

Verschillende mate van marktwerking

Een aantal lidstaten van de Europese Unie heeft haar spoorwegen volledig geprivatiseerd, andere lidstaten gedeeltelijk en in de overige lidstaten zijn de spoorwegen nog volledig staatseigendom. Dit betekent bijvoorbeeld dat de NS wel actief kan zijn op de Britse, Duitse en Tsjechische spoorwegen

⁷⁷ 5th European Rail Transport Regulation Summary: "Further Steps in Railway Liberalization: Market Opening and Tendering"; M. Finger, I. Brand-Weiner, M. Holterman, A. Russo; 5 oktober 2012. Geraadpleegd via: <http://fsr.eui.eu/Documents/Other/Transport/2012/1210055ERailTRSummary.pdf>

⁷⁸ Further Steps in Railway Liberalization; The view of Deutsche Bahn; 5 oktober 2012. Geraadpleegd via: <http://fsr.eui.eu/Documents/Presentations/Transport/5ERailTRF/on-line/121005FriedJoachim.pdf>

⁷⁹ Persbericht Europese Commissie (30 januari 2013). De Europese spoorwegen staan voor een tweesprong: de Commissie doet voorstellen voor een vierde spoorwegpakket.

(met dochteronderneming Abellio) terwijl buitenlandse vervoerders geen grip kunnen krijgen op het hoofdrailnet in Nederland door de onderhandse gunning van de concessie aan de NS. Deze oneerlijke concurrentie leidt tot monopolies en een 'bevoorrechte' positie van gevestigde vervoerders.

Verschillen in 'unbundling'

In Nederland is de splitsing tussen infrastructuurbeheerder ProRail en vervoerders strikt. Daardoor heeft ProRail een onafhankelijke positie en is eerlijke toegang op het spoor gegarandeerd. In andere landen, zoals Frankrijk en Duitsland is de band tussen de infrastructuurbeheerder en de gevestigde vervoerder nog wel groter. Goederenvervoerders klagen over moeilijke markttoegang en discriminatie.⁸⁰ Gevestigde vervoerders zoals SNCF in Frankrijk en Deutsche Bahn in Duitsland kunnen daardoor hun monopolie positie behouden.

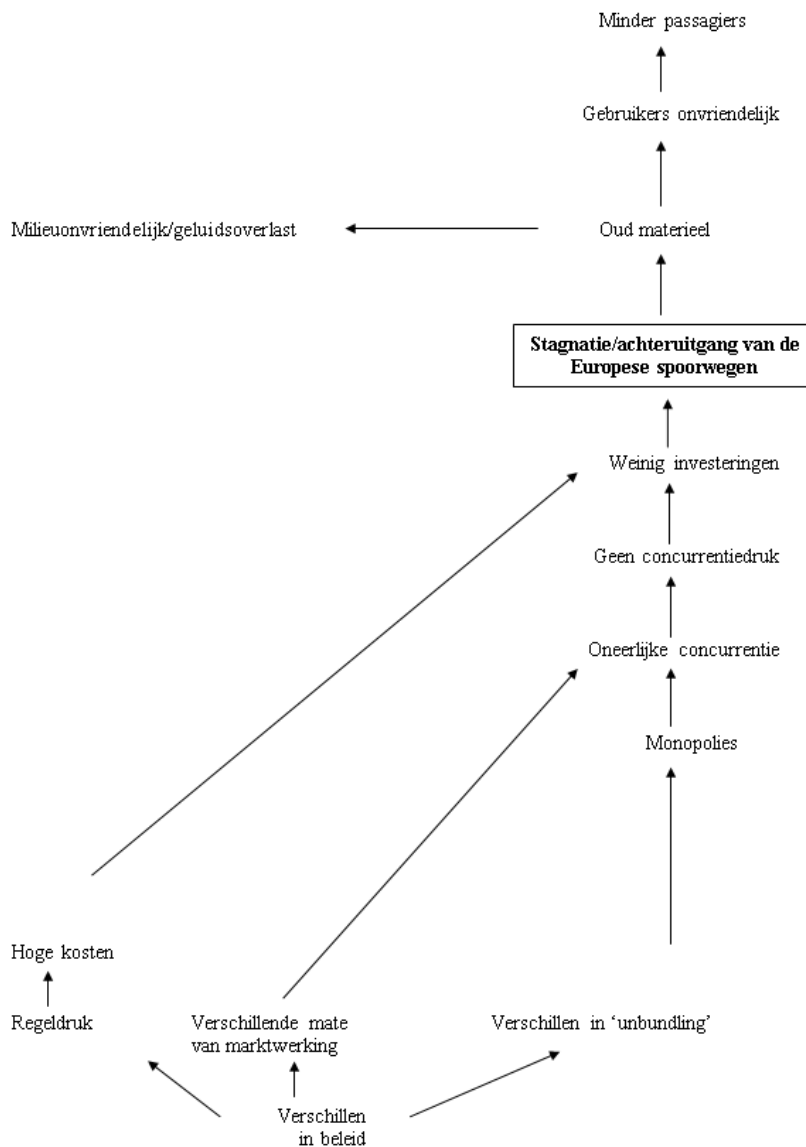
Regeldruk

Elk land heeft zijn eigen regels en voorwaarden. De grote hoeveelheid aan verschillende nationale regels zorgt ervoor dat vervoerders hoge administratieve kosten hebben. Door deze hoge lasten is er minder geld beschikbaar voor investeringen.

Monopolie

Door de huidige situatie op het Europese spoor ontstaan monopolies. Door oneerlijke concurrentie is het moeilijk om deze monopolies te doorbreken. Daardoor ontstaat een gebrek aan concurrentiedruk. Concurrentie stimuleert bedrijven om te investeren en efficiënter te werken. Investeren in het spoor zijn nodig om te kunnen groeien en stagnatie of achteruitgang te voorkomen. Het oude materieel, dat vaak milieuvriendelijker is en meer geluidsoverlast geeft dan nieuw materieel verslechtert de tevredenheid van reizigers. Mogelijk consequentie daarvan is dat minder mensen gebruik maken van de trein.

⁸⁰ Position Paper on the 4th Railway Package; European Rail Freight Association; 12 oktober 2012. Geraadpleegd via: [http://www.erfarail.eu/uploads/ERFA-4thRP-position_paper\(F\)-20121012.pdf](http://www.erfarail.eu/uploads/ERFA-4thRP-position_paper(F)-20121012.pdf)



Figuur 3: Causaal Veldmodel

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *Met welke problemen hebben belanghebbenden te maken?*

Om vast te kunnen stellen met welke problemen actoren in de spoorwegsector te maken hebben moet er eerst worden gekeken naar de totstandkoming van Europees beleid.

Veel Europees beleid komt voort verschillend beleid aan beide kanten van een grens. Deze grensoverschrijdende irritatie wordt in Europa vaak opgelost door geïnstitutionaliseerde samenwerking dat vastgelegd is in verdragen. De voorstellen van de Europese Commissie moeten de stagnatie en achteruitgang van het Europese spoorwegnetwerk tegengaan.

Goederenvervoerders en passagiersvervoerders zijn de belangrijkste actoren die te maken hebben met problemen op het spoor. Vooral private goederenvervoerders klagen over slechte markttoegang en oneerlijke concurrentie en herkennen zich goed in de problemen die de Commissie beschrijft. Daarnaast vinden goederenvervoerders dat de technische harmonisatie van het Europese spoor te langzaam gaat waardoor de administratieve kosten hoog zijn.

Passagiersvervoerders zijn erg verdeeld over de voorstellen van de Commissie. Private vervoerders zijn blij met de voorstellen maar de gevestigde vervoerders maken zich zorgen over de kwaliteit van het spoor bij verplichte aanbesteding of een open markt op het spoor. De Europese koepelorganisatie voor goederen- en passagiersvervoerders en infrastructuurbeheerders, de Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) liet een onderzoek uitvoeren of de eerdere doelstellingen van de Commissie met het spoor gehaald waren. Het onderzoek stelt dat te weinig gebeurd is en dat de Commissie met nieuwe wetsvoorstellen moet blijven komen om de internationalisering van transport te verbeteren.

Een drietal van verschillende problemen kunnen de stagnatie en achteruitgang van de Europese spoorwegen verklaren. De verschillen tussen de lidstaten van de Europese Unie in de mate van marktwerking, de scheiding tussen infrastructuurbeheer en vervoer en de regeldruk zorgt voor weinig concurrentie op het spoor. Doordat er weinig tot geen concurrentiedruk is blijven investeringen uit. Daardoor ontstaat stagnatie of achteruitgang van de spoorwegen. Passagiers haken af omdat de kwaliteit van de spoorwegen veel slechter is dan ander vervoer.

5: Impact Assessment

Het omvangrijke vierde spoorwegpakket kent veel maatregelen met grote belangen. Private en publieke passagier- en goederenvervoerders, reizigersorganisaties, infrastructuurbeheerders, ondernemers, vakbonden en politici hebben allemaal andere belangen. Daarnaast zijn er nog vele nationale verschillen en belangen die verdedigd worden. Alle belanghebbenden hebben andere ideeën over de gevolgen van het spoorwegpakket. Voor en na de publicatie van het voorstel verschijnen position papers van deze organisaties en haar Europese koepelorganisaties. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *Wat zijn de gevolgen van het vierde spoorwegpakket voor Nederland?*

In de eerste twee paragrafen wordt gekeken naar de reacties van publieke en private passagiers- en goederenvervoerders. De derde paragraaf gaat over de reactie van infrastructuurbeheerder ProRail en haar koepelorganisatie op de spoorplannen en in de vierde paragraaf wordt aandacht besteed aan een aantal standpunten en opmerkingen uit de rest van Europa. Tot slot worden er een aantal opmerkingen van deskundigen beschreven en is er een conclusie.

5.1 De positie van de Nederlandse Spoorwegen en de regionale vervoerders

Tot 1937 werden de spoorwegen in Nederland geëxploiteerd door verschillende bedrijven waarvan de Hollandsche IJzeren Spoorwegmaatschappij (HSM) en de Maatschappij tot Exploitatie van Staatsspoorwegen (SS) de grootste twee waren. Na de eerste wereldoorlog waren beide concurrenten al meer gaan samenwerken en in 1938 werden ze volledig gefuseerd en kwamen alle spoorwegen in handen van de nieuwe Nederlandse Spoorwegen (NS). De Nederlandse staat kocht de aandelen van private aandeelhouders en werd enig aandeelhouder. Het nieuwe bedrijf bleef een zelfstandig privaatrechtelijk bedrijf en werd daarom geen staatsbedrijf maar een semioverheidsbedrijf.

In 1992 presenteerde Commissie Wijffels (ingesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat) een advies over de bestuurlijke en financieel gewenste relatie tussen de rijksoverheid en de NS. In een brief van 22 februari 1993 reageert de minister op de resultaten van dit onderzoek.⁸¹ Hierin stelt de minister dat er te weinig prikkelingen zijn voor de NS om de markt optimaal te bedienen. Een vernieuwde structuur moet ervoor zorgen dat de NS efficiënter en goedkoper gaat werken. De drie belangrijkste adviezen van de commissie Wijffels waren dat de overheid de NS de ruimte moet geven zich te ontwikkelen tot een normale commerciële onderneming, de taken van de overheid zich moeten toespitsen op het beheer van infrastructuur en dat er daarom een duidelijke scheiding moet worden aangebracht tussen verschillende functies. De minister en de Tweede Kamer ondersteunde deze adviezen en in 1995 splitst NS zich in het commerciële NS Group en een drietal taakorganisaties: Railinfrabeheer, RailNed en Railverkeersleiding die in 2003 samengingen in ProRail.

Lovers Rail was de eerste vervoersmaatschappij die ging concurreren met de NS. Lovers Rail reed van 1996 tot haar faillissement in 1999 tussen Amsterdam en Haarlem en vandaar door naar Lisse en IJmuiden. De openbare aanbesteding van regionale lijnen bleek een beter succes. De spoorlijn Almelo – Mariënborg was de eerste in 1998. De regionale vervoerders Arriva, Connexxion, Veolia Transport en Syntus hebben zich verenigd in Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN).

⁸¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal; Verhouding Rijksoverheid-NS; brief van de minister van Verkeer en Waterstaat; 22 februari 1993. Geraadpleegd via: http://ressourcesgd.kb.nl/SGD/19921993/PDF/SGD_19921993_0001808.pdf

De veranderingen voor passagiersvervoerders en de reactie daarop

In Europa is er veel discussie over de splitsing tussen infrastructuurbeheer en vervoer omdat in veel landen deze scheiding nog niet of minimaal is doorgevoerd. In Nederland is deze discussie minder belangrijk omdat deze scheiding in Nederland al is doorgevoerd. Toch staat het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) onder druk in de huidige plannen. Dit overlegorgaan tussen vervoerders en ProRail coördineert de afhandeling van incidenten en calamiteiten. De Commissie erkent dat de OCCR belangrijk is en ook moet blijven bestaan, maar Ernst Cramer, Manager European Affairs van de NS, vraagt zich af of de voorstellen wel die ruimte bieden.⁸² De regionale vervoerders vinden het belangrijk dat de splitsing tussen de gevestigde vervoerders en de infrastructuurbeheerders gewaarborgd is. De precieze invulling daarvan is volgens de directeur van de koepelorganisatie voor regionale vervoerders, Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) minder belangrijk.⁸³

De NS is blij dat het Europees Spoorwegbureau (ERA) meer ruimte en een betere positie krijgt in het certificeren en toelaten van materieel. Daarbij maken ze zich wel zorgen over het naast elkaar blijven bestaan van de Europese en nationale agentschappen en getrapte verantwoordelijkheid. Harmonisering van regels betekent dat internationaal vervoer eenvoudiger en goedkoper wordt.

Het belangrijkste onderdeel voor de NS en FMN van het spoorpakket is de openstelling van de binnenlandse markt voor passagiersvervoer per spoor. Dit onderdeel bestaat uit twee delen. De open markt en de verplichte aanbesteding. De NS is van mening dat de discussie over de open markt in Nederland nauwelijks is te voeren. Bij een open markt kan namelijk een vervoerder zich melden om een bepaald traject te rijden op een bepaalde tijd. Echter, het Nederlandse spoor wordt al maximaal benut. Met name in de Schipholtunnel zijn er nu al grote capaciteitsproblemen. Voor een goede open markt is het essentieel dat de infrastructuur daar geschikt voor is en naar mening van de NS is dit in Nederland onvoldoende het geval. FMN is ook van mening dat het Nederlandse spoor daarvoor niet geschikt genoeg is. Een open markt zal zorgen voor een te chaotische spoorwegennet. Voor FMN is het belangrijk dat het spoor overzichtelijk blijft en er een duidelijke regie is van de overheid.

De NS maakt zich grote zorgen over de verplichte aanbesteding, terwijl FMN daar een groot voorstander van is. Wanneer een open markt namelijk niet mogelijk is op een bepaald traject moet dit ingevuld worden met een aanbesteding voor een Public Service Obligation (PSO). De PSO mag echter niet groter zijn dan 10 miljoen reizigerskilometers of maximaal een derde van het totale volume van het openbaar passagiersvervoer dat in de lidstaat onder openbare dienstcontracten valt.⁸⁴ Voor Nederland kan dit de consequentie hebben dat het Nederlandse spoorwegennet in drieën moet worden geknipt. De NS is bang dat reizigers dan vaker moeten overstappen waardoor klanttevredenheid verder afneemt. FMN gelooft dat een splitsing van het hoofdrailnet juist veel kansen biedt. In het Nieuwe Spoorplan van de FMN wordt het hoofdrailnet in één tot drie Intercity bundels en vijf regionale netten opgesplitst. Volgens FMN zorgt dit voor een hogere frequentie van treinen, snellere en punctuele verbindingen en meer efficiëntie.⁸⁵ Net als de Commissie is FMN ervan overtuigd dat verdere liberalisering van de spoorwegmarkt leidt tot innovatie, efficiëntie en betere prijs-kwaliteitverhouding.⁸⁶

⁸² Bijlage II: Interview met Ernst Cramer (NS)

⁸³ Bijlage III: Interview met Anne Hettinga (FMN/Arriva)

⁸⁴ COM(2013) 28 FINAL

⁸⁵ FMN (2011). Het Nieuwe Spoorplan: Sneller en Beter. Geraadpleegd via:

<http://www.mobiliteitnederland.nl/pdf/201106/Het%20Nieuwe%20Spoorplan.pdf>

⁸⁶ Brief van FMN aan de leden van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu. 5 maart 2012.

De NS hoopt tot dat de mogelijkheid voor onderhands aanbesteden blijft bestaan en benadrukt daarbij het subsidiariteitsbeginsel. Nationale overheden zouden bevoegd moeten blijven dit zelf te beslissen. De Europese koepelorganisatie waarin de NS actief is, de Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), heeft zelf ook een Impact Assessment laten uitvoeren. De CER heeft grote twijfels of verplicht aanbesteden daadwerkelijk veel voordelen biedt.

5.2 De positie van goederenvervoerders

In 2000 fuseerde de goederenvervoertak van de NS, NS Cargo, met de goederenvervoertak van Deutsche Bahn (DB), DB Cargo. De nieuwe organisatie ging kreeg de naam Railion, dat in 2009 werd veranderd in DB Schenker Rail. In 2010 werd de goederenvervoermarkt in Europa geliberaliseerd en zijn er meerdere vervoerders actief op het Europese spoor. Goederenvervoerders in Nederland zijn verenigd in Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) en de Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport (EVO). De EVO pleit al jaren voor liberalisering en roept de Commissie op om vooral als het gaat over de scheiding tussen infrastructuurbeheerders en vervoerders te volharden in haar doel voor liberalisering van het Europese spoor.⁸⁷

Goederenvervoerders zijn verenigd in een aantal Europese samenwerkingsverbanden. De European Rail Freight Association (ERFA) is daarvan een van de belangrijkste. ERS Railways, Rotterdam Rail Feeding en Samskip zijn Nederlandse leden van deze organisatie.

Een van de grootste spelers op de goederenvervoermarkt is Deutsche Bahn (DB). Deutsche Bahn heeft grote moeite met de strikte scheiding tussen infrastructuurbeheer en vervoer. DB Netz, de Duitse infrastructuurbeheerder heeft een schuldenlast van 11 miljoen euro en DB-voorzitter Rüdiger Grube maakt zich zorgen dat kwaliteit, stiptheid en veiligheid daalt wanneer DB Netz zijn goede rating verliest die het nu onder de hoede van DB heeft.⁸⁸ Daarnaast vraag Grube zich af of er inderdaad sprake is van kostenreductie als er sprake is van een zelfstandige spoornetbeheerder. Als voorbeeld noemt hij daarvoor de situatie in Frankrijk, waar de infrastructuur weer onder het dak van de spoorwegmaatschappij wordt gebracht omdat de kosten uit de hand liepen.

EVO pleit echter juist voor een strikte scheiding van infrastructuurbeheer en vervoer. Zij klagen over de slechte dienstverlening als gevolg van het gebrek aan concurrentie.⁸⁹ De KNV is blij met de voorstellen van de Commissie om infrastructuurbeheer en de gevestigde vervoerders verder uit elkaar te halen. Nederlandse goederenvervoerders lopen vooral in Frankrijk aan tegen hoge kosten en moeilijke markttoegang. Wat KNV betreft gaan de voorstellen nog niet ver genoeg en had de Commissie meer mogen doen om belangenverstrengeling tussen gevestigde vervoerders en infrastructuurbeheerders te voorkomen.⁹⁰

De KNV stelt dat de verschillende regels over de toelating van materieel op het spoor een groot probleem zijn voor Nederlandse vervoerders. De leaseprijs van een locomotief is in Nederland twee keer zo hoog als in Duitsland en is slecht voor de Nederlandse concurrentiepositie. Zelfs wanneer de

⁸⁷ Staatssecretaris Mansveld wil liberalisering spoorvervoer niet belemmeren; 8 maart 2013; EVO. Geraadpleegd via: <http://www.evo.nl/site/mansveld-wil-liberalisering-spoorvervoer-niet-belemmeren>

⁸⁸ DB bereikt beste resultaat ooit; Nieuwsblad Transport; 19 februari 2013. Geraadpleegd via: <http://www.nieuwsbladtransport.nl/Nieuws/Article/tabid/85/ArticleID/33497/ArticleName/DBbereiktbesteresultaattooit/Default.aspx>

⁸⁹ EVO waarschuwt voor leegloop spoor; Logistiek Magazine; 1 februari 2013. Geraadpleegd via:

<http://www.logistiek.nl/Distributie/multimodaal-transport/2013/2/EVO-waarschuwt-voor-leegloop-spoor-1162761W/>

⁹⁰ Bijlage IV: Interview met Ad Toet (KNV)

regels worden geharmoniseerd blijven technische problemen voorlopig bestaan. Als locomotieven op een bepaald netwerk veilig kunnen rijden, hoeft dat niet te betekenen dat dat op een ander netwerk ook zo is. Daar kan bijvoorbeeld nog een ander veiligheidssysteem bestaan.

5.3 De positie van ProRail

In 1995 is het beheer van de spoorwegen, de toewijzing wie op welk moment het spoor op kan en de verkeersleiding afgescheiden van de NS en werden er drie bedrijven opgericht: Railinfrabeheer, RailNed en Railverkeersleiding. In 2002 werd de scheiding tussen NS en het infrastructuurbeheer definitief en in 2003 vormden de drie bedrijven samen ProRail. De overheid is de enige aandeelhouder van ProRail.

Het zwaartepunt van het pakket ligt voor ProRail voornamelijk in de strikte scheiding tussen infrastructuurbeheer en de vervoerders. ProRail herkent zich wel in de uitspraken van de Commissie dat deze scheiding in Nederland goed uitpakt.⁹¹ Uit internationale vergelijkingen blijkt dat het Nederlandse vervoer over het spoor goed presteert vergeleken met andere Europese landen. Justus Hartkamp, Deputy Director, Corporate Strategy Public Affairs van ProRail, plaats wel kanttekeningen dat die scheiding niet zo rigide moet worden toegepast dat samenwerking zoals in het OCCR niet meer mogelijk kan zijn. In een brief aan de vaste Kamercommissie Infrastructuur en Milieu stelt ProRail dat in deze samenwerking de kern van betere dienstverlening aan reizigers schuilt.⁹² Operationele samenwerking blijft van groot belang om de kwaliteit van de spoorwegen blijvend te kunnen waarborgen.

ProRail heeft geen mening over de liberalisering van de markt. ProRail zorgt er voor dat het spoor er goed bij ligt en voldoet aan de wensen en behoeftes van de klanten. Wie er dan op rijdt, is voor ProRail niet relevant.

ProRail stelt nog een aantal vragen bij het Coordination Committee dat de Europese Commissie voorstelt. Dit netwerk van infrastructuurbeheerders waar ook de Commissie bij wil aansluiten bestaat volgens ProRail al in de organisatie RailNet Europe en is daarom overbodig. ProRail staat wel open voor feedback op deze samenwerking, maar vraagt zich af of het verstandig is dat de Commissie hier inzet op wetgeving.

De Europese koepelorganisatie van ProRail (European Rail Infrastructure Managers, EIM) reageerde positief op de voorstellen van de Commissie. Veel processen worden vereenvoudigd en kunnen daardoor goedkoper en beter. EIM maakt zich wel zorgen over de sterkere rol van het Europees Spoorwegbureau. De veiligheid moet wel gegarandeerd blijven.⁹³

5.4 Standpunten in andere Europese landen

Op alle onderdelen van het pakket is het mogelijk een subsidiariteitsoordeel te geven. De deadline voor deze subsidiariteitstoets was op 3 april 2013. De gele kaartprocedure wordt opgestart als er minimaal 18 stemmen voor een negatief subsidiariteitsoordeel zijn. Elk nationaal parlement heeft een stem, wanneer een land één parlement heeft, telt haar stem voor twee. In het geval van het spoorwegpakket zijn er op geen enkele van de voorstellen voldoende negatieve stemmen

⁹¹ Bijlage I: Interview met Justus Hartkamp (ProRail)

⁹² Hartkamp, J. Memo ProRail aan de leden van de Vaste Kamercommissie Infrastructuur en Milieu; Tweede Kamer der Staten Generaal. 5 maart 2013. Geraadpleegd via: http://www.eerstekamer.nl/eu/brief2/20130305/brief_prorail_over_het_vierde/document3/f=/vj81f0qqsbz.pdf

⁹³ Bijlage VI: Interview met Monika Heimig (EIM)

uitgebracht om de gele kaartprocedure te starten. Nederland heeft op twee voorstellen uit het pakket een negatief subsidiariteitoordeel uit gebracht. Beide voorstellen (COM(2013) 28 FINAL en COM(2013) 29 FINAL) gaan over de liberalisering van de spoorwegmarkt.

Er is een speciaal digitaal systeem gemaakt waarmee nationale parlementen elkaar op de hoogte kunnen houden over de standpuntbepaling van lidstaten. Zo kan er bijvoorbeeld gekeken worden naar de voortgang van subsidiariteittoetsen zodat de mogelijkheid van een gele of oranje kaart bekeken kan worden. Op deze site (www.ipex.eu) wordt ook de motivatie van de parlementen gegeven zodat Kamerleden snel kunnen kijken of zij samen met collega's uit andere landen kunnen optrekken. Kamerleden werken niet veel samen met partijgenoten in andere parlementen maar het komt wel steeds vaker voor. Voor een gele kaart zijn meer parlementen nodig en Kamerleden vinden het belangrijk om zoveel mogelijk parlementen voor hun standpunt te winnen. Veel informatie over hoe er in andere parlementen wordt gedacht over voorstellen gaat via het IPEX systeem. Dit systeem is wel afhankelijk of partijen het daadwerkelijk invullen. De ambtenaren van de parlementen overleggen vaak met elkaar via het de parlementair vertegenwoordigers in Brussel. De informatie kan daar specifiek, sneller en vaak wat uitgebreider met elkaar worden gedeeld.⁹⁴

Uit gegevens van het interparlementaire uitwisselingssysteem IPEX blijkt dat vier andere landen net als Nederland bezwaar hebben tegen de voorstellen van de Commissie om de binnenlandse passagier vervoersmarkten te liberaliseren: Oostenrijk, Litouwen, Luxemburg en Zweden.⁹⁵ Informatie uitwisselingssysteem IPEX is echter wel afhankelijk van de bereidheid van parlementen om de gegevens op tijd in te vullen en is daardoor niet altijd actueel.⁹⁶

De Tweede Kamer stelt in haar brief aan de Commissie met daarin het subsidiariteitoordeel dat de Commissie onvoldoende de voorstellen van verdere marktwerking heeft onderbouwd. De Kamer is van oordeel dat de Commissie onvoldoende rekening houdt met nationale omstandigheden en dat het voorstel te weinig flexibiliteit voor nationale invulling biedt. Spoorvervoer wordt door de Kamer gezien als een voorziening van algemeen maatschappelijk belang en is van mening dat marktwerking kan leiden tot kostenstijgingen en kwaliteitsvermindering. Het opknippen van het hoofdrailnet kan volgens de Kamer een verder kwaliteitsverlies veroorzaken doordat samenhang van het spoornet dan verloren kan gaan.⁹⁷ Opvallend is dat Oostenrijk minder problemen heeft met marktwerking op het spoor en daar ook al ervaring mee heeft. Zij maken vooral bezwaar tegen de Europese voorstellen, omdat zij besluiten hierover vooral op lokaal, regionaal en nationaal niveau wil laten nemen.⁹⁸ De Spaanse parlementen (Cortes Generales) hebben ook een subsidiariteittoets uitgevoerd en kwamen tot de conclusie dat alle voorstellen uit het pakket voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel.⁹⁹

5.5 Deskundigen

Het Centre on Regulation in Europe (CERRE) is een organisatie die robuuste en consistente wetgeving promoot in de netwerkindustrieën in Europa (water, post, energie, spoorwegen, media en telefonie).

⁹⁴ Bijlage X: Interview met Gerie Jonk (Tweede Kamer)

⁹⁵ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130028.do>

⁹⁶ Bijlage X: Interview met Gerie Jonk (Tweede Kamer)

⁹⁷ Gemotiveerd Avies, brief van de voorzitter van de Tweede Kamer; 26 maart 2013. Geraadpleegd via: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130028.do>

⁹⁸ Reasoned Opinion of the European Affairs Committee of the Federal Council; 13 maart 2013. Geraadpleegd via: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20130028/atbun.do>

⁹⁹ Informe 4/2013 de 19/03/2013 sobre COM (2013) 26, 27, 28, 29, 30, 31. Geraadpleegd via: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20130028/escor.do>

De organisatie liet in aanloop van de presentatie van het vierde spoorwegpakket een onderzoek uitvoeren door drie deskundigen naar de Europese spoorwegmarkt.¹⁰⁰ In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de gevestigde vervoerders niet efficiënt genoeg zijn omdat ze een monopolie bezitten. Concurrentie op het spoor kan een krachtig instrument zijn om deze inefficiëntie te laten afnemen. In de aanbevelingen van het onderzoek staat dat het belangrijk is dat er een strikte scheiding is tussen de infrastructuurbeheerders en de vervoerders. Dit hoeft echter niet te betekenen dat een holdingstructuur niet meer mogelijk is zolang essentiële functies zoals de toelating op het spoor en in rekening brengen van het spoorgebruik gescheiden is.

Universitair hoofddocent Wijnand Veeneman van de Technische Universiteit van Delft stelt dat de het aanbestedingsinstrument erg nuttig is omdat het efficiëntie kan opleveren. De dreiging met aanbesteding maakt vervoerders gevoeliger voor wensen van overheden. Veeneman stelt wel dat overheden aanbestedingen alleen moeten toepassen als de situatie daarom vraagt en niet omdat Brussel het eist.¹⁰¹ Veeneman constateert dat de splitsing tussen NS en ProRail in eerste instantie veel problemen heeft opgeleverd. Dat heeft er voor gezorgd dat ProRail, NS en de regionale vervoerders scenario's hebben bedacht om storingen snel te kunnen oplossen. Voor de splitsing werd er eerst gediscussieerd, nu kan sneller het scenario worden uitgevoerd. Veeneman grootste bezwaar bij het vierde spoorwegpakket is dat de Commissie niet spreekt over de negatieve effecten van marktwerking. Dat is deels nodig om het nieuwe beleid te kunnen voorkomen, maar volgens Veeneman is er in Europa ook een diep geloof dat marktwerking perfect gaat werken.¹⁰² De negatieve ervaringen die wij hebben gehad met de splitsing en de negatieve ervaringen in Engeland met de kwaliteit zouden moeten worden behandeld door de Commissie zodat de andere lidstaten weten wat er op hun afkomt.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk worden de standpunten en reacties van belanghebbenden geanalyseerd om antwoord te kunnen geven op de deelvraag: *Wat zijn de gevolgen van het vierde spoorwegpakket voor Nederland?*

In de jaren '90 is het Nederlandse spoor hervormd en werd het vervoer en het infrastructuurbeheer gesplitst. Inmiddels wordt op een gedeelte van het Nederlandse spoor gereden door regionale vervoerders (zoals Arriva, Syntus en Veolia). In de voorstellen van de Commissie moet waar mogelijk een open markt zijn op het spoor. Zowel de NS als de FMN zijn van mening dat het Nederlandse spoor daarvoor niet geschikt is. Dat zou kunnen betekenen dat het Nederlandse hoofdrailnet in drie delen moet worden opgesplitst en openbaar moet worden aanbesteedt. De NS is van mening dat dat zorgt voor chaos en ten koste gaat van de kwaliteit. FMN ziet juist mogelijkheden in aanbesteding van het hoofdrailnet.

De NS en ProRail maken zich zorgen over de strikte scheiding tussen infrastructuurbeheerders en vervoerders die de Commissie voorstelt omdat daardoor het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) onder druk komt te staan.

¹⁰⁰ Crozet, Y., Nash, C & Preston, J. (2012). Beyond the quiet life of a natural monopoly; Regulatory challenges ahead for Europe's rail sector. Geraadpleegd via:

http://www.cerre.eu/sites/default/files/121221_CERRE_Rail_PolicyPaper_Final_0.pdf

¹⁰¹ Bijdrage aan het Ronde Tafel gesprek van 11 april 2013. Technische Universiteit Delft; Wijnand Veeneman.

¹⁰² Bijlage V: Interview met Wijnand Veeneman (Universiteit Delft)

Private goederenvervoerders zijn blij met de voorstellen van de Commissie om het infrastructuurbeheer en het vervoer strikt te scheiden. Een van de grootste spelers op de goederenvervoermarkt is Deutsche Bahn. Zij hebben vraagtekens bij deze voorstellen en denken dat de scheiding negatieve gevolgen kan hebben de kwaliteit, de stiptheid en de veiligheid van de Europese spoorwegmarkt.

De voorstellen van de Commissie om regelgeving en vergunningverlening te harmoniseren kan positief uitvallen voor Nederlandse goederenvervoerders. Deze regels zorgen er namelijk voor dat de kosten lager worden en de concurrentiepositie van Nederlandse vervoerders verbeterd. Er ontstaat bij gelijke regels een eerlijk level-playing field.

Niet alleen de Tweede Kamer maar ook andere Europese parlementen reageren terughoudend op de voorstellen van de Commissie. Toch zijn er te weinig parlementen die gezamenlijk de Commissie zouden kunnen dwingen de voorstellen te herzien.

Deskundigen zoals Wijnand Veeneman en het Centre on Regulation in Europe (CERRE) stellen dat concurrentie inderdaad kan helpen om de spoorwegen efficiënter te maken. Universitair hoofddocent Wijnand Veeneman van de Technische Universiteit van Delft plaatst wel vraagtekens bij de verplichte aanbesteding zoals de Europese Commissie voor ogen staat. Het grootste probleem van Veeneman bij het vierde spoorwegpakket is dat de Commissie de negatieve effecten van marktwerking niet behandelt in haar voorstellen.

6: Standpunt van het CDA.

In dit laatste hoofdstuk wordt gekeken naar de uitgangspunten van het CDA en hoe zich dat verhoudt tot de voorstellen uit het vierde spoorwegpakket. Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *In hoeverre passen de maatregelen voorgesteld in het vierde spoorwegpakket bij de uitgangspunten van het CDA?*

In de eerste paragraaf wordt gekeken naar de algemene uitgangspunten van het CDA. In de tweede paragraaf wordt aan de hand van kamerdocumenten een beeld geschept van de opvattingen van oud CDA-kamerleden en ministers over marktwerking op het spoor.

6.1 Algemene uitgangspunten van het CDA

Het Christen Democratisch Appel (CDA) is een Christendemocratische partij die in 1980 is ontstaan na een fusie tussen de protestante Christelijk Historische Unie (CHU) en de Anti-Revolutionaire partij (ARP) en de Katholieke Volkspartij (KVP). Het CDA kent sinds 1980 vier uitgangspunten die centraal staan in de politiek van de partij: rentmeesterschap, gespreide verantwoordelijkheid, publieke gerechtigheid en solidariteit.

Het eerste rapport na de verkiezingsnederlaag bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 van de Commissie Frissen ('Verder na de klap') gaf aan dat het CDA te onzichtbaar is geweest en dat de partij te ver was komen af te staan van wat er in de samenleving leeft. De partij ging meedeinen op de politieke golven in plaats van zelf koers en agenda te bepalen.¹⁰³ Naar aanleiding van dat rapport heeft het partijbestuur in 2011 een commissie onder leiding van theologe, televisiepresentatrice en columniste Jacobine Geel ingesteld om de uitgangspunten van het CDA nieuw leven in te blazen.¹⁰⁴ In dit rapport heeft de commissie antwoord willen geven op een aantal vragen: de uitdagingen van de samenleving in deze tijd, wat is het kloppend hart van het CDA, welke samenleving staat het CDA voor ogen en met welke woorden en beelden kunnen de uitgangspunten opnieuw verstaanbaar en herkenbaar worden gemaakt. De commissie is ervan overtuigd dat het CDA in de toekomst weerstand kan bieden aan de aantrekkingskracht van polarisatie en kan zoeken naar datgene wat mensen met elkaar bindt.

Rentmeesterschap wordt door de commissie als volgt beschreven: *'We hebben de natuur en de cultuur geërfd van onze (voor)ouders en te leen van de mensen die na ons komen.'*¹⁰⁵ Voor het CDA is het daarom belangrijk dat de aarde op een duurzame manier beheerd wordt. De jongerenafdeling van het CDA, het CDJA, stelt dat onder het begrip rentmeesterschap ook het duurzame beheer van de overheidsfinanciën, de zorg en het onderwijs vallen.¹⁰⁶

Met *gespreide verantwoordelijkheid* wordt de erkenning van het maatschappelijke initiatief bedoeld. Dat wil zeggen dat de overheid de ruimte en het vertrouwen geeft aan maatschappelijke organisaties om te doen waar ze goed in zijn.¹⁰⁷

¹⁰³ Frissen, L.J.P.M. (2010); Verder na de klap; Evaluatie en perspectief; november 2010.

¹⁰⁴ Geel, J; Nieuwe woorden, nieuwe beelden; Commissie hertaling uitgangspunten; januari 2012. Geraadpleegd via: https://www.cda.nl/fileadmin/CDA/Documenten/rapport_Nwnb.pdf

¹⁰⁵ Geel, J; Nieuwe woorden, nieuwe beelden; Commissie hertaling uitgangspunten; januari 2012. Geraadpleegd via: https://www.cda.nl/fileadmin/CDA/Documenten/rapport_Nwnb.pdf

¹⁰⁶ <http://cdja.nl/grondslagen/>

¹⁰⁷ <https://www.cda.nl/standpunten/uitgangspunten/gespreide-verantwoordelijkheid/>

Een rechtvaardige overheid die grenzen stelt en onrecht bestrijd in een sterke rechtsstaat staat centraal bij het begrip *publieke gerechtigheid*.¹⁰⁸

Tot slot staat het begrip *solidariteit* voor de onderlinge verbondenheid tussen mensen. Het CDA staat voor betrokkenheid tussen generaties en tussen arm en rijk. De basis van de sociale zekerheid wordt door de overheid verzorgd waarbij de persoonlijke factor niet vergeten wordt.¹⁰⁹

Meer recent is er een rapport verschenen van een werkgroep van CDA Fryslân over het Rijnlandse denken. Veel maatschappelijke problemen moeten worden opgelost met Rijnlands denken én doen.¹¹⁰ Het Angelsaksisch model dat er vooral op gericht is om op korte termijn snelle winsten te maken zou vervangen moeten worden door het Rijnlandse model. Burgers zouden op vrijwillige basis een grotere rol moeten spelen in zorginstellingen, op scholen en bij volkshuisvesting. Bedrijven hebben een maatschappelijke functie en moeten niet alleen opkomen voor de belangen van de aandeelhouders. Het Rijnlands denken en doen en het CDA-gedachtegoed liggen in elkaars verlengde volgens de voorzitter van de werkgroep, Tineke Jagersma.

6.2 De CDA positie over marktwerking op het spoor

Als in de jaren '90 de discussie begint over concurrentie op het spoor is de CDA-fractie niet direct enthousiast. De woordvoerder van Verkeer en Waterstaat, Jacob Reitsma, gaf in een notaoverleg in 1995 aan dat de CDA-fractie grote twijfels had of het wenselijk is dat er concurrentie op het spoor komt.¹¹¹ De fractie was wel van mening dat concurrentie voor het goederenvervoer per spoor noodzakelijk was, maar zag nog niet de toegevoegde waarde van concurrentie voor het personenvervoer. In 1995 was de CDA-fractie wel van mening dat de RailNed (een van de drie voorgangers van ProRail) op grotere afstand moest komen te staan van de NS. De CDA-fractie toonde zich een voorstander van een onafhankelijke positie van RailNed en wilde op termijn dat het direct onder de rijksoverheid zou vallen. In september 1999 geeft Jacob Reitsma in een notaoverleg opnieuw aan niet overtuigt te zijn van het nut van marktwerking op het spoor. In Engeland waren wat hem betreft teveel negatieve ervaringen.¹¹² In 1999 was de CDA-fractie van mening dat de onderlinge samenhang van het hele Nederlandse spoorwegennet een absolute voorwaarde is voor kwalitatief sterk spoorvervoer. Toch kon de fractie instemmen met de experimenten van decentralisatie en aanbesteding op regionale spoorlijnen in Friesland, Groningen en de Achterhoek. Ook in 1999 benadrukt Jacob Reitsma wel voorstander te zijn van concurrentie voor het goederenvervoer op het spoor.

CDA minister Karla Peijs is in 2004 tijdens een overleg een stuk positiever over marktwerking op het spoor.¹¹³ In dit overleg geeft ze aan de verantwoordelijkheid van regionale treinen te willen leggen bij de regio's. CDA-kamerlid Ger Koopmans is in 2010 ook een stuk positiever over marktwerking op het spoor. Tijdens een debat over de aanbesteding van het openbaar vervoer in de grote steden noemt

¹⁰⁸ <https://www.cda.nl/standpunten/uitgangspunten/publieke-gerechtigheid/>

¹⁰⁹ <https://www.cda.nl/standpunten/uitgangspunten/solidariteit/>

¹¹⁰ Jagersma, F (februari 2013); Rijnlands denken én doen. Geraadpleegd via: http://www.cda-fryslan.nl/website/documents/CDA%20Fryslan/2013-02_CDA_RDD_Startdocument.pdf

¹¹¹ Verhouding Rijksoverheid-NS; Verslag van een notaoverleg. Kamerstuk 18986, nr 34. 20 december 1995. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/18986/kst-18986-34?resultIndex=84&sorttype=1&sortorder=4>

¹¹² Beleidsnota: De derde eeuw spoor; Verslag van een notaoverleg. Kamerstuk 26464, nr 13. 16 september 1999. Geraadpleegd via: <http://parlis.nl/pdf/kamerstukken/KST40466.pdf>

¹¹³ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2005; Verslag van een notaoverleg. Kamerstuk 29800A, nr 43. 24 december 2004. Geraadpleegd via <http://parlis.nl/pdf/kamerstukken/KST83127.pdf>

hij het voorbeeld van de spoorlijn Dordrecht-Geldermalsen als een goed voorbeeld. Volgens de NS was deze lijn niet rendabel en moesten er ritten geschrapt worden. Arriva reed er in 2010 vaker dan NS gedaan had en had een aantal nieuwe stations geopend.¹¹⁴ In het verkiezingsprogramma van het CDA uit 2012 staat dat het CDA de splitsing tussen de NS en ProRail ongedaan wil maken en van de uitbreiding van het spoorwegennet een prioriteit wil maken.¹¹⁵ Het CDA steunt de doelstellingen van de Europese Commissie om in 2050 80 tot 95% minder CO₂ uit te stoten dan in 1990. Tijdens de discussie over het vierde spoorwegpakket in 2013 is CDA-kamerlid Sander de Rouwe positief over marktwerking op het spoor zolang het spoor zelf in handen blijft van de overheid.¹¹⁶

Corien Wortmann, CDA-Europarlementariër, reageerde kritisch op het vierde spoorwegpakket. *“een goed werkend spoornetwerk staat voor mij centraal. Daar zal ik de voorstellen op toetsen.”*¹¹⁷ Wel is Wortmann blij met het voorstel dat spoorbedrijven niet meer in elk EU-land een veiligheidscertificaat nodig hebben en toegang hoeven aan te vragen omdat daarmee het spoor efficiënter wordt en er tijd bespaard kan worden en transport over het spoor goedkoper kan worden. Een medewerker van Corien Wortmann, Myriam Jans verwacht dat er in de Europese Volkspartij (EVP), waar het CDA aan verbonden is in het Europees Parlement, veel mensen voorstander zijn van volledige liberalisering van de spoorwegmarkt. Het CDA in het Europees Parlement vindt die bevordering van het de interne markt wel goed, zolang veiligheid en service op niveau blijft.¹¹⁸

Bij de aanzet van dit pakket hebben we specifiek geamendeerd om samenwerking bij extreme situaties wel toe te staan, zodat problemen met bladeren op het spoor of sneeuw samengewerkt kan worden. De Commissie staat daar wel voor open maar we moeten er wel voor zorgen dat dat ook in de tekst komt. Het is belangrijk dat Tweede Kamer daar ook op gaat letten.

6.3 Conclusie

Vier uitgangspunten of kernwaarden vormen samen de basis voor het CDA verhaal: Rentmeesterschap, solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en publieke gerechtigheid. Lange termijn beleid en initiatieven uit de samenleving staat centraal in de Christendemocratische visie.

Stimulering van duurzame middelen van transport zijn belangrijk middel om ambitieuze klimaatdoelstellingen te halen. Marktwerking kan een middel zijn om de potentie van het spoor optimaal te benutten. Vanuit het CDA gedachtegoed is het echter ook belangrijk dat er op de lange termijn in Nederland nog een gezond en modern spoorwegennet bestaat. Het CDA heeft in het verleden terughoudend maar niet afwijzend gestaan tegenover marktwerking op het spoor. Snelle beslissingen zijn voorkomen en experimenten met marktwerking op het spoor zijn niet tegengehouden. De afgelopen 20 jaar is de houding van verschillende CDA Kamerleden en bewindspersonen ten opzichte van marktwerking op het spoor positiever geworden. In 1995 was de fractie nog erg terughoudend en in 2013 is de fractie positief over marktwerking op het spoor.

¹¹⁴ Spoor: vervoer- en beheerplan; Verslag van een algemeen overleg. Kamerstuk 29984, nr 227 8 juni 2010. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29984-227.html>

¹¹⁵ Verkiezingsprogramma CDA: Iedereen (2012). Geraadpleegd via: http://www.cda.nl/fileadmin/CDA/Documenten/CDA_Verkiezingsprogramma_2012-2017.pdf

¹¹⁶ EU-voorstel: Het vierde spoorpakket COM (2013) 25; Verslag van algemeen overleg. Kamerstuk 33546, nr 9. 11 april 2013. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33546/kst-33546-9?resultIndex=5&sorttype=1&sortorder=4>

¹¹⁷ EPP Group in the European Parliament: Wortmann kritisch over spoorvoorstel Brussel, 30 januari 2013. Geraadpleegd via: <http://www.eppgroup.eu/nl/press-release/Wortmann-kritisch-over-spoorvoorstel-Brussel->

¹¹⁸ Bijlage VIII: Interview met Myriam Jans en Dieter Staat (CDA Fractie, Europees Parlement)

Conclusie en aanbevelingen

Stagnatie en achteruitgang van het Europese spoorwegennetwerk kan worden tegengegaan door meer en eerlijke concurrentie op het spoor toe te laten. Dat is de stellige overtuiging van de Europese Commissie. Concurrentie zorgt namelijk voor prikkels die een positief effect kunnen hebben op de prijs en kwaliteit van een product. Innovatie in de spoorwegsector en groeiende reizigers aantallen moeten het gevolg zijn.

Natuurlijk bestaan er veel verschillende opvattingen over de zin en de onzin van marktwerking op het spoor. Sommige organisaties waarschuwen voor Engelse toestanden en chaos, andere organisaties zijn uitermate positief over de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk met marktwerking op het spoor.

In het politieke debat zijn de verschillen tussen voor- en tegenstanders van marktwerking duidelijk te trekken. De linkse en populistische partijen verzetten zich tegen marktwerking op het spoor, terwijl de rechtse partijen veel kansen zien. De positie van het CDA, als middenpartij, is moeilijker te bepalen. De verschillende woordvoerders van de laatste 20 jaar verschillen van opvatting over marktwerking op het spoor. De laatste jaren zijn de woordvoerders steeds positiever geworden over het idee van marktwerking op het spoor. Toch stond in het verkiezingsprogramma in 2012, op verzoek van CDA-leden, de wens dat ProRail en NS weer worden samengevoegd. De onafhankelijke positie van ProRail ten opzichte van de NS is echter essentieel in een geliberaliseerde spoormarkt.

Rapporten over marktwerking zijn vaak selectief in de aannames en conclusies. De Europese Commissie doet dat zelf ook door voornamelijk de positieve elementen van marktwerking op het spoor te benoemen en niet stil te staan bij de negatieve effecten die marktwerking met zich mee kan brengen.

Zes wetsvoorstellen moeten ervoor zorgen dat de potentie van het Europese spoor optimaal wordt benut. Meer goederen en passagiers moeten over het spoor worden vervoerd omdat dat een belangrijke bijdrage kan leveren aan het halen van de klimaatdoelstellingen van de Europese landen. Spoorvervoer is namelijk een duurzaam alternatief voor vervoer over de weg. Uniforme Europese regelgeving en liberalisering van de spoorwegmarkt is volgens de Europese Commissie de stimulans die de Europese spoorwegen nodig hebben om te moderniseren zodat meer passagiers en goederen vervoerd kunnen worden over het spoor.

Het onderzoek

Klopt het dat de marktwerking op het spoor de spoorwegen inderdaad een nieuwe impuls kan geven? En wat betekent dat dan voor het standpunt van het CDA? Met dit onderzoek moet antwoord worden gegeven op de vraag of marktwerking ook echt een oplossing kan bieden aan de problemen van het Europese spoor die de Commissie heeft geconstateerd. Met deze antwoorden kan de CDA-fractie haar standpunt over het vierde spoorwegpakket bepalen en verdedigen. De hoofdvraag die in dit onderzoek beantwoordt moet worden is: **'Klopt het dat, de maatregelen uit het vierde spoorwegpakket de problemen, zoals geconcludeerd door de Europese Commissie, kan oplossen?'**

Het vierde spoorwegpakket

Voordat je antwoord kunt geven op de hoofdvraag is het belangrijk om te kijken wat de voorstellen van de Commissie precies inhouden en welke problemen de Commissie precies constateert. Vanaf het moment dat in Europa is afgesproken om een interne markt te creëren wordt er gesproken over

een gemeenschappelijk transport beleid. Begin 2013 heeft de Commissie het vierde pakket van maatregelen gepresenteerd waarmee zij een gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte wil creëren. De voorstellen van de Commissie zijn bedoeld om de stagnatie of achteruitgang van de spoorwegen in Europa te stoppen. De Commissie constateert dat groei en innovatie wordt tegengehouden door drie belangrijke oorzaken:

- Veel nationale regels
- Geen eerlijke concurrentie omdat infrastructuurbeheerders en de gevestigde vervoerders nog niet volledig zijn gescheiden
- Te weinig concurrentie op de binnenlandse passagiersvervoermarkt

De voorstellen uit het vierde spoorwegpakket moeten zorgen voor:

- Harmonisatie van regels door het Europees Spoorwegbureau (ERA) meer bevoegdheden te geven
- Strikte scheiding tussen infrastructuurbeheerders en vervoerders zodat eerlijke toegang tot het spoor gewaarborgd is
- De openstelling voor concurrentie van de binnenlandse passagiersvervoermarkt (door een open markt of Europese aanbesteding)

De verschillen in Europese landen met elkaar vergeleken

In de landen waar de spoorwegen volledig of gedeeltelijk zijn geliberaliseerd bestaat geen grote chaos. De kwaliteit van de spoorwegen wordt vaak nog beter beoordeeld dan in de landen waar weinig tot geen marktwerking op het spoor is. Het is opvallend dat de Nederlandse spoorwegen vaak slechter wordt beoordeeld door Nederlandse passagiers dan dat passagiers in de landen om ons heen hun eigen spoorwegen beoordelen. De spoorwegen van het Verenigd Koninkrijk, waar de marktwerking het meest rigoureus is ingevoerd, krijgt vaak één van de beste beoordelingen van Europa.

Deze cijfers maken duidelijk dat marktwerking niet per definitie leidt tot chaos of onduidelijkheid. Uit de cijfers kan niet worden afgeleid of marktwerking voor de hoge cijfers zorgt. Het Verenigd Koninkrijk heeft de laatste jaren veel geld geïnvesteerd in de spoorwegen en de prijs van treinkaartjes zijn omhoog gegaan. Het was echter het beleid van de regering om de kosten van de spoorwegen meer te laten betalen door de gebruiker in plaats van de belastingbetaler.

Koepelorganisaties van goederenvervoerders klagen over de slechte markttoegang en oneerlijke concurrentie in landen waar het infrastructuurbeheer en vervoer minimaal zijn gescheiden. Dat deze klachten niet ongegrond zijn bleek in december 2012 toen SNCF een boete kreeg van 60,9 miljoen euro van de Franse mededingingsautoriteit, naar aanleiding van een aantal klachten over oneerlijke markttoegang.

Het goederenvervoer is een belangrijke sector voor de Nederlandse economie. Het goederenvervoer per spoor is ook een duurzaam alternatief voor het vrachtverkeer op de weg. Wanneer er meer goederen via het spoor worden vervoerd kan dit leiden tot minder files en een lagere CO2 uitstoot. Net als de Europese Commissie wil het CDA de CO2 uitstoot met 80 tot 95 procent reduceren in 2050. Maatregelen die het goederenvervoer per spoor kunnen stimuleren kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan dit doel.

Probleemstelling

Europees beleid komt vrijwel altijd voort uit grensoverschrijdende irritaties. De Europese Unie en de getekende Europese en internationale verdragen geven de mogelijkheid deze irritaties op te lossen

door met elkaar samen te werken. Zowel goederenvervoerders en passagiersvervoerders hebben te maken met deze grensoverschrijdende irritaties. De Europese koepelorganisatie van goederenvervoerders op het spoor vindt het Europese spoor te complex, kapitaal intensief en te kostbaar. Daardoor blijft innovatie en groei uit en presteert het spoor slechter dan zou kunnen. Nederlandse belangenbehartigers klagen ook over slechte dienstverlening. Passagiersvervoerders klagen over de verschillen in de Europese landen waardoor de situatie kan ontstaan dat de Franse spoorwegen (SNCF) wel actief mogen zijn op de Duitse spoorwegmarkt, terwijl de Franse spoorwegmarkt gesloten is.

De gevolgen in Nederland

De NS en ProRail maken zich zorgen over de strikte scheiding die de Commissie voorstelt omdat daardoor het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) onder druk komt te staan. Het OCCR is een belangrijk overleg orgaan om problemen bij calamiteiten zoals ongelukken en winterweer op te lossen. De NS is ervan overtuigd dat een open markt op het Nederlandse hoofdrailnet niet mogelijk is omdat het daarvoor te druk bereden en te complex is. De NS is ook geen voorstander van verplichte aanbesteding omdat dit zou betekenen dat reizigers vaker moeten overstappen en dat de kwaliteit daarom verslechterd. De regionale vervoerders delen de mening van de Commissie dat meer concurrentie op het spoor de innovatie en efficiëntie kan verbeteren en kan zorgen voor een betere prijs-kwaliteitverhouding.

Goederenvervoerders benadrukken dat de scheiding tussen ProRail en NS goed werkt en dat dat als voorbeeld moet dienen voor de rest van Europa.

Veel deskundigen stellen dat concurrentie inderdaad kan helpen om de spoorwegen efficiënter te maken. Universitair hoofddocent Wijnand Veeneman van de Technische Universiteit van Delft plaatst wel vraagtekens bij de verplichte aanbesteding zoals de Europese Commissie voor ogen staat.

Aanbevelingen

Het CDA vindt het belangrijk dat duurzame vormen van transport worden gestimuleerd. Het CDA wil dat het Nederlandse spoorwegennet verder wordt uitgebreid. Vanuit de kernwaarde rentmeesterschap is het voor het CDA belangrijk dat ook op de langere termijn goede keuzes worden gemaakt zodat ook in de toekomst gebruik kan worden gemaakt van een modern en innovatief spoorwegennetwerk.

Er is veel te zeggen voor marktwerking op het spoor. Het is de vraag of het druk bereden Nederlandse hoofdrailnet daarvoor geschikt is. De dreiging van aanbesteding/liberalisering kan er in ieder geval voor zorgen dat vervoerders beter gaan presteren en meer werk gaan maken van klanttevredenheid en innovatie. De onderhandse verlening van de concessie aan NS voor het hoofdrailnet voor een aantal jaar zorgt ervoor dat er weinig prikkels zijn voor de NS om beter te gaan presteren. Het is daarom aan te raden de druk op de NS hoog te houden door te dreigen met aanbesteding bij slechte prestaties.

Eerlijke toegang voor goederenvervoerders en private vervoerders is noodzakelijk wanneer er sprake is van marktwerking op het spoor. Het goederenvervoer op het spoor is al geliberaliseerd. Om deze markt goed te laten werken is een onafhankelijke positie van de infrastructuurbeheerder noodzakelijk. ProRail en de NS opnieuw onderbrengen in één organisatie, zoals het CDA voorstelt in haar verkiezingsprogramma uit 2012, is daarom onwenselijk. Het is in het belang van de Nederlandse goederenvervoersector dat de Nederlandse regering en het CDA bij andere Europese landen aandringt op strikte scheiding tussen het infrastructuurbeheer en de gevestigde vervoerders. De

huidige voorstellen bieden teveel ruimte aan landen om het infrastructuurbeheer en de gevestigde vervoerder bij elkaar te houden in een holdingstructuur.

Het Rijnlandse denken en doen dat goed bij de achtergrond en de standpunten van het CDA past gaat uit van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Vervoerders hebben ook in een geliberaliseerde spoorwegmarkt verantwoordelijkheden tegenover de maatschappij. Het CDA moet vervoerders blijven aanspreken op deze verantwoordelijkheden zodat niet alleen de korte termijn winst centraal staat in de bedrijfsvoering.

Literatuurlijst

Boeken

Hoogerwerf, A. (red.) (1998). *Het ontwerpen van beleid: een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek* (tweede druk) Alphen aan de Rijn: Samsom.

Thatcher, M. (1993). *Mijn jaren in Downing Street 10*. Amsterdam: Uitgeverij Balans

Van Schendelen, R. (2010). *More Machiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU*. (derde geactualiseerde druk) Amsterdam: University Press

Internetbronnen

<http://cernew.peak-sourcing.com>

<http://curia.europa.eu>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://fsr.eui.eu>

<http://parlis.nl>

<http://ressourcessgd.kb.nl>

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl>

www.cda.nl

www.cda-fryslan.nl

www.cerre.nl

www.clecat.org

www.conservativemanifesto.com

www.ec.europa.eu

www.eerstekamer.nl

www.eprints.whiterose.ac.uk

www.erfarail.eu

www.europa.eu

www.europa-nu.nl

www.evo.nl

www.gov.uk

www.infrasite.nl

www.ipex.nl

www.knv.nl

www.logistiek.nl

www.mobiliteitnederland.nl

www.nieuwsbladtransport.nl

www.nrc.nl

www.parliament.uk

www.railjournal.com

www.regeringen.se

www.ser.nl

www.standaard.be

www.telegraph.co.uk

www.tweedekamer.nl

www.uirr.com

www.upi.com

www.volkskrant.nl

Lijst van afkortingen

AO	Algemeen Overleg
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
CDA	Christen-Democratisch Appél
CDJA	Christen-Democratisch Jongeren Appél
CER	Community of European Railway and Infrastructure Companies
CERRE	Centre on Regulation in Europe
CHU	Christelijk-Historische Unie
CLECAT	European Liaison Committee of Common Market Forwarders
DB	Deutsche Bahn
EIM	European Rail Infrastructure Managers
ERA	European Railway Agency
ERFA	European Rail Freight Association
ERTMS	European Rail Traffic Management System
EU	Europese Unie
EVO	Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport
EVP	Europese Volkspartij
FMN	Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland
FS	Ferrovie dello Stato
GIU	Gestionnaire d'Infrastructure Unifié
HSM	Hollandsche IJzeren Spoorweg-Maatschappij
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPO	Interprovinciaal Overleg
KNV	Koninklijk Nederlands Vervoer
KVP	Katholieke Volkspartij
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NS	Nederlandse Spoorwegen
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OCCR	Operationeel Controle Centrum Rail
PSO	Public Service Obligation
RFF	Réseau ferré de France
SJ	Statens Järnvägar
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SS	Maatschappij tot Exploitatie van Staatsspoorwegen
TSI	Technical Specifications for Interoperability
UIRR	Union of Road-Rail Combined Transport Companies
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage I: Interview met Justus Hartkamp (ProRail)

Justus Hartkamp, Deputy Director; Corporate Strategy Public Affairs, ProRail
Centraal Station Amsterdam, 19 februari 2013

Justus S. Hartkamp werkt bij ProRail als Deputy Director Corporate Strategy. Daarvoor heeft hij 8 jaar bij Schiphol gewerkt als Senior Public Affairs Advisor.

Algemene indruk van het vierde spoorwegpakket

Het is duidelijk dat de Europese Commissie een doorbraak wil bereiken op de spoorwegen zodat de kwaliteit verbeterd en de prijzen omlaag gaan (zowel voor de belasting betaler als de reiziger). Als je dit pakket goed bekijkt doet het mij sterk denken aan de ontwikkelingen in de luchtvaart enkele jaren geleden. De Commissie gaf dat ook aan in haar presentatie van het vierde spoorwegpakket: *'We are with rail now where aviation was 20 years ago'*. De Commissie staat voor de concurrentiekracht van Europa en heeft daarin een opdracht om de transportsector van een impuls te voorzien. Binnen de transportsector moet rail dan geen marktaandeel verliezen, iets wat de afgelopen decennia wel is gebeurd. Het spoorvervoer is de meest duurzame mobiliteitsvorm en om het marktaandeel van rail te versterken zijn een aantal doorbraken nodig. Bij het wegvervoer heb je natuurlijk een rijbewijs nodig en moeten vrachtwagens aan bepaalde eisen voldoen, maar je kunt de vracht oppakken, de grens overnemen en weer terug rijden met nieuwe vracht. De luchtvaart heeft binnen Europa geen rechten nodig om te landen. Ik vermoed dat de Commissie vergelijkbare situaties op het spoor wil. Op het spoor bestaat nog steeds een lappendeken van spoorbreedtes, bovenleidingen, types beveiligingssystemen etc., allemaal sterk nationaal georiënteerd. Al deze verschillen komen de concurrentiekracht van Europa niet ten goede en met deze doorbraak kan het spoor een goed alternatief worden voor het vrachtvervoer op de weg, de binnenvaart en de luchtvaart.

Tegelijkertijd roept het vierde spoorwegpakket veel vragen op omdat het spreekt over de introductie van marktwerking, het vrijgeven van de binnenlandse markten voor passagiersvervoer. Dat roept bij mij de vraag op of deze markt wel internationaal is. De vervoersbehoefte van reizigers in Nederland is vooral binnenlands: comfortabel, tegen een goede prijs, betrouwbaar en punctueel. Dan is het de vraag of het helpt de Nederlandse overheid te verplichten de concessies aan te besteden.

Als gevolg van het vrijgeven van het goederenverkeer zijn beheer en infra gesplitst van de NS. Dat ging met opstartproblemen omdat ProRail in 3 mootjes was gehakt. Deze periode was niet de periode dat het Nederlandse spoor het beste presteerde. Maar vanaf dat moment zie je dat alle vervoerders op het Nederlandse spoor beter zijn gaan presteren. Niet alleen de NS, maar ook het goederenvervoer en de regionale lijnen. Er gaat nu wel belastinggeld bij, maar het vervoer is beter.

De Commissie bevestigt in haar plannen dat ze de splitsing tussen beheer en vervoer voorstaan. Daarmee moet het makkelijker worden een gelijkwaardige plek op het spoor voor goederenvervoerders en passagiersvervoerders te krijgen. De voorkeur van de Commissie is dat deze scheiding in zijn geheel plaats vindt maar er is ook toestemming om via holdingstructuren het beheer en de vervoerstak te scheiden, mits er strike 'Chinese Walls' komen tussen de twee. Deze holdings worden dan wel extra gecontroleerd en bij het vrijgeven van de binnenlandse passagiersvervoersmarkt staan deze holdingstructuren op een achterstand vergeleken met andere vervoerders. NS mag zonder problemen meedingen naar concessies in Engeland terwijl Deutsche Bahn dat pas mag na een stempel van goedkeuring van de Commissie.

Het standpunt van ProRail

ProRail herkent zich in het standpunt van de Commissie over scheiding tussen infrastructuur en vervoer. Resultaten zijn de afgelopen 10 jaar in ieder geval verbeterd. Het spoor ligt er beter bij en er gaat minder belastinggeld naar toe. In internationale vergelijkingen zie je dat in Europees verband dat Nederlands vervoer en infrastructuur goed presteert. Toch betekent dat niet dat het perfect verloopt, zoals bij de informatievoorziening in de winter. Dat is ook de reden dat NS en ProRail een uitgebreid verbeter programma hebben opgesteld. Er is geen andere structuur nodig maar wel een betere organisatie bijvoorbeeld door een gezamenlijke missie te definiëren en daar dan beide vanuit onze eigen organisatie en verantwoordelijkheid aan werken.

In het deel van het Commissievoorstel dat zegt dat de positie van de onafhankelijke infrastructuurbeheerder verstevigd moet worden herkennen wij ons goed. Wij plaatsen daarbij wel de kanttekening dat die scheiding niet zo rigide moet worden toegepast dat de samenwerking problemen krijgt. Bij het opzetten van het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) kregen we een brief van de NMA en de Commissie omdat ze bezorgd waren over de scheiding tussen beheerders en infrastructuur. Vervolgens hebben wij uitgelegd dat ook andere vervoerders meedoen, net als aannemers en een weerman. Wij zullen dus scherp in de gaten houden dat de strikte toepassing van de scheiding de operationele samenwerking niet in de weg staat.

Over het opengooien van de markt hebben wij als ProRail geen standpunt, dat is aan de overheid. Wij zorgen er slechts voor dat het spoor er goed bij ligt en voldoet aan de behoeftes van de klanten.

De opvattingen van de vervoerders over de technische integratie moeten we nog wel horen, maar op zichzelf zijn we er positief over, mits het proportioneel blijft. Door het standaardiseren van technische eisen gaan de kosten omlaag. Een goed voorbeeld van de noodzaak om te standaardiseren zijn de problemen met de Fyra. Het eerste dat in mij op komt is: laat een aantal Thalystreinen uit Frankrijk op het spoor rijden. Dan zijn er twee problemen; Frankrijk heeft er niet veel over en de treinen zijn niet geschikt voor het Nederlandse spoor. De Thalys tussen Bordeaux en Parijs mag niet zomaar het Nederlandse spoor op. Voor kleine aanpassingen kunnen we nu nog bij de inspectie toestemming vragen. Maar als het Europees Spoorwegbureau (ERA) alleen die bevoegdheid krijgt loop je het risico dat het lang gaat duren voordat er aanvragen worden behandeld. Daarom moeten we goed kijken wat we Europees en wat we nationaal kunnen doen. Aanvragen die veel kennis over de lokale situatie vergt moet je nationaal kunnen doen, maar voertuigautorisatie, vooral voor het goederen vervoer is erg internationaal dus moet je als Europa ook gaan faciliteren.

Het pakket schrijft een aantal dingen voor waar wij onze twijfels bij hebben. Zo stelt de Commissie dat er een Coordination Committee moet komen waarin wij moeten overleggen over onze investeringen. Wij kijken eerst of er zoiets al bestaat of dat we dit weer apart moeten oprichten. In het eerste geval staan we open voor suggesties en verbeterpunten, in het tweede geval lijkt het vooral op extra introductie van bureaucratie waar we niet op zitten te wachten. Daarnaast moet er een netwerk van infrastructuurmanagers komen. Wij menen dat dat al bestaat in de vorm van Railnet Europe, waarin we overleggen over internationale treinpaden. Ook dat is voor verbetering vatbaar, maar ook hier zet de Commissie in op wetgeving en het blijft de vraag hoe je dat mag interpreteren en implementeren.

Belangenbehartiging

Het pakket is een duidelijke prioriteit voor ProRail. Belangenbehartiging richting Europa gaat via de klassieke pijlers: de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

De Europese Commissie hebben we uitgenodigd bij de OCCR in Utrecht voor een werkbezoek om te laten zien dat we het poldermodel in stand houden bij de OCCR. We wilden dat de Commissie met eigen ogen zag hoe het werkt en hoe transparant we het vinden. Het geeft ook aan dat wij het spoorwegpakket ontzettend belangrijk vinden. Over het algemeen hebben wij onze belangenbehartiging aan het EIM (European Rail Infrastructure Managers) gedelegeerd. Medewerkers van het EIM hebben dagelijks of wekelijks contact met de Commissie en dat is ook de reden dat we deze branchevereniging hebben opgericht. Het is een klein kantoor, waar ongeveer 12 mensen werken die weten hoe er in Brussel gewerkt wordt.

De tweede pijler is de Raad. De Nederlandse regering, gecontroleerd door de Tweede Kamer. Lopend contact met het ministerie is cruciaal. In dit geval wordt het vierde spoorwegpakket zo belangrijk geacht dat ProRail is gevraagd om een uitvoeringstoets. Daarbij komt de AO transportraad die steeds belangrijker is geworden. Vroeger ging deze raad vaak niet door en als dat niet gebeurde waren vaak alleen PvdA, VVD en CDA aanwezig. De belangstelling is toegenomen en ProRail heeft daarom ook meer contact met de fracties. Dat contact is naar behoefte, soms wachten wij op vragen van de fracties en soms bieden wij ons aan als wij het onderwerp belangrijk vinden. Daarnaast hebben wij ook geregeld contact met de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel dat in dit geval functioneert als een verlengstuk van het ministerie. Zij weten vaak meer details over de dingen die er in Brussel spelen en het is altijd goed om draagvlak voor je standpunt te verbreden.

De derde pijler is het Europees Parlement. Peter van Dalen van de ChristenUnie is daar lid van de transportcommissie en Corien Wortmann is plaatsvervangend lid. Er zijn tijden geweest dat alle Nederlandse partijen in de transportcommissie een lid hadden, nu zijn het vooral Duitsers. Dat is zorgwekkend omdat er eerst in de commissie wordt gestemd en pas later in het Europees parlement. Het komt maar zelden voor dat eerder bepaalde verhoudingen veranderen. Dus voor de Nederlandse transportsector is het wel zorgwekkend dat er zo weinig Nederlanders bijzitten.

Als de 27 lidstaten voor zichzelf bezig blijven wordt de Europese economie er niet sterker op. In die zin begrijp ik dat de Europese Commissie een doorbraak in spoorsector wil. Maar als dat betekent dat wij voor veel geld een Europees beveiligingssysteem moeten plaatsen tussen Franeker en Harlingen waar al 30 jaar geen goederentrein heeft gereden en er nooit een internationale vervoerder rijdt gaan we daar echt kritisch over zijn. Verplicht ons liever om dat geld te besteden op de HSL, de Betuweroute en andere belangrijk spoorwegen waar dat wel belangrijk is en zin heeft.

Bijlage II: Interview met Ernst Cramer (NS)

Ernst Cramer, Manager European Affairs, NS
Tweede Kamer, 20 maart 2013

De Europese Commissie besteed veel aandacht en energie aan de liberalisatie van het spoorvervoer. Zij zijn daar al lange tijd mee bezig en dit is alweer het vierde pakket. De herziening van het eerste pakket is net achter de rug en daar komt het vierde pakket nu weer over heen, wat ons toch wel een beetje verbaast als NS. Je ziet ook dat in het vierde pakket maatregelen staan die de herziening van het eerste pakket niet gehaald hebben. Vooral de splitsing tussen de infrabeheerder en de vervoerders is gevoelig in veel landen en levert daar veel frustratie op.

Subsidiariteit

Wij hebben als NS niet zoveel moeite met de discussie rondom verdere liberalisatie. Wij vinden echter subsidiariteit erg belangrijk. Dat wil zeggen dat wij vinden dat de lidstaten dit zelf moeten kunnen beslissen. Daar zijn een paar redenen voor.

Splitsing infrastructuur en vervoer - Unbundling

Allereerst is het zo dat je rondom de splitsing best afspraken kunt maken over de scheiding. De achtergrond hiervan in Europa is tweeledig. De Commissie vindt namelijk dat in een aantal grote landen in Europa vervoerders te veel macht hebben omdat alles in een hand gevat zit en dat nieuwe toetreders geen ruimte hebben om daar tussen te komen. De tweede reden is dat ze ook zeggen is dat er zit een soort kruissubsidie bestaat tussen financieringsstromen tussen wat de infrastructuurbeheerder krijgt en dat wat de vervoerder krijgt. In Nederland is dat helemaal geen discussie omdat het al gesplitst is. Maar in die druk om volledige splitsing staat het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) onder druk. Maandag heb ik gesproken met een van de ambtenaren van de Commissie en die geeft wel aan dat de OCCR mogelijk moet blijven en dat ze zich dat ook realiseren. Kijk je echter naar de teksten van de voorstellen dan kan het weleens moeilijk worden om dit soort overleggen in stand te houden. Verder hebben zo iets van in Nederland is infrastructuurbeheer en vervoer gesplitst en wij zijn tevreden zoals dat nu gaat.

Europees Spoorwegbureau (ERA)

Ander belangrijk onderdeel van het pakket is de technische pilaar, de grotere macht van het Europees Spoorwegbureau (ERA), die veel meer ruimte en positie krijgt in het certificeren en toelaten van materieel en regelgeving rondom spoor. Als NS denken we dat dat een goede ontwikkeling is. We hebben wel binnen Europees verband, de koepelorganisatie CER, aangegeven dat we ons wel zorgen maken over het risico dat je straks meerdere instanties hebt die toestemming moeten geven. ERA is het bureau waar je je moet aanmelden, maar lopen we niet het risico dat die het heel druk krijgt en dat zij dan aan het eind van de rit de oude nationale spoorwegbureaus vraagt om bepaalde taken uit te voeren. Dan krijg je een soort getrapte verantwoordelijkheid. Wij vinden dit dus prima, met name goederenvervoerders zien deze maatregel echt als een zegen, maar er zijn wel risico's en die worden gelukkig ook erkend.

Public Service Obligations (PSO)

Het laatste onderdeel van het pakket dat voor ons belangrijk is, is de Public Service Obligation (PSO) verordening. Dat bestaat uit de verplichte aanbesteding en de open markt discussie. Dit hangt ook nauw samen met belangrijke onderdelen uit de herziening van het eerste pakket. De verplichte

aanbesteding zal op termijn wel plaatsvinden maar ook daarvan denken we dat een land dat eigenlijk zelf zou moeten beslissen of en zo ja er sprake is van verplichte aanbesteding. De open markt discussie is mooi geroepen, maar gaat niet werken in Nederland. De Commissie motiveert haar voorstel door te wijzen op de Oost en Midden-Europese landen die in 2004 bij de EU zijn gekomen (E10), zoals Letland. Daar is echter een hele andere infrastructuur. Wij hebben in Europees verband met elkaar overlegd en daar zeiden de spoorbedrijven uit deze landen dat zij de open markt discussie op twee manieren zien. Zij zeggen dat niet tegen hun eigen minister, maar zij zien de marktdiscussie als kans om nieuw geld aan te trekken van buitenlandse investeerders voor bijvoorbeeld nieuw materieel. Dat geld hebben ze hard nodig want door de splitsing krijgen ze niet het geld dat is begroot. In West-Europa hebben we gewoon een goed functionerend en dicht bereden spoorwegsysteem.

Open markt in Nederland

Wij als NS denken dat de discussie over de open markt in Nederland nauwelijks is te voeren. Kijk maar naar de discussie als het gaat om de Fyra of de alternatieve Fyra. Dan moet je gaan schuiven en dat is al moeilijk genoeg. Rondom Schiphol kan er niks meer geschoven worden. Met de nieuwe dienstregeling is bijvoorbeeld de rechtstreekse intercity tussen Amsterdam en Den Haag en Rotterdam over Haarlem gelegd. Omdat er geen ruimte meer is in de Schipholtunnel en in de dienstregeling. Toen ik in de Kamer zat hebben we ook wel discussies gevoerd over de capaciteit van de Schipholtunnel, daar lopen we echt tegen grote capaciteitsproblemen aan. Dus een open markt suggereert dat iedere aanbieder op het spoor kan rijden en een tijdpad kan vragen voor bepaalde tijden. Dan moet de infrastructuur daar wel geschikt voor zijn en naar onze overtuiging is dat onvoldoende het geval. Sterker nog, in de brede Randstad kan dat helemaal niet. Mooi voorbeeld is OV SAAL-verbinding, Schiphol- Amsterdam-Almere-Lelystad, die eigenlijk precies zo wordt aangepast dat hij in de dienstregeling past. Dus als er dan een trein extra komt hoe moet je die dan faciliteren? Of je gaat uitruilen, maar de vraag is of dat uitruilen het doel van de Commissie is. De bedoeling van de Commissie is het vergroten van aanbod. Wij zeggen daarvan dat er in Nederland al een maximaal aanbod is tenzij de overheid bereid is om veel te investeren in infrastructuur. Dan loop je tegen politieke grenzen aan. Dat is geen kwestie van onwil maar dan komen wij met de vraag of de maatschappij en de politiek in Den Haag bereid is verdere spoorverdeling toe te passen?

Wij sluiten niet uit dat er gebieden zijn in Nederland waar open markt zou kunnen werken. Open markt is nog wat anders dan verplicht aanbesteden, open markt betekent dat iedereen zich kan melden bij de infrastructuurbeheerder en een verzoek voor een trein pad kan indienen. In die zin zegt ProRail ook, daar ga ik naar kijken. En als het niet kan, moeten ze overbelast verklaring geven en moet er een investeringsplan komen. Dat is hoe het in Nederland geregeld is. We hebben een Nederlands systeem in wetgeving dat goed werkt, wat zou je nou nog meer moeten doen?

Verplichte aanbesteding

Voor de verplichte aanbesteding is NS gewoon heel bevreesd. Niet zozeer voor het bedrijf, we zijn reëel genoeg om te zeggen dat mogelijkerwijs dit de laatste keer is dat het onderhands aanbesteed wordt. Maar in de voorstellen die nu vanuit Brussel komen willen ze niet alleen afdwingen dat er aanbesteedt wordt, maar willen ze ook de dienstcontracten die je als land hebt beperken. Open Access heeft de voorkeur, maar als dat niet kan mag dat ingevuld worden met een Public Service Obligation (PSO). Om te voorkomen dat dat te groot wordt hebben ze daar een verplichting ingelegd, een drempelwaarde, van 10 miljoen reizigerskilometers. Of maximaal 1 derde van het spoorwegnet. Dat betekent voor Nederland dat Nederland in drieën geknipt gaat worden want alleen als NS zitten we al op 110 miljoen reizigers. Heel Nederland is 114 miljoen (met regionale vervoerders erbij). Hierover hebben we een discussie gevoerd met een ambtenaar van de Commissie. Die omzeilt deze

voorwaarde heel handig, door te stellen dat daar nog discussie over is. Als je kijkt naar de tekst in het voorstel is het echter een keiharde drempelwaarde. Er staat in het begeleidend schrijven dat er ruimte is, maar niet hoe dat uitgewerkt moet worden. Maar naar onze overtuiging is er geen ruimte, er staan heel duidelijk die drempelwaarden in. NS heeft in het vervoersplan 2013 opnieuw onderzoek gedaan naar de wens van NS klanten en dat is vooral niet overstappen. Daarover zijn ook altijd discussies met consumentenorganisatie Locov. Een eventuele splitsing van het hoofdrailnet is volgens ons dan ook onwenselijk.

De NS hoopt dat de mogelijkheid op onderhands aanbesteden kan blijven bestaan, daar zijn we eerlijk in. Maar we realiseren ons dat het echt een dynamiek is die verder groeit. Wat wij vooral willen benadrukken is dat landen dit zelf moeten kunnen besluiten. Omdat de consequentie, het geweldige investeringsprogramma dat er achter weg komt, landen kan laten realiseren wat dit betekent. Zij zullen dan zeggen dat de Europese regelgeving hen verplicht tot investeren. In Nederland zou dat betekenen dat er geweldig wordt geïnvesteerd in infrastructuur, dat er vervoerders bijkomen, maar dat het aanbod voor de reiziger gelijk blijft, omdat we nu al op maximale capaciteit zitten.

De gele kaart

Ik vind de gele kaart van de Tweede Kamer een sterk signaal, waarmee de Kamer haar motivatie laat zien en waarmee ze aangeeft dat ze zich realiseert wat de consequenties van de voorstellen zijn. In die zin ben ik er wel gelukkig mee. Ik weet inmiddels dat Oostenrijk zich ook heeft uitgesproken. In meer landen loopt de discussie maar grote landen zitten daar volgens mij wel wat anders in. Gisteren was ik in Brussel voor het overleg over de positie van de Europese spoorwegmaatschappijen en dan zie je ook gewoon dat er op onderdelen grote verschillen zijn. Ook tussen de middelgrote spoorwegbedrijven. In Oostenrijk is wel de gele kaart getrokken terwijl ze daar met WestBahn een soort van open access hebben. Toch hebben ze de kaart getrokken omdat ze zeggen dat er best wel gebieden zijn waar het kan en daar doen we ook, maar er zijn ook gebieden waar het echt niet kan. En we willen niet verplicht zijn, geef ons als land zelf de ruimte om te beslissen hoe je dat vormgeeft.

The Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER)

Wij werken intensief samen met de The Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER). De CER heeft ongeveer 100 leden met passagiers- en goederenvervoerders. Goederenvervoerders hebben een heel ander belang dan de spoorwegbedrijven. Er is ook een belang tussen de spoorwegbedrijven die gemengd vervoer hebben. Er zitten spoorbedrijven er tussen die nog niet unbundeld zijn, waar dus ook de infrastructuur manager eigenlijk mee aan tafel zit. Dat is een ingewikkelde discussie. Maar omdat die splitsing nog niet volledig is doorgevoerd binnen sommige landen, zitten ze nog bij de CER. Terwijl er ook een aparte koepel is voor de infrastructuurmanager, EIM. Daar is ProRail lid van. Dat zijn dus onderwerpen waar de meningen ook over verdeelt zijn. Over de positie van de CER is dan ook zwaar gediscussieerd. Maar er is wel een gezamenlijk vertrekpunt en de basis en uitgangspunten staan er wel gewoon in.

Er wordt voornamelijk via de CER gelobbyd maar ik heb ook contact met Europarlementariërs Corien Wortmann en Peter van Dalen. Op dit onderwerp moet dat contact nog gelegd worden. We hebben nu eerst even gefocust op de amendementen binnen de CER.

BNC-Fiche van de regering

Wij zijn heel gelukkig met de positie van de staatssecretaris, ook rondom de impact studie. Binnen de CER is redelijk wat scepsis over de impact studie van het Europees Parlement. De CER heeft zelf eind vorig jaar een studie gepresenteerd, waarin ze zeggen: het is nog maar de vraag wat de opbrengsten

zijn als je PSO contracten gaat openbreken en over gaat naar verplichte aanbesteding. Het is nog maar de vraag of dat zoveel voordelen biedt. Er zijn een aantal landen die er al wat langer mee werken en op basis daarvan zie je dat de prijs die de vervoerders bieden daalde met gemiddeld 20 procent, maar dat bij de eerst volgende concessie de prijs weer stijgt. Volgens mij hebben we dat in Nederland ook gezien bij een aantal regionale aanbestedingen die te laag hebben ingeschreven en het kostenplaatje moeilijk vast kunnen houden. Binnen de CER is de NS in die zin wel een beetje een witte raaf omdat de NS voor het krijgen van de hoofdrailnetconcessie geen compensatie krijgen. Ik heb ook gevraagd binnen de CER, de regelgeving gaat er nu van uit dat een dienstcontract altijd met compensatie gepaard gaat. Maar dat hoeft niet per se. En dan kijken ze je aan alsof ze water zien branden hoe dat mogelijk is. Sterker nog, het ministerie heeft twee jaar terug twee miljard uit de ruif gehaald voor de financiering van infrastructuur. We betalen gewoon onze fee. We betalen in Nederland dan wel niet zulke hele hoge track access charges, maar de overheid hoeft ons verder niks te betalen. Op het moment dat je een bepaalde massa hebt kan je ook de bekostiging van een heel netwerk betalen. Zowel de minder als meer winstgevende lijnen. Het gaat dan niet alleen over de meer winstgevende trajecten met meer reizigers maar ook om de tijdstippen. De intercity Groningen-Utrecht is een profijtelijke lijn waar wij aan verdienen. Maar niet in de avonduren. En ook niet in de hele vroege ochtenduren. Er zit veel vermenging in en dat kun je niet met een schaarstje knippen.

Meer dan 45 procent van de reizigers in de intercity maakt een reis van minder dan 40 kilometer. Dat is eigenlijk stoptreinvervoer, maar ze kiezen intercity omdat die een aantal plaatsen overslaat. Daarnaast is er de discussie dat wanneer er verschillende vervoerders naast elkaar rijden of je dan met elkaars kaartje in de trein kan. In theorie kan dat. Kijk maar naar Zwitserland. Hoewel dat geen EU lidstaat is doen zij wel mee aan de spoorwegpakketten en zitten ze ook in de CER. In Zwitserland zitten alle partijen aan tafel en die overleggen samen over de tariefstructuur en dat functioneert als een klok. Maar niet alleen met de trein maar ook met de bussen, de boot en de kabelbaan, dat is gewoon een groot blok dat aan dezelfde tafel zit. Er worden afspraken onderling gemaakt, de klant heeft daar geen last van. In mijn ogen, vanuit klantbeleving, is dat de ideale situatie. Leg dat eens voor bij onze NMA, ik denk dat we hem uitgemeten krijgen en dat het niet mag. Ik denk dat je moet zoeken naar een systeem waarin je helder met elkaar over de commerciële belangen bent en dat je moet concurreren op kwaliteit. Dan heb je voor de klant wel het maximaal haalbare. Maar dat betekent dat je iets van stal moet halen, waarvan de Commissie zegt dat ze dat niet willen.

Overheden zien nu wel dat de private vervoerders de eventuele winsten meenemen en dat dat niet geïnvesteerd kan worden in de infrastructuur. Als je dan de kosten voor het gebruik van de infrastructuur gaat verhogen haken private vervoerders af. Met als gevolg dat je als overheid dan opeens wel weer een dienstcontract mag afsluiten, maar dat je dan wel zit met de leftovers. De vraag is dan of je dan als maatschappij als geheel wel goedkoper uit bent. Wij betwijfelen dat sterk.

Verenigd Koninkrijk

In Het Verenigd Koninkrijk is in mei 2011 het McNulty report uitgebracht. Deze externe commissie heeft gekeken naar de reden dat het spoor 40 procent duurder is dan de vergelijkbare situatie in Noordwest Europa. Dat heeft vooral te maken met inefficiëntie in de afstemming, dure kaartjes voor reizigers en onvoldoende coördinatie en afstemming. Daar hebben ze nu met elkaar naar gekeken om te kijken of de kosten met 30 procent in 2020 gereduceerd kunnen worden. Dat is de opgave die ze zichzelf hebben opgelegd.

Bijlage III: Interview met Anne Hettinga (Arriva/FMN)

Anne Hettinga, Directeur Arriva Nederland en voorzitter van FMN
Telefonisch, 16 mei 2013

Het vierde spoorwegpakket

Het belangrijkste onderdeel uit het pakket voor ons is de aanbeveling om vanaf 2019 al het spoor aan te besteden. Dat betekent een enorme impuls voor de spoorwegen en daar zijn we erg blij mee.

De NS is van mening dat het hoofdrailnet in Nederland niet geschikt is voor marktwerking omdat het te druk bereden wordt. Daarmee vertoont de NS ambivalent gedrag. In Denemarken roepen ze namelijk met ons dat het hoofdrailnet daar moet worden opengebroken. Terwijl daar toch echt ook stukken spoor zijn die net zo druk worden bereden als het hoofdrailnetwerk in Nederland.

Wij zijn niet voor een open markt op het Nederlandse hoofdrailnetwerk. Anders wordt het te chaotisch. Wij vinden het belangrijk dat er een goede regie rol blijft. Wij zijn wel voorstander van aanbesteding van het hoofdrailnetwerk.

Wat betreft de splitsing vinden wij het vooral belangrijk dat de vrije toegang gewaarborgd is. De precieze invulling van de wetgeving is dan minder belangrijk.

De problemen waarover de NS het altijd heeft op het Nederlandse spoor zijn totale onzin. Ik verwijs daarbij graag naar het onafhankelijke onderzoek van Janse de Jonge die tot dezelfde conclusie kwam.¹¹⁹

Betrokkenheid van regionale vervoerders bij totstandkoming van het spoorwegpakket

Wij worden niet betrokken bij de totstandkoming van beleid. Ook nu praten NS, ProRail en het ministerie samen over de gevolgen van het vierde spoorwegpakket. Wij mogen pas later aansluiten wanneer zij al veel hebben besproken.

¹¹⁹ Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu over advies Janse de Jonge decentralisatie spoorlijnen, 12 juli 2012. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/07/12/advies-janse-de-jonge-decentralisatie-spoorlijnen.html>

Bijlage IV: Interview met Ad Toet (KNV)

Interview met Ad Toet, Directeur Koninklijk Nederlands Vervoerder, KNV
Kantoor KNV Den Haag, 15 april 2013

Het vierde spoorwegpakket

Het pakket is een twintig jaar lange strijd om een aantal geïntegreerde spoorwegondernemingen zo in te richten dat belangenverstrengeling niet meer mogelijk is. Die strijd is nog niet beslecht en gaat gewoon door. In die zin is dit pakket teleurstellend. Echte knopen worden nog niet doorgehakt.

‘Unbundling’

Ik vind het jammer dat een grote speler zoals de DB Group, die echt wel van goede wil is en de intentie heeft dingen goed te regelen, krampachtig vasthoudt aan het samenbrengen van de eigendomsbelangen in een en dezelfde holding. Ik vind dat jammer, want ik zie de spanning tussen het infrastructuurbedrijf. Die is per definitie beperkt tot het grondgebied van lidstaat en aan de andere kant zie ik binnen diezelfde groep een vervoersbedrijf voor wie die grenzen allang niet meer bestaan. Het vervoersbedrijf werkt en denkt al langere tijd Europees en tegelijkertijd zit er binnen dat bedrijf een organisatie dat per definitie binnen een lidstaat moet werken. In mijn overtuiging verenigt zich dat niet met elkaar. Ik zou het dan ook helemaal niet verkeerd vinden om dat uit elkaar te trekken. Ik waardeer de houding van Europees commissaris Kallas maar het is jammer dat hij niet verder kan gaan als hij nu probeert. Dat het daarmee een goede stap in de richting is geloof ik ook wel, maar er zouden nog meer stappen moeten volgen.

Ik heb met mijn Franse collega's en de heer Pepy (directeur SNCF) persoonlijk over de splitsing gesproken. Wij hebben met elkaar gefilosofeerd over het dilemma rondom de splitsing. Als je kijkt naar de Franse situatie heeft het uit elkaar trekken van die business units geen efficiency verbeteringen gebracht maar wel verlies aan samenhang. In Nederland hebben we ook ervaren dat het uit elkaar trekken van zo'n nationaal bedrijf verlies aan samenhang betekent. Desondanks hebben we in Nederland wel te maken met veel betere efficiency. Ik begrijp het standpunt van Frankrijk wel dat wanneer het geen verbetering van de efficiency heeft opgeleverd maar wel een verslechtering van de samenhang dat zij het weer bij elkaar willen voegen. De Franse manier van scheiding tussen infrastructuurbeheer en vervoer was sowieso een beetje fake, ze hielden zich net aan de Europese wetgeving maar niet aan de essentie ervan.

Interoperabiliteit

De Commissie doet verder een aantal voorstellen over interoperabiliteit. Daar zijn we al 20 jaar mee bezig en moet gewoon veel sneller. We kunnen vaststellen dat alle inspanningen in Nederland om de interoperabiliteit tussen de nationale vervoerders te verbeteren tot dusver alleen averechts hebben gewerkt. De kostprijs is alleen hoger geworden. Wij zijn bang dat naast nieuwe Europese wetgeving de nationale wetgeving blijft bestaan. Een markant en triest voorbeeld hiervan is ERMTS, het unieke beveiligingssysteem. In plaats van een homogeen geïntegreerd veiligheidssysteem heeft dit geleid tot 25 verschillende vormen van ERTMS.

Liberalisering van passagiersmarkt

KNV heeft geen formeel standpunt over de voorstellen rondom de openstelling van de passagiersvervoersmarkt.

Veel problemen Frankrijk en België

Goederenvervoer loopt in Frankrijk en België moeizaam. Met name in Frankrijk zijn er hoge kosten voor goederenvervoer die uiteindelijk betaald worden door klanten van verladers. Of deze klanten blijven weg. We zien dat vooral in Frankrijk. In België zie je dat daar achterstand is, dat ze daar de problemen nog niet hebben aangepakt. Je ziet dat daar een investeringsachterstand is als je over de stations rondloopt. Je ziet het aan de verouderde treinen. Op een gegeven moment stort de rommel vanzelf in en gaan ze wel investeren, maar je ziet daar een faseverschil zit met Nederland. In Frankrijk zie je dat niet, daar is wel degelijk geïnvesteerd. De spoorwegen worden daar dan ook veel centralistischer aangestuurd. In Frankrijk zie je dat de cijfers dramatisch zijn. Jaarlijks moet er veel extra geld van de staat naar de spoorwegen.

De echte problemen worden niet met dit pakket aangepakt. Dat lukt ook niet in 1 á 2 jaar. Het echte probleem is de Europese toelating van rijdend materieel. De leaseprijs van locomotieven, de prijs die je per dag betaald voor gebruik is in Nederland twee keer zo hoog als in Duitsland, voor dezelfde locomotief. Dat komt door de extra voorzieningen en de extra kosten die de leasepartij moet maken. Dat is een fenomeen dat ons in Nederlands parten speelt. Linksom of rechtsom, er bestaan nu 25 verschillende registers voor locomotieven in Europa. Als daar één register van wordt gemaakt, heeft dat ene register nog wel steeds te maken met het technisch wel of niet kunnen rijden op bepaalde netwerken. Want de technische specificaties van die netwerken verschillen. Als locomotieven op een netwerk veilig kunnen rijden kan het best zo zijn dat ze op een ander netwerk niet veilig kunnen rijden. Die verschillen blijven er nog inzitten en die zouden er ook uit moeten. Daar doet deze wetgeving helemaal niks aan.

Toelating goederenvervoer op spoor

Wat feitelijk de basis is van 20 jaar gehannes met Europese wetgeving zijn de nationale bedrijven die infrastructuur en vervoer doen. Als je als nieuwkomer op een markt komt waar een bedrijf zowel het vervoer en de infrastructuurbeheer doet, is de kans groot dat er sprake is van oneerlijke concurrentie. Het is dus beter om een bedrijf los te knippen en het infrastructuurbeheer en de vervoerstak onder te brengen in verschillende bedrijven. In Nederland is dit goed geregeld met ProRail en NS, maar nog steeds hoor je wel eens beschuldigingen dat ProRail NS te vaak bevoordeelt. In Nederland valt dat wel mee, maar de verdenking ligt er vaak wel. Wij zijn dan ook verbaasd dat we in Nederland de toelating voor goederentreinen op het spoor in een BV (Keyrail) stoppen. Een Besloten Vennootschap, dus niet volledig transparant. Wie weet er dan wat er binnen die BV gebeurt? Hoe wordt er over wat er in die BV gebeurt gerapporteerd? Een BV betekent dat ook het parlement geen zicht meer heeft op wat er in die BV gebeurt. Een publieke taak die in Europese wetgeving met grootste voorzichtigheid wordt behandeld en al 20 jaar strijd oplevert, namelijk het toewijzen van treinpaden en in rekening brengen van het gebruik, is in Nederland een taak van de minister en volgens EU wetgeving een essential function. Via een concessie door de minister is deze taak onderlegd bij ProRail, die besluit om de publieke functie te beleggen in een BV waar ze vervolgens ook zelf geen volledige zeggenschap over hebben. Volgens mij is dat als vloeken in de kerk. Dat kan niet. Dan spelen er commerciële belangen, in dit geval van commerciële havens. ProRail heeft een belang van 50 procent in Keyrail. De overige 50 procent is in handen van de haven van Rotterdam en Amsterdam. Deze havens delen niet alleen publieke belangen want dan zouden ze nog steeds staatsondernemingen zijn geweest. Ze zijn geprivatiseerd en in die havens spelen allerlei commerciële belangen. Dus dan kom je op een zeer hellend vak. Met de goede intentie zou dit misschien wel kunnen werken maar de minister heeft er in ieder geval geen controle meer op. Je kunt je afvragen of dit beoogd wordt in de Europese wetgeving.

Brussel

Ad Toet heeft vier jaar (2003 – 2007) gewerkt in Brussel bij de Europese koepelorganisatie van spoorvervoerders en infrastructuurbeheerders, de Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER).

Ik zat daar in de tijd dat de EU 10 nieuwe lidstaten kreeg die heel veel spoorvervoer hebben, maar die het hele financiële systeem rondom het spoor compleet anders hadden ingericht. Eigenlijk hadden ze allemaal één model, het communistische model, met veel kruissubsidie. Je mocht je niet als vervoerder vestigen, bijvoorbeeld als vrachtvervoerder. Dus de prijs voor het goederenvervoer werd feitelijk bepaald door de staat en daardoor was goederenvervoer fors winstgevend. Zodanig winstgevend dat het spoorgoederenvervoer ook het reizigersvervoer en het onderhoud van de infrastructuur betaalde. Als je dan de EU binnenstapt met een dergelijk model krijg je opeens te maken met concurrentie van het wegvervoer. Dus de spoorgoederentarieven gaan onder druk staan en dan valt de bodem uit het model. Die kruissubsidie kan je dan namelijk niet meer gaande houden. In het Europese model is het zo dat de overheid de kosten voor de infrastructuur op zich neemt en dat de staat voor zover het niet uit kan daar Public Service Obligations (PSO) voor maakt om het gat te dichten. Dat hadden deze landen nooit in het systeem, de staat had nooit betaald voor de spoorwegen, want dat kwam uit de te hoge goederentarieven. Die omslag moest gemaakt worden in wetgeving en in financiële huishouding. Dat gebeurde bij de toetreding. Er bestonden toen ook nog in deze midden en oost Europese landen veel kleine onrendabele spoorlijnen want het goederenvervoer betaalde dat. Ze hebben ook nooit eerder de druk gevoeld om het spoornetwerk te rationaliseren. Beheer van infrastructuur werd veel te duur na de toetreding tot de EU omdat deze landen dat financieel niet konden opbrengen, de kwaliteit van het net ging zwaar achteruit. Omdat het financieel niet in evenwicht was kwamen ze in een neergaande spiraal terecht. Daarenboven kwamen er veel middelen vrij om te gaan investeren in trans-Europese corridors. Maar deze landen waren niet gewend om in spoor te investeren dus dat zorgde voor een extra liquiditeitsprobleem. PSO's waren een onbekend fenomeen, infrastructuurbeheer kenden ze niet en toen kwamen er ook nog miljoenen vrij voor trans-Europese corridors die wel gefinancierd moesten worden voor 50 tot 80 procent. Tot op de dag vandaag zie je nog gekke dingen in de Oost-Europese landen. Bijvoorbeeld de tarieven voor goederenvervoer. In Nederland en Duitsland betaal je 2 tot 3 euro voor het gebruik van de infrastructuur per kilometer, in Polen zit dat boven de 6 euro.

Bijlage V: Interview met Wijnand Veeneman (Universiteit Delft)

Interview met Wijnand Veeneman, onderzoek Openbaar Vervoer, Technische Universiteit Delft
Technische Universiteit Delft, 22 mei 2013

Unbundling

Veel mensen zien een hele lineaire relatie, ook in de Tweede Kamer zie je dat, tussen de scheiding tussen infrastructuurbeheerders en het gedoe op het spoor. Namelijk dat de scheiding het oplossen van problemen tussen ProRail en NS moeizamer maakt. Het is helemaal niet zo lineair. Die scheiding leidt tot een meer moeilijker oplossing van gedoe. Een voorbeeld daarvan: voor de scheiding had je gewoon integrale verkeersleiding. Dat maakt het leven makkelijk want degene die over de trein gaat en degene die over het spoor gaat zaten bij elkaar en die bakkeleiden gewoon met elkaar over hoe de vraag hoe de capaciteit die we hebben zo snel mogelijk verdeeld kan worden om de problemen op te lossen. Deze situatie heeft er ook toe geleid dat er van te voren weinig was nagedacht over scenario's over hoe we problemen en storingen kunnen gaan oplossen.

Toen de scheiding er kwam, kwam er een heel strikt communicatieprotocol tussen verkeersleiding en tussen degenen die over de treinen gaan. De gedachte daarbij was dat we niet kunnen hebben dat NS'ers van de treindienstleiding met ProRail allerlei problemen gaan oplossen op manieren die negatief zijn voor regionale en goederenvervoerders. Het level-playing field moest worden bewaakt. Dat is gedaan door heel erg strak te kunnen controleren hoe die communicatie gaat, dus mocht men alleen communiceren via de email. Dat betekent in de operatie dat als je een trein in Rijswijk hebt staan, de problemen moet oplossen door elkaar te e-mailen. Dan moet je elkaar gewoon in de ogen kunnen kijken en af en toe met een vuist op tafel kunnen slaan. Dat is via de email knap lastig. Dus dat leidde onmiddellijk tot heel veel gedoe en problemen maar dat leidde er ook toe dat ProRail en NS en andere vervoerders veel meer met elkaar gingen nadenken over standaardprotocollen voor bepaalde verstoringen. We hebben een vierbaans baanvak en we hebben een stoptrein in één richting die stil staat en die blokkeert dat deel van het spoor, wat gaan we dan doen? Wat doen we met de andere stoptreinen, gaan we die er langs laten rijden, met welke dichtheid kan dat zonder dat het tot grote problemen leidt? Dus er is heel veel meer plannend nagedacht over hoe er met storingen kan worden omgegaan. Er zijn nu een enorme hoop scenario's, en wat je nu ziet is dat als er nu een verstoring is, dan kunnen NS en ProRail of een andere vervoerder, snel beslissen welk scenario wordt uitgevoerd. Er wordt met elkaar geavanceerder over nagedacht over het oplossen van storingen dan vroeger. Vroeger begon je met niks, ging je met elkaar bakkeleiden, nu begin je met een scenario. Inmiddels mag er gewoon gesproken en gebeld worden, in het Operationeel Controle Centrum Rail (OCCR) hebben we het zelf zo geregeld dat ze bij elkaar zitten. In die zin is het zo dat de druk die in deze situatie ontstond, dingen heeft opgeleverd die nu ook nog handig zijn. Die hadden we nooit gehad als we die vreselijke situatie na 2004 niet hadden gehad.

Voor marktwerking, maar tegen het vierde spoorwegpakket

Of de huidige situatie beter is dan de situatie voor de splitsing is heel moeilijk vast te stellen. Er zijn veel meer treinen op het spoor, het spoor is anders. Dus dat oordeel is nooit onafhankelijk. Ik vind dat soort kwantitatieve analyses heel nuttig, maar daarna moet je kijken van wat speelt daarachter, welke mechanismes zitten daar in. Zijn die mechanismes positief of negatief? Dat vind ik ook problematisch met dingen in het vierde spoorwegpakket in heel andere zin, los van de splitsing, die is heel selectief in de aannames. De analyses in het vierde spoorwegpakket zijn heel selectief in het

eruit pikken van situaties. Er wordt naar Engeland gekeken, maar op een heel abstract niveau. Ons gedoe rondom de splitsing is in de hele analyse rondom het vierde spoorwegpakket nergens terug te vinden. Dat is wat wij aan den lijve hebben ondervonden door de splitsing. Dat is wat je landen als Duitsland of Frankrijk wil meegeven als zij die splitsing verder willen doorvoeren. Denk er aan, dit komt eraan. Ja, we gaan het wel doen, maar hou hier rekening mee. Het hele vierde spoorwegpakket negeert dat allemaal. Want het moet eerst door en dan gaan we nadenken over die negatieve kanten. Dat vind ik echt slecht. Ik snap wel dat je anders in landen als Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje het er bijna niet door krijgt als je dat niet op die manier doet, maar onmiddellijk doe je allemaal beloftes over hoe fantastisch het allemaal wel niet gaat worden, terwijl dat het niet gaat worden. Zo goed gaat het niet zijn. Dat vind ik de spanning van het vierde spoorwegpakket. Ik ben heel erg voor marktwerking, maar tegen het vierde spoorwegpakket. Dat is een standpunt wat ik maar niet tussen de oren krijg bij heel veel mensen. Eigenlijk kun je alleen maar voor of tegen marktwerking zijn. Als je voor marktwerking bent ben je voor het vierde spoorwegpakket. Ik heb daar net weer een column over geschreven bij OVPro.nl en dan zie je in de reacties dat mensen dat niet aan kunnen.¹²⁰

Ik ben dus wel zeker voor marktwerking, maar ik ben tegen de vijftienjaarlijkse verplichte aanbesteding. Ik ben wel heel bewust van het feit dat overheden, zeker als je langere tijd een concessie hebt, gemakzuchtig worden en denken, het is wel goed. Ik heb wel een plan in de kast te liggen maar het is wel goed. Dat zie je nu ook en dan komt de druk uit Europa, het moet eigenlijk wel. Maar als het goed is hoeft het niet. Op dat moment kun je zeggen we gaan door met deze vervoerder en dan heb je niet de negatieve kanten van een overgang en de positieve kant van de markt heb je wel. Want als de vervoerder het niet goed doet kun je aanbesteden.

De NS

Als ik kijk naar de benchmarks van hoe de NS het doet dan doet NS het best wel goed. Als je kijkt naar wat er gebeurd met klantenbeoordelingen van de afgelopen jaren dan valt er ook niet te klagen. Als reiziger heb ik net als anderen soms ervaringen met bijvoorbeeld een conducteur waarvan ik denk, pleur een eind op, dit kan beter. Punt is natuurlijk dat dat overal gebeurd en dat je dat moet accepteren als onderdeel van het openbaar vervoer. Door vele Kamerleden en de publieke opinie wordt die negatieve ervaring wel direct gekoppeld aan marktwerking, want dan kunnen we terugpakken. Als je kijkt naar Engeland waar ze de markt al hebben zoals die hier moet komen dan wordt er meer geklaagd, is het 40 procent duurder en zijn ze niet in staat de capaciteit op orde te houden. Veel staan, veel slechte dienstverlening. Daarmee is het gesprek zoals we die in het publieke debat en ook in de Kamer gehad hebben over die negatieve ervaringen, daar een soort handelingsperspectief aan te koppelen van, als we daar nou die markt op in zetten met de belofte dat het beter wordt, dan zie je dat dat in de realiteit dat dat helemaal niet gerealiseerd wordt. Dat er dan nog steeds gezeik is en dat ze in Engeland smachten naar een overheid die veel dwingender gaat optreden in de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Wat mij betreft is het onverlet dat wanneer je een monopolist oneindig bezit gunt van de markt dat je dan niet moet gaan klagen als hij er na 15 jaar een potje van maakt. Dus in die zin moet je de markt hebben. Tegelijkertijd, als je een monopolist hebt en je gaat elke twee jaar kijken hoe hij het doet en ik vergelijk dat eerlijk met anderen in Europa, als het dan goed is mag je het van mij blijven doen. Want als de tarieven en prestaties marktconform zijn, waarom zou ik dan in hemelsnaam

¹²⁰ Veeneman, W (16 mei 2013). 'EU-plannen verplichte aanbesteding spoorvervoer stemmen somber' *OVPro.nl*. Geraadpleegd via: <http://www.ovpro.nl/management/2013/05/16/eu-plannen-verplichte-aanbesteding-spoorvervoer-stemmen-somber/>

willen aanbesteden? Dat is dan de derde optie als je naar die stukjes kijkt waar mensen hun hoofd niet omheen kunnen krijgen en die in Europa niet acceptabel is en ook in de Kamer aan beide kanten (links en rechts) moeilijk is. Maar als je gewoon even afstand neemt over wat zou hier goed zijn dan is dat hele idee van het wegdenken van de markt ridicuul. Net als het hele idee van het absoluut maken van de markt. Dat zijn allemaal keurige uitersten maar er zijn veel meer opties.

Negatieve effecten van de markt

We hebben de HSL aanbesteedt, dat is het vierde spoorwegpakket, dat is gegaan op de manier zoals het vierde spoorwegpakket het wil. Het is een puinhoop. Wat mij betreft is dus de analyse dat het dus problematisch is. Het kan wel degelijk werken maar het is knetter ingewikkeld om het te laten werken. De simpele analyses uit Nederland met de HSL-Zuid en de splitsing zitten niet in de analyse van het vierde spoorwegpakket. Die zijn genegeerd en ter zijde geschoven.

Het is glashelder dat in het vierde spoorwegpakket niet de negatieve effecten van de markt staan. Niet de ontevredenheid van veel Engelse reizigers over de dienstverlening, niet het gedoe dat wij hebben gehad met de splitsing, niet de problemen die wij hebben gehad met de aanbesteding van HSL-Zuid. Daar kan ik echt niet tegen. Ik snap beleidsmatig wel dat je wanneer je iets wil dat je dan moet duwen. Ik heb een tijdje geleden een goed gesprek proberen te hebben op een bijeenkomst met de dossierhouder van Europa, maar die wilde dat gesprek ook niet aan. Dus het is niet alleen zo dat we iets moeten verkopen aan de beleidskant, er is ook een diep geloof dat het allemaal fantastisch zal worden.

Hoofdrailnet

Ik vind niet dat je het Hoofdrailnet als geheel hoeft te laten rijden door één vervoerder. Sterker nog, dat gebeurt voor een deel nu al niet. Het is natuurlijk ook zo dat we tijdstammen hebben en die rijden gewoon. Er is ook een coördinatie vraag tussen een treindienst tussen Maastricht en Alkmaar en tussen een treindienst tussen Den Haag en Venlo. Kun je dat laten doen door twee verschillende vervoerders? Ja, natuurlijk kan dat. Levert dat gezeik op? Ja natuurlijk. De vraag is welk gezeik wil je wel en welke niet. Mijn punt op het vierde spoorwegpakket is nog steeds dat Europa dan voor jou kiest welk gezeik jij mag accepteren. Europa laat het niet aan jou om te bepalen welk gezeik je beter kan accepteren/ wel of niet aankan. Het enige gezeik met een monopolist is dat die kwaliteit moet blijven leveren, maar een monopolist kan wel integraal het net ontwerpen en de diensten op het net op elkaar afstemmen. De andere kant is dat je met regelmatige aanbestedingen prijsdruk en kwaliteitsdruk kan leveren en aan de andere kant een coördinatievraag krijgt. Dus operationeel en in de planning. Aan allebei kun je wat doen. Je kunt er over nadenken hoe je dat Nederlandse netwerk nou het slimst mogelijk opsplijt om de coördinatielast zo klein mogelijk te houden. Hoe hou ik die treinen zo veel mogelijk uit elkaar? Misschien is dat wel niet een stukje midden, stukje zuid en een stukje noord, maar misschien is dat wel een selectie van bepaalde lijnen. Maar het antwoord op de vraag over welk gedoe ik het beste aankan, ontstaat pas als je na gaat denken over hoe je het doet.

Mensen die tegen marktwerking op het Nederlandse spoor zijn roepen vaak dat de Nederlandse situatie daarvoor niet geschikt is. Deze mensen zou je op een boot naar Engeland moeten sturen en laten rondkijken. Dan zul je zien, is dit ingewikkeld? Ja. Gebeurt het hier met aanbestedingen? Ja. Werkt dat? Ja. Gebeurt het op een manier zoals wij dat willen? Nee. Maar kan het? Ja, het kan wel. Alleen is het daar veel duurder en zijn daar ook veel klachten. Is de situatie daar anders dan hier? Ja, alles is op Londen gericht dus alles komt daar bij elkaar. Daar ontstaan veel conflicten, is een enorme coördinatie vraag. Tegelijkertijd is Londen een enorme aanzuiger met heel veel vraag. Er zijn mensen bereid om belachelijke prijzen bedragen te betalen voor een abonnementje naar Paddington. Als je dat hier dagelijks forenseert van Nijmegen naar Amsterdam en je bereid bent om dat te betalen

wordt je keihard uitgelachen. Oftewel die wereld zit anders in elkaar, dus je kan ook meer vragen, maar onmiddellijk is daarmee het antwoord kan het of kan het niet? Ja, het kan. Levert dat in Nederland de situatie op die je zou willen? Waarschijnlijk niet. Maar het gaat dus niet om wat wel of niet kan, het gaat erom wat wil je wel en wat wil je niet? Dan kom je direct weer terug bij mijn grote probleem, we mogen niks meer willen.

Onafhankelijkheid tussen infrastructuurbeheerders en vervoerders

Ik vind niet dat we terug moeten naar een situatie waar ProRail onderdeel is van NS. Omdat ProRail dan niet meer in staat is om treinpaden toe te wijzen aan goederenvervoerders op een goede en onafhankelijke manier. Op het moment dat je dat doet heb je geen keus meer. We zijn nu 10 jaar bezig met die splitsing en om alle gedoetjes weg te werken en we zijn nog steeds niet klaar en er komen nog steeds dingen langs. Maar we moeten gewoon doorgaan met het oplossen van die gedoetjes. We moeten accepteren dat de oplossingen niet altijd werken zoals we dachten. Exact zoals we dat met marktwerking zien, we komen met een OCCR en we denken, dit is de hemel op aarde, maar dat blijkt niet zo te zijn. Je moet altijd naar een systeem van continue verbetering. In Nederland hebben we dus die splitsing en die maakt dat goederenvervoerders transparant en zo eerlijk mogelijk de treinpaden kunnen krijgen bij ProRail. Is dat een situatie die wenselijk is in andere landen? Ja, alstublieft. Dat lijkt me heel reëel om van Deutsche Bahn en van SNCF te vragen dat zij ook andere internationale vervoerders eerlijk treinpaden toewijzen. Maar in Frankrijk heb je infrastructuurbeheerder RFF die, anders dan de Nederlandse situatie, veel afstandelijker is. Dat werkt daar ook, maar dan anders. Dus daarmee is de splitsing die wij hebben is een bepaalde manier om te borgen dat goederenvervoerders hun eigen treinpaden kunnen krijgen voor een redelijke prijs. Dat hebben ze in Frankrijk anders geborgd en dat werkt daar ook. Het is aan de mededingingsautoriteit om in te gaten te houden dat dat systeem niet corrupteert in de richting van de gevestigde vervoerders zoals SNCF, DB of de NS of passagiersvervoerders tegenover goederenvervoerders.

Bijlage VI: Interview met Monika Heiming (EIM)

Interview Monika Heiming, Director of European Rail Infrastructure Managers
Brussel, 5 maart 2013

Consequences of the railway package for EIM, and broad opinion.

The opinion of EIM is a positive one. As you can see the package is made up of 6 proposals. Half of them are technical, half of them political. Everything is interlinked; you cannot put a 'Chinese wall' between those two groups. There are good things and there are costly things. What we really like a lot, from the EIM side in particular, is that over 90 per cent of our proposals about strengthening the infrastructure manager have been taken on board by the Commission.

Strengthened role of Infrastructure Manager

We have asked for, at least in the political side/on the governance part, for a strengthened role of the infrastructure managers. We have said, put away the discussions of 'unbundling' and separation. It is a very polemic way of doing things. What we would like to see is a fully independent infrastructure manager everywhere. That means that the infrastructure manager is independent in the exercise of its functions. We have been looking at the functions we have today, by EU law, and we realised that we do not have a lot of functions. We have, from the first railway package, two functions: determining the charges, together with the regulator collecting these charges. We are not obliged to collect them; it could also be done by a railway undertaking.

The business of an infrastructure manager is very complex and comparable with a lifecycle. From investment to operations to maintenance. Si, when you only take two elements, such as charging, it is not enough. We would like to control the income and expenses completely. Everything we have to invest, we need to control and instead of someone else doing it for us and then sending us a bill.

Harmonised Approach

There is another subject that is very important. We want to have a harmonised approach throughout the European Union. There are corridor approaches everywhere and we are supposed to work in these corridor meetings such as TENT-T, ERTMS, freight corridors and High Speed corridors. We all have to sit together, especially for cross border transport. If you cannot discuss as peers it is very hard to have a good discussions in these corridors meetings. If someone only does the charging and the other has the whole lot, they do not speak the same language. And we said to the Commission, that it will not work. That was taken on board by the Commission.

Assuming that all the text of the package on the governance goes through, we will see a harmonisation of the functions of the infrastructure manager and a strengthen role with more responsibilities. We will also see a better cooperation/coordination amongst infrastructure managers and between the infrastructure managers and stakeholders such as ports, direct customers, railway undertakings (passenger and freight), authorities and regulation bodies.

We will get more assets and more functions, but we also get more responsibilities. This is very good because it is recognising the strategic role of the infrastructure manager. We will become more transparent because we have to deliver more information and performance. We are supposed to deliver on certain key performances, issues which we are going to define with the Commission. This

is very good for the market, because it will make/harmonise the infrastructure management within the European Union, which is very good.

Technical proposals

The technical part is more interesting because it is more complex. There are three proposals on the technical part; on interoperability, on safety and a proposal for an enlarged European Railway Agency (ERA) mandate. Although we do not have an official opinion yet, what I can tell you is that we are supportive. As long as we still have a say on having railway undertakings on our networks.

In the proposal it is said that some of the responsibilities, which have been hosted by the national executive authorities, will be put on the shoulders of the railway undertakings. What they will be able to do in the future, if the text passes, is that ERA will do all the tests according to the TSI (European standards) and then they will look at our register and they will see all the technical parameters which are required to enter local infrastructure. What is happening so far is that you have a safety certificate with two parts: limits with the company and limits in the field/on the infrastructure. This will disappear and ERA will hand over a single safety certificate. We are concerned about who is going to do the control on what a railway undertaking is doing because we still have the responsibility for our safe network.

When you put, for example, several trains on the same track, or opposite tracks, you have a lot of interference. Especially on electric incompatibilities. So a certain mix of trains can cause a lot of problems. So far we have controlled that but in the future it will be the railway undertaking saying I have a certificate, give me a slot on the track. And that makes us a bit nervous. This is a bit of an issue which we are sorting of with the Commission at the moment.

In general

For the sector in general, we are receptive and positive as regard of simplifying measures, measures that reduces costs. However, we have a system which since many years has been working like this, so if you change it suddenly, the lifetime of a technical rule in the railway sector is almost 50 years, you have a vacuum, what is going to happen? And everything is interrelated in our railway system, so we are a bit concerned about instability or safety gaps. And this has to be sorted out.

The role of EIM in the formal decision making process.

When the Commission wrote the proposal we had meetings every week. We gave them some proposals and they have taken a board our proposals. The Commission has now delivered the text, the MEP's, especially those who may be the rapporteurs, will come and see us naturally, and we are going to see them, and tell them what we do and what we do not like. We also do this with the Commission who is working with the Council. We have the Irish presidency for the moment and they have expressed the wish to discuss with EIM in particular.

National differences

The infrastructure managers are very national, so we have a very national particular thing. We have a very national approach to safety, we have a very national approach to legally binding, funding issues and responsibilities. Those in the south are less concerned about winter problems and vice versa. There are different opinions but the overall opinion is going to one direction.

Liberalisation

The part on the liberalisation of public transport we do not cover. However, what we say as infrastructure managers is that we will host for all customers, passenger, freight, public, private or semi-public. Our role is, if the liberalisation part goes through, that we will host for the newcomers.

The market opening has triggered a lot of private investments in the market and a lot of novelties, which has not been the case ten years ago. Whenever you see a new actor or service in the market, you see a change of the pattern. Rail has the biggest potential in creating a single European transport market.

Bijlage VII: Interview met de Olivier Coppens en Frederic Versini (Europese Commissie)

Interview Olivier Coppens and Frederic Versini of DG MOVE of the European Commission
Brussel, 5 maart 2013

Olivier Coppens:

First pillar: Opening domestic markets for competition

I would like to start by saying that when you look at the European internal market more broadly, railway services are one of the last services for which there is not really an internal market within the EU. If you look today, I think 94 per cent of all the passenger kilometres in the EU are in domestic services. Although freight services are now open, the big problem for the passenger market is that it is still not open. There is also the problem that you have these differences in reality and the legal framework. The reality is that several member states already substantially have opened their markets. What you see now is that operators coming from other member states bidding for contracts in these countries while the market in their home country still are fully closed. Member states are asking themselves, why my market is open and the markets of some other member states still closed. And that question justifies, in a way, the opening of the domestic markets in the whole European Union.

When we speak about these domestic markets, we have to make clear that we do not see these railway markets as a normal business. This is a service, network industry, with a strong public service component, a bit comparable with what you see at the postal sector, electricity sector and other utilities. You need these services in general for the economy. Therefore it is necessary to open these markets, but not to compromise the existence of these public services. In that context the EU already started some sort of opening of the urban transport services, but the part of public service obligations in railways is not open.

Second Pillar: Separation Infrastructure Management and Operators

There are two other problems. Freight operators complain that they have a lot of problems on accessing tracks in some member states because there are conflicts of interests between the owner of the infrastructure, which happens to be at the same time a railway undertaking active in freight and the freight operator. At the same time, from a legal perspective, the infrastructure managers do not have all the tools they need to optimise the efficiency of the network. There are situations in some countries where the railway undertaking does the maintenance of the infrastructure instead of the infrastructure manager. And infrastructure work has been planned at the days which are problematic for some of the competitors. At the same time, the infrastructure manager is not in a position to decide where and when the maintenance work can be done.

Third Pillar: Certification

There a third component that trains takes a long time to be certificated in other member states. It means that you can be a German, Italian or French train producer and you want to sell your trains elsewhere in the EU, but just to get your trains certified it can take you up to two years. You cannot start a business when it takes two years before you can sell your train. You buy airplanes and you start flying, you can wait for 6 months, but not 2 years. But at the same time I think it is very

important to underline that making this process more efficient by giving an European agency the power to hand out certificates, this has not to be done at the expense of safety.

A broader perspective: EU2020 strategy

Frederic Versini:

Let me add to that: if you look at the importance of the package from even a broader perspective, from the point of view of the Commission you see that we are now facing a very difficult economic situation. There is a European strategy, the EU2020 strategy for growth and jobs, with aims at promoting an economy that would be competitive, efficient and sustainable (also from an environmental point of view) and this strategy can rely on the completion of the internal market.

A few years ago, Mario Monti (not yet prime minister of Italy) delivered a report, the Monti report, on the completion of the internal market. Rail transport was specifically pointed as one of the areas where more European integration could be found and could deliver those jobs and growth that we need.

Railway transport enables a lot of other functions of the economy to function well. Connection with the ports that will through better railway service foster the capacity to European companies to export and import and to reduce the costs of transport.

In Europe, there is a whole rail transport industry. From the usual transport operators, like NS, to all those industries that are working in developing the systems, the material and the equipment. This is a specific sector where European industry is world leader, but we need to provide a more dynamic and more competitive market in the EU in order to keep the industry world leader and to boost the sector.

Olivier Coppens:

What we also should not forget is the environmental aspect. In the EU2020 Strategy we have committed to reduce CO2 emissions by 20 per cent in 2020. This basically means boosting rail. Rail transport really can help us to contribute to this goal, avoiding that the industry itself has to reduce this 20 per cent itself.

Frederic Versini:

In the white paper of transport policy we set the target to reduce our CO2 emissions by 60 per cent by 2050. This is like an overall objective and it is divided in more realistic and closer goals. These other objectives include the increase of share of rail in the whole transport system. Especially for freight transport and especially for those movements that would go beyond 300 kilometres. So, there is vocation for the rail transport to focus on the long distance in freight. This goal must be achieved by reinforcing the competitiveness, the attractiveness and the reliability of the rail services. That was the starting point of our reflection of preparing this fourth package. The whole idea is completing the internal market in order to have a competitive and stimulating environment that will encourage innovation, research and customer oriented services. All this will deliver the good and efficient railway system that we want for the future.

The United Kingdom is used by the Commission as a good example but in The Netherlands used as an example how things should not be arranged.

Olivier Coppens:

This is not only a perception that exists in the Netherlands, it is found in more member states. And it is wrong. We first have to see the position of rail in the UK in the last 20 years, knowing that the UK is

the first country to experiment with the liberalization of the market. In the UK jobs have been created in the railway sector, rail services have increased and passenger growth has been the greatest since the 90s. The problem in the UK at the time was what we say RailTrack. RailTrack was an attempt to privatise infrastructure management, which led to the fact that there were not sufficient investments in the infrastructure and there were two big accidents in the UK. You must see that the process of separation of infrastructure management and operations in the EU happened or evolved after that. It has never been our objective to say that infrastructure management should be run by a private company. I would even say that when you read the legislation, you see that this is the task which is entrusted to a public entity that is delivering these traffic management services. These are competences that must be owned by a public entity. Particular when we are talking about the infrastructure manager he must be the one who actually foresees where investments in rails should take place. I think the failure that happened in the UK system has by far been digested by the railway policymakers and it certainly not coming into the forefront.

In the UK traffic has grown the most. We really believe that this is something positive. Maybe there is some scepticism in the Netherlands as regard to the UK liberalisation and I would say, look what happened in Sweden. Sweden has also taken strong measures in the area of railway policy. And they were at the forefront of separating infrastructure and railway operations without privatising the infrastructure. They would have wanted to start the tenders of regional services. And actually when you look at the origins of that process in Sweden, it was not industrial policy or competition policy it was actually public finance policy. The idea was that we have to be clear on the cost of everything. We need the whole railway business to be put in different pieces so that the flows of costs, transport costs, etc. are mapped and known. From that process we came to create efficiencies by saying you should actually instead of awarding only the main company do tenders. That is how this process developed.

Italy

Although Italy has a different geographical shape then the Netherlands it is a good example. When you look at what happened there is that you have two competitors on the Rome Milan line and you see the rail traffic has been growing at the expense of airplanes between those cities. You see that the prices have dramatically falling between the two cities. You see that it has dynamised the railways, as they gain market share to cars. We are bringing more people to travel on an environmental save means of transport.

I think the Netherlands, but also Belgium, the UK and North Rhine-Westphalia fall into an area that in terms of railways is extremely dense. We recognise that compared to other member states, the boundary in what is an intercity, long distance service, a regional service and a suburban service is really thin.

Debate in the Netherlands

But I am more concerned with the way the debate is presented in the Netherlands. When I read in the newspapers that there would be three or more bundles in the network that will bring to have people to change more that is simply not true. You do see networks, like those in Japan and in the United Kingdom, where you also have dense populations and you have several operators. A lot of the answers of the complexity of the network in dense areas come from two points. The first is what we call, transport plans, which means that somehow the governance must organise their network in a way that the main lines in the network are served. The other point is that you need to ensure the possibility to integrate ticket systems. So that when you move from one operator to another that you still travelling with the same ticket. The British government has ensured that transport for the

London circle line would be open for anybody changing from 1 operator to another. So you see that the government has taken the time to analyse the flows of the network and to organise it. If you look at Japan, in Tokyo you have different operators working on different lines. And Tokyo has 13 million inhabitants. You really have an agglomeration or dense area, comparable to the Netherlands, where you have several operators running and it works.

Public Service Obligations

We are not saying to any member state which services should fall under public service obligations and which should not. This is a choice every country must make for itself. The thing is when you do have public services obligations, it is the government that decides how many trains at which hour and so on. You have the infrastructure managers to use all that information to organise its services. In my view, and I'm not interfering in Dutch policy, it is very likely that in countries like the Netherlands, Belgium and most likely in the UK, that you find yourself in situations that the franchises award contracts for running in a particular area with dense services. It would be rather a contract for all the lines around Amsterdam, a contract for South Holland, etc. But that does not mean that you do not have intercity trains. These are issues that need to be organised and looked on into detail to ensure that the provision of services is not endangered and that you run these services as public service obligations. The only advantage when you do this open access, competition on the market, is that you see yourself in a situation as in Italy where you have price competition. And that brings down prices on certain lines and brings an explosion of traffic on these lines.

Bijlage VIII: Interview met Myriam Jans en Dieter Staat (CDA fractie, Europees Parlement)

Interview met Myriam Jans en Dieter Staat, beleidsmedewerkers van Europarlementariër Corien Wortmann
Brussel, 5 maart 2013

Er zijn in principe drie grote pijlers in het vierde spoorwegpakket.

- De technische pijler bestaat voornamelijk uit standaardisering van veiligheidseisen, goed voor Nederland.
- ‘Unbundling’, scheiding van beheer en vervoer: Nederland kent dat natuurlijk al en de Commissie gebruikt Nederland graag als voorbeeld. Maar ook in Nederland zijn er nog een aantal puntjes op de i te zetten. Het is belangrijk dat we niet doorschieten in de scheiding. We moeten lering trekken uit situaties zoals we die in Nederland hebben gehad: blaadjes op het spoor en problemen met het winterweer. Wij willen graag een formele bevestiging zien dat onze overlegstructuur bij de situaties geborgd is. Dat is voor ons heel belangrijk in deze pijler. Desalniettemin zijn wij een voorstander van scheiding. Je ziet dat er in andere landen problemen zijn met internationale treinen maar ook met name met het goederenvervoer. Vanuit Europa, als je Europees bekijkt. Nu zie je wel dat scheiding wordt voorgesteld maar dat samenwerking in een holding nog wel mag. Wij moeten goed kijken hoe dat in de praktijk gaat werken. Het ministerie kijkt daar ook naar, maar is in ieder geval positief over de ‘unbundling’.
- Tot slot is er de openstelling van het binnenlandse personen vervoermarkt. Hier zitten de zorgpunten. Er is door de overheid net een contract aangegaan met de NS tot 2025, terwijl de Commissie wil dat in 2022, liefst al vanaf 2019, de markt wordt vrij gegeven. Het ministerie is bezig met een uitzondering. In het voorstel van de Commissie zijn nog een aantal onderdelen waar Corien Wortmann zich zorgen over maakt. Het Nederlandse spoornet wordt intensief gebruikt waarom moeten we dat opknippen? En hoe gaat het er dan uit zien? We hebben een druk kernnetwerk, dat wordt nu in het geheel aanbesteed. Wij zijn bang dat als je op elke spoorverbinding nieuwe aanbieders gaat toelaten, je punctualiteits- en kwaliteitsproblemen kunt krijgen. Dat moeten we voorkomen. Een goed spoor moet centraal staan. Wij zien nog niet 1 2 3 gebeuren dat 90 procent van ons spoor aanbesteedt moet worden en in drieën geknipt moet worden.

Het ministerie heeft om een impact assessment gevraagd en wij wachten die nu af. Maar in principe zijn wij op de eerste twee punten positief. Met name de rol van het Europees Spoorwegbureau (ERA), the one stop shop, is voor het Nederlandse goederenvervoer belangrijk. Het is belangrijk dat goederen makkelijk de grens over kunnen. Daarnaast zorgt 1 loket waar je veiligheidscertificaten en markttoegang kan krijgen voor kostenbesparing voor de vervoerders. We gaan kritisch kijken naar de ‘unbundling’. Scheiding is goed, maar er moet ruimte blijven voor overleg. Wat betreft de opening van de markt moeten we echt goed kijken of dat haalbaar is voor Nederland. Ons spoor is niet te vergelijken met het spoor in Italië of Spanje.

Europese Volkspartij (EVP)

Er is nog geen EVP standpunt, de leden zijn nu nog bezig met het lezen van het voorstel. Standpunten van de EVP-leden moeten nog worden opgesteld en de rapporteur moet nog aangewezen worden,

die het EVP standpunt gaat bepalen. Bij de EVP verwacht ik dat er altijd wel mensen voorstander zijn van volledige liberalisering, een Europese interne markt voor spoorvervoer. Wij vinden die bevordering van de interne markt wel goed, zolang veiligheid en service op niveau blijven. Ik verwacht dat we daar wel mensen in mee krijgen.

Bij de aanzet van dit pakket hebben we specifiek geamendeerd om samenwerking bij extreme situaties wel toe te staan, zodat bij problemen met bladeren op het spoor of sneeuw samengewerkt kan worden. De Commissie staat daar wel voor open maar we moeten er wel voor zorgen dat dat ook in de tekst komt. Het is belangrijk dat Tweede Kamer daar ook op gaat letten.

Concurrentie

Commissie zegt dat als er één iemand is op het spoor heeft diegene alles te zeggen en is het spoor slecht toegankelijk. De Commissie ziet dat in een aantal landen met dominante aanbieders dat wanneer andere aanbieders het spoor op willen komen de kosten voor het gebruik van station e.d. aanzienlijk verhoogd worden. Dan hebben we uiteindelijk andere aanbieders en dan wordt de prijs dusdanig verhoogd dat de nieuwe aanbieders eigenlijk het spoor niet meer op kunnen. Daarom komt de Commissie ook met dit pakket. Dit pakket betekent ook dat derde landen, zoals Rusland, het Europese spoor op kunnen. De vraag is of dat wel wenselijk is. Het regionale vervoer van Veolia in het zuiden van Nederland wordt door de Commissie als voorbeeld gebruikt. Faciliteiten zijn aangepast op de behoeften van de reiziger. Andere tijden, kleinere stations etc. Je ziet dat in de regio het vervoer echt beter is geworden. Maar de vraag is of we dat met onze Nederlandse hoofdrailnet ook willen en durven. Dat is een politieke afweging die commissie nu voor ons maakt.

Grensoverschrijding

We moeten er toch echt voor zorgen dat onze goederen makkelijk de grens over kunnen en andersom. We moeten dan ook natuurlijk kijken of het niet te ver gaat en of afspraken niet geschonden worden.

Bijlage IX: Interview met Johan ter Poorten (Keyrail)

Interview met Johan ter Poorten, Public Affairs; Keyrail
Den Haag, 7 maart 2013

Johan ter Poorten werkte bij NS Cargo (later opgegaan in DB Schenker) en in 2005 was hij oprichter van Belangenvereniging Spoorgoederenvervoer, dat in 2009 opging in Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV). In 2012 startte hij een eigen adviesbureau Railsure en werkt hij daarnaast bij Keyrail om de Public Affairs van Keyrail te doen.

Het vierde spoorwegpakket kent vele elementen waar goederenvervoerders heel erg blij mee zijn. Het kost goederenvervoerders erg veel tijd om in het buitenland het spoor op te kunnen. Met name Frankrijk en België zijn erg goed in het beschermen van hun eigen markt door lange administratieve procedures die een bedrijf veel geld kosten. Het is vrijwel onmogelijk voor nieuwe vervoerders om toegang te krijgen op het spoor. De opstartkosten zijn ook zo hoog dat velen ervan afzien. Als het wel lukt worden ze vaak snel overgenomen door de grotere vervoerders. Standaardisering van veiligheidseisen en één loket die vergunningen afgeeft is voor de heer Ter Poorten de belangrijkste maatregel uit het pakket. Dit werkt niet alleen kosten besparend maar geeft ook ruimte voor nieuwe speler op de nationale goederenvervoermarkten.

Over de openstelling van de markt voor het binnenlandse personenvervoer heeft Keyrail geen officiële mening. De persoonlijke mening van de heer Ter Poorten is dat de vrije markt op het spoor erg goed werkt/kan werken en dat dit best meer aangemoedigd kan worden. Het Verenigd Koninkrijk is een goed voorbeeld waar concurrentie op het spoor goed werkt. De kosten zijn omlaag gegaan en de kwaliteit omhoog. De problemen die in het Verenigd Koninkrijk bestonden werden veroorzaakt door het beheer van de infrastructuur ook te privatiseren. Dat betekende kostenbesparingen op de veiligheid zodat het bedrijf toch winst kon maken. Dit is inmiddels teruggedraaid, het beheer wordt weer gedaan door een staatsbedrijf.

In landen als Frankrijk en België waar weinig tot geen sprake is van privatisering op het spoor zijn de spoorwegen er ook veel slechter aan toe.

In een brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu Mansveld van 20 februari 2013¹²¹ geeft de staatssecretaris aan dat ze van Keyrail het enige loket en ketenregisseur voor het spoorgoederenvervoer in heel Nederland wil maken. Hiermee worden de belangen van de spoorgoederenvervoerders bij Keyrail gebundeld. Keyrail "onderhandelt" hierover met ProRail t.a.v. onder meer de dienstregelingen, investeringen in spoorgoederen infrastructuur en verkeersleiding (prioritering). In de huidige richtlijn (2012/34/EU) wordt de mogelijkheid geboden dat verschillende taken van de infrastructuurbeheerder op een net of een deel van een net mag overdragen. In de voorstellen van het vierde spoorwegpakket wordt deze mogelijkheid geschrapt. Een impact assessment zou duidelijk moeten maken wat de gevolgen zijn voor het voorstel van de Staatsecretaris t.a.v. het toekomstig beheer goederenvervoer Nederland en de nieuwe opdracht Keyrail.

¹²¹ Toekomstig beheer railgoederenvervoer Nederland: nieuwe opdracht Keyrail, 20 februari 2013, geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/zoeken?zoeken-op=lenM%2Fbsk-2012%2F243443&sorteren-op=relevantie>

Bijlage X: Interview met Gerie Jonk (Tweede Kamer)

Interview met Gerie Jonk, EU-Adviseur Tweede Kamercommissie Infrastructuur en Milieu
Den Haag, 28 maart 2013

In de Tweede Kamer is dinsdag 26 maart een motie van Duco Hoogland (PvdA) aangenomen waardoor er een brief wordt gestuurd naar de Europese Commissie waarin de Kamer aangeeft waarom zij een negatief subsidiariteitoordeel geeft aan een aantal voorstellen uit het spoorpakket. Deze voorstellen gaan over de verplichte opening van de passagiersvervoermarkt op het Europese spoor.

Subsidiariteittoets

Normaal gesproken had de commissie voor Infrastructuur en Milieu (IenM) over deze kwestie moeten besluiten waarna het doorgeleidt zou worden naar de plenaire vergadering. Nu is het best wel hoog opgespeeld in de commissievergadering omdat daar geen meerderheid voor het negatieve oordeel was, terwijl duidelijk was dat dit er plenair wel zou zijn. Dat is wel typisch voor de situatie in de huidige Tweede Kamer. De plenaire meerderheid wijkt soms wat af van de commissiemeerderheid. In de procedurevergadering van de commissie besluit je gewoon bij meerderheid van de aanwezige leden. Stel dat alle leden van de commissie er zijn, was het in dit geval de uitslag precies 50/50 gekomen en dan staken de stemmen. Plenair leek er wel een meerderheid voor deze motie. In de meeste gevallen wordt elkaar dan wel wat gegund, maar in dit geval waren de partijen daar wat stilliger in. Nu heeft PvdA via de motie het negatieve subsidiariteitoordeel toch op agenda gezet. Het is allemaal een beetje suf, maar we lopen er wel vaker tegenaan dat de verhoudingen zo liggen. Je ziet ook op aantal onderwerpen dat coalitiepartijen er echt anders instaan. We hebben nu nog een aantal onderwerpen waarbij ze dat doen zoals bij maritieme ruimtelijke ordening waar de verhouding precies andersom is. VVD en CDA willen daar een subsidiariteittoets en PvdA niet. Misschien krijg je dan weer dezelfde situatie dat de stemverhouding weer 50/50 uitkomt, met als verschil dat de partijen gewisseld zijn en ze elkaar het dan ook niet gunnen zodat hij weer plenair behandeld moet worden.

In de Tweede Kamer merk je wel dat de subsidiariteittoets aan populariteit wint, en op één of andere manier vooral bij commissie voor IenM, dit is nu al de vierde in een half jaar tijd, de vijfde van het afgelopen jaar. Het heeft denk ik iets te maken met de bekendheid van het instrument. Eerst moest ik het echt onder de aandacht brengen van de leden. Nu denk ik wel eens, misschien moet ik het juist niet meer onder de aandacht brengen want dan moet ik al dat werk weer doen. Maar dat is natuurlijk aan de Kamer. Ik denk ook wel dat er in brede zin de discussie speelt over de bevoegdheden van Europa en nationale bevoegdheden. Gek genoeg zijn er nu bij IenM subsidiariteittoetsen aan de lopende band. We hebben allemaal negatief besluit gegeven op een na. Deze was ook niet helemaal positief en toen is uiteindelijk besloten niks naar de Europese Commissie te sturen omdat er niet echt een boodschap was om over te brengen. Er is recent ook een subsidiariteittoets op de gedragsrichtlijn gedaan in een andere commissie en daar kwam positieve meerderheid uit. Meestal ga je alleen een toets doen als meerdere partijen kritisch zijn. In vorige kabinetten was het ook duidelijker, omdat de Kamermeerderheden duidelijker waren.

Gele kaart

Er is één keer daadwerkelijk een gele kaart ingediend, dat ging over arbeidsrecht (uit het pakket Monti II). De Europese Commissie moet reageren op de brieven met een subsidiariteitoordeel.

Meestal duurt dat driekwart jaar, maar we krijgen een antwoord. In dit geval kregen we een brief dat de Commissie het voorstel had ingetrokken, maar dat kwam niet vanwege het negatieve subsidiariteitoordeel van 19 nationale parlementen. De Kamer heeft toen een nieuwe brief gevraagd want ze vonden het niet duidelijk genoeg. En die is net binnen en heeft hetzelfde verhaal. Toch opvallend omdat ze ook wel weten dat als er zoveel nationale parlementen tegen stemmen er ook geen draagvlak voor is in de Raad. Maar dat willen ze natuurlijk niet toegeven.

De brieven van de Europese Commissie worden wel weer op de agenda van de procedurevergadering van de Kamercommissie gezet en af en toe ook behandeld in een Algemeen Overleg met de minister. Het wordt een beetje voor kennisgeving aangenomen. Het antwoord van de Commissie nodigt ook niet vaak uit om erop te reageren omdat de Commissie toch vaak van mening blijft dat het wel een goed voorstel was. Zo'n dialoog met brieven waar steeds een half jaar tussen zit is ook een beetje raar. De Commissie gebruikt in haar brieven vaak weer dezelfde argumenten uit voorstel. Het is ook vooral de boodschap die ervan uitgaat naar je eigen regering en ook het Europees Parlement. Die nemen die brieven vaak wel serieus. De Raad en het Europees Parlement zijn natuurlijk wel de belangrijkste spelers als het voorstel er eenmaal ligt. Het negatieve subsidiariteitoordeel met een brief naar Brussel heeft vooral daar de meeste invloed. De Europese Commissie blijft meestal toch wel overtuigd van hun voorstel.

Grotere bekendheid van de mogelijkheden onder Kamerleden

Je ziet wel dat mogelijkheden bekend worden bij Kamerleden. In eerste instantie probeer je die subsidiariteitstoets wat bekend te maken en dan zie je wel dat ze eigenlijk niet zo goed weten wat ze ermee moeten. Je ziet nu dat leden er ook zelf mee komen en dus dat de mogelijkheden bekender worden en de leden er ervaring mee krijgen. In het algemeen wordt in het huidige politieke klimaat sowieso kritischer gekeken naar Europese wetgeving. De subsidiariteitstoets is wel gewoon een middel om je ongenoegen te uiten over een bepaald voorstel. Het is wel vaak geen zuivere subsidiariteit argument/kwestie. De volgende kwestie gaat over ruimtelijke ordening en voor mij is dat echt de eerste zuivere subsidiariteitskwestie die we voorbij zien komen. Dat is namelijk echt een nieuwe richtlijn waarin de Commissie zich begeeft op een terrein wat heel duidelijk nu nog is gekoppeld aan de bevoegdheid van de lidstaten. Ruimtelijke ordening is altijd gevoelig als de Europese Commissie daar iets mee doet. En het blijkt niet heel duidelijk uit Verdrag van Lissabon dat ze daar bevoegdheid toe hebben dus vind ik het wel logisch dat er een subsidiariteitstoets komt. In het geval van het spoorpakket snap ik wel dat commissie een subsidiariteitstoets wil, maar of dat nou echt subsidiariteitskwestie is... het is meer dat je het vervelend vindt dat de Europese Commissie het gaat afdwingen. Je bent gewoon voor of tegen marktwerking en dan heb je zoiets van, ik wil niet dat EU daarover gaat. Maar of je nou echt kan zeggen dat Europa daarover geen bevoegdheid heeft of dat Europese wetgeving geen meerwaarde heeft weet ik niet.

Het effect van een subsidiariteitstoets

Het is moeilijk te meten of een subsidiariteitstoets daadwerkelijk effect heeft als er niet genoeg nationale parlementen meedoen om daadwerkelijk een gele kaart in te dienen. Ruim een jaar geleden was er het luchthavenpakket, dat ging over geluidsbeperkingen. De subsidiariteitskwestie ging over het recht van de Europese Commissie om maatregelen die lokale overheden nemen om geluid te beperken te toetsen. De Tweede Kamer maakte daar bezwaar tegen samen met een viertal andere parlementen. In het Europees Parlement zag ik wel veel amendementen met de motivering dat nationale parlementen bezwaar hadden aangetekend. Uiteindelijk is dat artikel uit het pakket ook daadwerkelijk afgezwakt. In de Raad zie je minder dat effect maar in het EP viel het me op dat blijkbaar Europarlementariërs kijken naar wat er binnen gekomen is. Een negatief subsidiariteitoordeel kan dus best effect hebben zonder dat er een meerderheid is voor een gele

kaart. Het is een van de weinige manieren die de Kamer heeft om een positie in te nemen en ook die te communiceren naar de Europese instellingen. Kamerleden zijn toch wel teleurgesteld als ze zien dat er geen gele kaart komt. Dat zag je ook bij het spoorpakket. De vraag komt toch op hoe dat beter moet. De termijn is gewoon heel krap, acht weken, en dat zie je ook bij andere parlementen. Bij het spoorpakket zijn er paar parlementen die eigenlijk wel negatief oordelen, maar het niet voor de deadline kunnen communiceren.

Samenwerking met andere nationale parlementen

Op de site IPEX wordt de standpuntbepaling van de nationale parlementen bijgehouden, maar het hangt er wel van af of parlementen dat tijdig invullen. Vaak krijg ik via het netwerk van parlementair vertegenwoordigers in Brussel meer informatie. Die zitten bij elkaar op de gang, meestal is die informatie wel hetzelfde als wat in IPEX staat, maar dan iets uitgebreider.

Via partijpolitieke lijnen wordt er niet zoveel gecommuniceerd met andere parlementen, maar je kan dat wel benutten. De PvdA is daar in deze subsidiariteittoets (spoorpakket) heel actief mee bezig geweest. Je hoort niet zo vaak dat een partij heel erg die contacten legt met andere parlementen.

Eerste Kamer

De Eerste en de Tweede Kamer zijn echt aparte organisaties die eigenstandig besluiten nemen. Maar in het kader van de subsidiariteittoets stemmen we wel ambtelijk met elkaar af. Ik informeer altijd de ambtenaar die over het onderwerp gaat. Ze hebben geen aparte Europa beleidsambtenaar, dus ik informeer bij de adjunct griffier van Commissie. Die legt het vervolgens voor aan de Eerste Kamerleden of zij zich willen aansluiten bij het oordeel van de Tweede Kamer. Meestal willen ze het net iets anders. Wij sturen wel eens een gezamenlijke brief, maar soms komt de Eerste Kamer tot een net iets andere afweging. Ze plegen meestal ook plagiaat, door onze brieven te kopiëren, maar net weer drie zinnen veranderen. Dat hebben ze bij het spoorpakket ook gedaan. Bijzonder genoeg hadden CDA en VVD daar helemaal niet zo moeite mee, terwijl zij in de Tweede Kamer tegen een negatief subsidiariteitoordeel stemden. Dan zie je wel dat het anders leeft. Zij hebben ook niet zo'n uitgebreide procedure, waar alle fracties inbreng leveren. Zij leggen eigenlijk aan de commissie een ambtelijke conceptbrief voor met de vraag of ze dat willen sturen. De Eerste Kamer vindt dat ze een specifieke rol hebben op het gebied van Europa. Ze hebben ook een hele goede website, Europapoort.nl. In de praktijk doen ze wel veel minder met Europa dan de Tweede Kamer. Ze stellen wel wat vaker wat vragen over Europese voorstellen, maar het is niet zo dat ze uitgebreide debatten erover voeren.

Betrokkenheid van Kamerleden

De kennis over Europa van Kamerleden verschilt heel erg per fractie. Over het algemeen hebben ze er weinig beeld van. Hoe meer koppelingen je kunt maken met reguliere Kamerwerkzaamheden en de dagelijkse agenda hoe beter het aankomt. Bij een Algemeen Overleg voor een Raad zijn ze wel weer even wakker. BNC fiches worden ook wel weer goed benut. Maar als dat weer geweest is, verdwijnt het Europese onderwerp weer naar de achtergrond. In Europa gebeurt veel in de voorfase, voordat het voorstel van de Commissie uitkomt. Om Kamerleden daarvoor te interesseren en hun boodschap over te brengen is eigenlijk niet te doen. Het is dan nog te ver van de Kameragenda en de actualiteit. Het gebeurt wel dat er werkbezoeken worden gemaakt naar Brussel door de Kamercommissies. Daar spreken ze dan met de Europese Commissaris of andere belanghebbenden over voorstellen die in de pijplijn liggen. Er is wel een heel actieve lobby van de Tweede Kamer geweest op het voornemen van de Europese Commissie om wetgeving te maken over pensioenen. Het Nederlandse pensioenstelsel werd daardoor bedreigd en dat is dan wel zo belangrijk dat je daarvoor Kamerleden in de benen krijgt. Uiteindelijk komt er nu wel een witboek, maar geen voorstel

voor wetgeving. Dat is onder andere bereikt door deze lobby. Je moet dan wel echt een onderwerp hebben dat zo raakt aan de Nederlandse regelgeving of beleid dat het de betrokkenheid van Kamerleden genereert en waar ook Kamerbreed hetzelfde gevoel over is. Dan lukt het ook wel om de boodschap over te brengen. We sturen ook wel Kamerleden naar interparlementaire commissies in Europees verband.

Samenwerking met Europees Parlement

De samenwerking van Kamerleden met partijengenoten in het Europees Parlement is heel wisselend. Dat verschilt echt per fractie. Bij D66 zie je bijvoorbeeld dat ze een goede informatie-uitwisseling hebben, maar dat is een pro-Europese partij. Zij hebben in de Tweede Kamer ook iemand werken die veel in het Europees Parlement rondloopt. Ik zag dat ook wel wat meer bij GroenLinks. Maar nu ze zoveel kleiner zijn geworden en minder medewerkers hebben is dat weer veel moeilijker. Het heeft ook gewoon met capaciteit te maken. Er zitten vrij veel Nederlandse leden in de milieucommissie van het Europees Parlement, daar zie je meer uitwisseling. In de transportcommissie zitten minder Nederlanders en is er veel minder uitwisseling. Het hangt heel erg van portefeuille af van de Europarlementariërs. Maar ik denk dat dat echt is iets waar Kamerleden veel meer mee kunnen. Je ziet nu wel dat Kamerleden soms amper hun counterparts in het EP kennen.