

# Grenseffectenrapportage 2016

## Dossier 9: Grensoverschrijdend treinverkeer - Vierde Spoorwegpakket



Universiteit Maastricht

# Grenseffectenrapportage 2016

Dossier 9: Grensoverschrijdend treinverkeer – Vierde Spoorwegpakket

Dr. Johan Adriaensen

Centre for European Research in Maastricht (CERiM)

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Gemeente Maastricht

EUREGIO



Zuyd  
Hogeschool

ZU  
YD



Maastricht University



provincie limburg  
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



## **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding.....	1
2.	Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema's, indicatoren .....	2
2.1	Afbakenen van het onderzoek in de tijd en de ruimte .....	3
2.2	Objectieven van de effectenmeting.....	4
3.	Bevordert of belemmert de maatregel Europese integratie en wat betekent dat voor de burger in de grensregio .....	7
4.	Bevordert of belemmert de maatregel de Euregionale cohesie en Euregionale governance structuren?.....	10
5.	Conclusies en paden voor verder onderzoek.....	14

## 1. Inleiding

*„Het mag als bijzonder contradictorisch bestempeld worden dat net met de start van de Europese Integratie, die van het opheffen van de grenzen haar paradepaardje maakte, het voor de reizigers steeds moeilijker werd met het openbaar vervoer diezelfde grenzen te overschrijden.“<sup>1</sup>*

De West-Europese lidstaten beschikken over het meest ontwikkelde spoornetwerk ter wereld. Dit is grotendeels historisch bepaald. De eerste spoorlijn op het Europese vasteland werd in gebruik genomen tussen Mechelen en Brussel in mei 1835 en bij aanvang van de 20<sup>e</sup> eeuw, ontstond er een hecht netwerk van spoorlijnen doorheen de lage landen. Aan de sterke opmars van het vervoer per spoor kwam na de Wereldoorlogen een einde. Tussen 1950 en 1980 werden op het Belgisch netwerk rationaliseringsmaatregelen doorgevoerd. De buurtspoorwegen en enkele kleinere lijnen werden afgeschaft of ingekort wat leidde tot vele doodlopende verbindingen. Meer in het bijzonder de grensoverschrijdende lijnen waren hier het voornaamste slachtoffer van.<sup>2</sup> Sinds de jaren 80 is deze tendens in België verdergezet -al zij het in lichtere vorm. Ook in Duitsland is het netwerk gekrompen. In Nederland is het aantal kilometers spoor redelijk stabiel gebleven.<sup>3</sup>

De fragmentatie en onderbenutting van het Europese spoornetwerk werd reeds in de jaren 80 opgemerkt door de Europese Commissie die als remedie de realisatie van de eengemaakte markt voor transport per spoor voorstelde. Via zogenaamde spoorpakketten (Railway Packages) trachtte de Europese wetgevers deze eenmaking te realiseren. De vorige drie spoorpakketten waren echter niet voldoende. Veel van de hervormingen die de Commissie verhoopt had, zijn niet gerealiseerd. Niet enkel door het gebrek aan ambitie in de opgezette regelgeving (vooral aangaande de harmonisatie van technische en veiligheidsstandaarden) maar ook door de halfslachtige implementatie van de lidstaten. Zo zag de Europese Commissie zich genoodzaakt om in 2008, vierentwintig zaken bij het Europese Hof van Justitie te openen om de implementatie van het eerste spoorpakket af te dwingen. Wetgeving die reeds in 2003 ingang moest vinden in nationale wetgeving.<sup>4</sup>

Bovendien bleef het (grensoverschrijdend) openbaar vervoer per spoor grotendeels gespaard van deze hervormingen door de vele uitzonderingen en lange implementatieperioden. Het relatieve belang van de trein als vervoersmodus heeft de laatste jaren een verdere terugslag gekend. Ook vanuit ecologisch perspectief is dit een jammerlijke evolutie. De moeizame realisatie van een treinverbinding tussen Maastricht en Aachen toont aan hoe moeilijk het is om in de huidige politiek-economische context nieuwe spoorlijnen te realiseren. De lijdensweg die de Spartacus-

<sup>1</sup> Peeters & Smilde (2010) Naar grenzenloos interlokaal personenvervoer. Studie in opdracht van Algemeen Nederlands Verbond & TreinTramBus. november 2010. p10 Beschikbaar via <http://www.mobielvlaanderen.be/studies/grip/eindrapport.pdf> p10

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Worldbank (2016) The World Development Indicators. Beschikbaar via <http://data.worldbank.org/indicator/IS.RRS.TOTL.KM?locations=BE>

<sup>4</sup> Dehousse, Franklin & Benedetta Marsiola (2015) The EU's Fourth Railway Package: a new Stop in a Long Regulatory Journey. Egmont Papers n°76. Brussels: Egmont Institute for International Relations : p12

tramlijn vanuit Hasselt naar Maastricht heeft doorlopen, versterkt dit beeld. Maar zelfs als de infrastructuur voor handen is, dan nog is de verschaffing van kwaliteitsvol openbaar vervoer per spoor geen vanzelfsprekendheid in grensregio's. Verscheidene treinlijnen in de Euregio Maas-Rijn zijn in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw in onbruik geraakt (Neerpelt-Weert), op anderen is de dienstverlening achteruitgegaan. Zo had Maastricht in 2009 een directe verbinding met Brussel (de zogenaamde Maastricht- Brussel Express), daar waar de huidige reiziger verplicht is een overstap te maken in Luik.

Verscheidene initiatieven vanuit de regio, zoals deze genomen in het kader van het INTERREG IV-M3 project, hebben de weg gebaad tot een betere dienstverlening. Of het vierde spoorpakket dit proces ondersteunt dan wel verzwakt, zal in deze bijdrage bestudeerd worden.

## 2. Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema's, indicatoren

Het vierde spoorpakket behelst drie richtlijnen en drie verordeningen. In de discussies volgende op de voorstellen van de Commissie, werden deze al snel ondergebracht in drie pijlers.<sup>5</sup> De eerste pijler beoogt de technische hindernissen voor de ééngemaakte Europese spoorwegmarkt af te bouwen en is het minst politiek geladen. Ondanks de eerdere richtlijnen en verordeningen, hanteren de lidstaten vaak nog verschillende technische en veiligheids-standaarden. Dit impliceert onder andere dat al het rollend materiaal moet voldoen aan de standaarden van de verschillende lidstaten overheen wiens netwerk de locomotief en wagons rijden. Voor grensoverschrijdend vervoer is dit een belangrijke hindernis. Concreet omvat dit luik twee richtlijnen en een verordening. De twee richtlijnen slaan op de uniformisering van de gehanteerde veiligheidsstandaarden en de regels voor interoperabiliteit.<sup>6</sup> De verordening slaat op een herziening van de bevoegdheden van de het Spoorwegbureau van de Europese Unie. Het vierde spoorpakket geeft dit agentschap immers de bevoegdheid om attesten te verlenen die over de hele Europese Unie geldig zijn.<sup>7</sup>

De tweede pijler is politiek gevoeliger en handelt over de marktwerking van het (personen)vervoer per spoor in de lidstaten.<sup>8</sup> Meer specifiek gaat het over de verdere liberalisering van de nationale markten. Momenteel wordt de dienstverlening in vele lidstaten nog gedomineerd door een nationale monopolist die via onderhandse contracten verzekerd is van een deel van de markt. De wetgeving voorgesteld door de Commissie zou van openbare dienstcontracten de regel maken en onderhandse contracten de uitzondering.

<sup>5</sup> Zie Dehousse & Marsiola (2015). Soms worden de pijlers omtrent de beheersstructuren van het nationale spoorvervoer enerzijds en de aanbidding van openbare contracten anderzijds samengevoegd onder de noemer van een 'politieke pijler' of de 'markt pijler' (cfr. Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/news-room/20160427BKG24994/the-4th-railway-package> geconsulteerd op 5 oktober 2016)

<sup>6</sup> Richtlijn 2016/797; Richtlijn 2016/798

<sup>7</sup> Verordening 2016/796

<sup>8</sup> 2013/0028 (COD)

De derde en laatste pijler gaat over de bestuursstructuren die de relatie tussen de netwerkbeheerder, de bevoegde overheden en de dienstverlener(s) reguleren.<sup>9</sup> Kernpunt van discussie betreft hier de mate van onafhankelijkheid van de netwerkbeheerder ten aanzien van de dienstverleners. De pijler voorziet ook in de oprichting van een Europees netwerk van infrastructuurbeheerders dat de afstemming van de verschillende netwerken moet opvolgen en bestendingen.

## 2.1 Afbakenen van het onderzoek in de tijd en de ruimte

Het besluitvormingsproces over het vierde spoorwegpakket is pas recent afgerond. De discussie over het technische luik was relatief beperkt. De impactstudies toonden duidelijke baten aan die ook niet gecontesteerd werden.<sup>10</sup> De lidstaten hebben een aantal concessies gevraagd (en verkregen) ter bestending van de nationale agentschappen die momenteel de veiligheidsattesten leveren. De twee verordeningen en de richtlijn werden goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie in april 2016 en gepubliceerd in het officieel tijdschrift van de Unie op 25 mei 2016. Het luik betreffende de markwerking en de beheersstructuren was politiek gevoeliger<sup>11</sup> en, na over te gaan tot een trilogenoverleg, werd er een informeel akkoord onder het Nederlands voorzitterschap bereikt eind april 2016. Tot op heden is de geconsolideerde tekst niet gepubliceerd al zijn er in de dagen volgende op de bekendmaking van het akkoord wel de voornaamste wijzigingen aan het originele Commissie voorstel duidelijk geworden. De verwachting is dat de wetgeving gepubliceerd zal worden eind 2016 na een juridische controle en het nodige vertaalwerk. Deze effectenmeting kon echter nog niet deze documenten inkijken.<sup>12</sup>

Deze effectenmeting tracht dan ook een *ex ante* inschatting te maken van de grenseffecten van het vierde Spoorwegpakket. Niet enkel de recente afronding van het legislatieve proces verantwoordt deze focus, de (lange) implementatieperiodes van 10 jaar die de wetgevers voorzien hebben, maken het moeilijk om in dit stadium reeds enige effecten te observeren. Bovendien kunnen de lidstaten nog tot 2019 vergunningen van 15 jaar toekennen, waardoor de Belgische spoormarkt in principe nog tot 2034 over een nationaal monopolie zal kunnen beschikken.<sup>13</sup> Ook de transitieregelingen voorzien in de technische pijler maken dat het enige tijd zal duren alvorens effectieve *ex post* effecten observeerbaar en meetbaar zijn. Derhalve zal de effectenmeting bestaan uit een document-analyse met als doelstelling om de belangrijkste implicaties voor grensregio's in kaart te brengen. De bronnen hiervoor zijn de oorspronkelijke

<sup>9</sup> 2013/0029(COD) & 2013/0013(COD)

<sup>10</sup> SWD/2013/08 final

<sup>11</sup> Al toonden de impact assessments van de Commissie een grotere positief effect van de politieke pijler, deze werden langs meerdere zijden bekritiseerd (Dehousse et al. 2015)

<sup>12</sup> De laatst beschikbare documenten op moment van schrijven waren de voorstellen van de Raad gepubliceerd op 18 oktober 2016

<sup>13</sup> Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail- Adopted by the Council on 17 October 2016 Doc n° 11198/1/16 REV 1: Art 1(9)a

wetsvoorstellen zoals opgesteld door de Europese Commissie, de opinies van het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal comité, de drie impactstudies besteld door de Europese Commissie evenals de amendementen van het Europees Parlement en, indien beschikbaar, de uiteindelijk goedgekeurde wetteksten.

Een startpunt voor iedere effectenrapportage is de afbakening van het gebied waarvoor de effecten geanalyseerd worden. Zoals eerder vermeldt, heeft de Commissie enkel de impact laten bestuderen op de EU als geheel. Op nationaal vlak werd deze taak overgelaten aan de lidstaten. Zo heeft de Nederlandse overheid alvast een quick scan laten uitvoeren kort na de publicatie van de Commissie's voorstellen.<sup>14</sup> Beide analyses maken geen onderscheid in de effecten van de getafelde wetgeving voor grensregio's.

De analyse die volgt maakt een zekere abstractie van de specifieke regio waarvoor de bevindingen van toepassing zijn. De focus ligt op het grensoverschrijdend treinvervoer wat impliceert dat er minstens twee opeenvolgende treinhalttes bestaan in twee verschillende landsdelen die tot dezelfde grensregio behoren. Om de analyse concreter te maken, worden voorbeelden gepuurd uit de Euregio Maas-Rijn. Dit impliceert dat we -vanuit de regelgeving- eerst een aantal algemene lessen trek voor het grensoverschrijdend personenvervoer, en vervolgens de gevolgen hiervan nagaan voor de dienstverlening op de grensoverschrijdende spoorverbindingen die (Zuid-) Limburg(NL) heeft met de wijdere grensregio. Conform de definitie, zijn er vanuit Maastricht drie verbindingen te analyseren: de verbinding tussen Maastricht (NL) en Visé (B), Heerlen en Aachen (D), Welkenraedt(B) – Aachen en de geplande verbindingen Hasselt(B)-Maastricht en Neerpelt - Weert (NL). Specifieke aandacht wordt besteed aan het grensoverschrijdende openbare vervoer dat eerder interlokaal van aard is dan op het internationale, commerciële vervoer. Deze laatste, indien beschikbaar, is meestal beperkt tot de grootste steden in een grensregio.

## 2.2 Objectieven van de effectenmeting

Het vierde spoorwegpakket beoogt in eerste orde het gebruik van transport per spoor in de EU te bevorderen. In wat volgt, worden vooral de effecten op gebied van Europese integratie en de ontwikkeling van grensoverschrijdende governance structuren bestudeerd. Niettegenstaande de gevolgen van het spoorwegpakket voor de grensoverschrijdende socio-economische ontwikkeling, zal dat geen onderdeel van de analyse zijn. Deze effecten zijn eerder van secundaire orde. Het behelst immers een indirect gevolg van de vergrote mobiliteit van studenten, arbeiders en consumenten in de grensregio.

### 1. Effecten op Europese integratie

Europese integratie bestaat uit het wegwerken van grenseffecten. In een ééngemaakte markt, zou afstand een gelijkaardig effect ressorteren op binnenlandse dan wel grensoverschrijdende economische activiteiten. Of het nu gaan over winkelen, werken, studeren of handel drijven. In

<sup>14</sup> RebelGroup, GoudAppel, Movaris (2013) Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket: De effecten voor Nederland. Studie voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 25.10.2013

dat opzicht is het faciliteren van grensoverschrijdend personenvervoer een noodzakelijk voorwaarde om de mobiliteit van personen te realiseren. Het openbaar vervoer heeft hierin een cruciale rol te vervullen. De uitdagingen op gebied van kwaliteit, toegankelijkheid en kostprijs van het grensoverschrijdend openbaar vervoer, impliceren het bestaan van een hindernis voor de realisatie van Europese integratie. Net zoals de komst van het spoor instrumenteel was in de ontsluiting van de vele culturele eilandjes waaruit België bestond in de 19<sup>e</sup> eeuw, zo ook kan men de verwachting uitdrukken dat de verbetering van het grensoverschrijdend lokaal personenvervoer de Europese integratie zal bevorderen. Vertaald naar de evaluatie van het vierde spoorwegpakket, zijn de kostprijs en de dienstverlening bepaald relevant.

Het effect van een (mogelijks) verbeterde kostprijs op de Europese integratie hangt grotendeels af van de aard van de aangeboden dienst. Voor commerciële diensten op het spoornetwerk (competitie per spoor), zal een daling in de kosten het sneller winstgevend maken om een grensoverschrijdende lijn uit te baten. Bestaande lijnen kunnen eventueel de ticketprijzen verlagen zonder aan winst in te boeten. In het geval we te maken hebben met de uitbating van een grensoverschrijdende verbinding onder een openbare dienstcontract (competitie om het spoor), zijn de effecten voor de reiziger minder duidelijk af te lijnen. De ticketprijzen zijn vaak vastgezet en -afhankelijk van de competitie voor het contract- zullen de baten verspreid worden over de bevoegde autoriteit (de belastingbetaler), de dienstverlener of de reiziger.

De kwaliteit van dienstverlening heeft o.a. betrekking op de zoek- en organisatiekosten die gepaard gaan met het grensoverschrijdende vervoer. Dit heeft onder andere te maken met de aanschaf van tickets, de informatievoorziening betreffende de verbindingen en de mogelijkheid grensoverschrijdend vervoer gelijkwaardig te behandelen bij promotie-acties. De effecten op Europese integratie zijn samengevat in de eerste rij van Tabel 1.



**Tabel 1: Principles, benchmarks and indicatoren**

Principes	Benchmark	Indicator/Methode
<u>Europese integratie</u> Artikel 45(2) Verdrag betreffende de functionering van de EU beschrijft de bewegingsvrijheid van werknemers in de unie. Het beschrijft de ambitie om discriminatie op basis van nationaliteit uit te bannen. Niet enkel betreffende de aanwerving, verloning maar ook andere werk-condities en tewerkstelling.	De kwaliteit, prijs en toegankelijkheid van het openbaar vervoer zou niet significant mogen verschillen in aanwezigheid van een grens tussen vertrekpunt en bestemming, ceteris paribus.	Effect van Vierde Spoorpakket op: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De kostprijs in het aanbieden van grensoverschrijdende verbindingen</li> <li>• De zoek- en organisatiekosten voor reizigers die van grensoverschrijdende verbindingen gebruik willen maken (ticketering &amp; dienstregelingen).</li> </ul>
<u>Euregionale cohesie</u> De verschaffing van openbaar vervoer per spoor in grensregio's veronderstelt een effectieve coördinatie tussen de bevoegde netwerk-beheerders, gezagsdragers en dienstverleners.	De structuren opgezet voor de regulering van het grensoverschrijdend vervoer zouden even simpel en efficiënt moeten zijn als deze die de nationale markt beheren.	Effect van Vierde Spoorpakket op: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aantal onafhankelijke actoren betrokken in de coördinatie omtrent de toekenning en organisatie van het grensoverschrijdend openbaar vervoer.</li> <li>• De facilitering van het overleg tussen de betrokken actoren. Zowel horizontaal (grensoverschrijdend) als verticaal (intern)</li> </ul>

## 2. De grensoverschrijdende governance structuren

Het effect van het vierde spoorwegpakket op de Euregionale cohesie hangt af van twee gerelateerde factoren. Enerzijds is er het effect van het spoorpakket op de nood aan grensoverschrijdende coördinatie, anderzijds is er de mate waarin de bestudeerde regelgeving voorziet in grensoverschrijdende governance structuren om deze nood op te vangen. Het is de verhouding tussen beide factoren die van belang is voor de effectenmeting.

De organisatie van grensoverschrijdend openbaar vervoer impliceert de samenwerking tussen zeer diverse organisaties met een al even diverse achtergrond. De academische literatuur over

internationale samenwerking en studies over politiek gedrag tonen aan dat wijzigingen in het beleid moeilijker worden naargelang het aantal onderhandelingspartners toeneemt<sup>15</sup> en naargelang hun preferenties verder uiteen liggen.<sup>16</sup> Toegepast op de spoormarkt en in het bijzonder het grensoverschrijdend openbaar vervoer, analyseren we de impact van het spoorwegpakket op de verhoudingen tussen de (lokale) autoriteiten bevoegd over het openbare dienstcontract, de infrastructuurbeheerders die het netwerk aan beide zijden van de grens uitbaten en de uiteindelijke dienstverlener(s) die het vervoer wenst aan te bieden. Kort gesteld gaan we ervan uit dat een grotere versnippering van actoren (meer autonomie) en een grotere diversiteit aan marktstructuren de nood aan overlegstructuren vergroot.

Het bestaan van overlegstructuren waarin de betrokken partijen elkaar regelmatig treffen kan samenwerking faciliteren.<sup>17</sup> Het tweede luik van de analyse bestudeert zowel horizontale als verticale overlegstructuren. Horizontale coördinatie wordt in deze studie gelimiteerd tot de samenwerkingsverbanden die bestaan tussen gelijkaardige entiteiten overheen de grenzen. Meer specifiek kan dit gaan over overleg tussen de autoriteiten die gezamenlijk bevoegd zijn voor de gunning van het grensoverschrijdend openbaar vervoer of coördinatie tussen de infrastructuurbeheerders aan beide zijden van de grens. Hier tegenover staan de verticale coördinatie-mechanismen die er eerder op gericht zijn om de coördinatie tussen de verschillende markspelers binnen een land te bevorderen. Alvorens een nieuwe verbinding te gunnen is er bijvoorbeeld nood aan coördinatie tussen mogelijke dienstverleners en de infrastructuurbeheerder. Indien deze verlegmechanismen ook openstaan voor buitenlandse actoren kan me deze ook als diagonaal classificeren. De tweede rij van Tabel 1 vat dit raamwerk bondig samen.

### 3. Bevordert of belemmert de maatregel Europese integratie en wat betekent dat voor de burger in de grensregio

De analyse bestaat uit twee luiken. In eerste orde zal worden nagegaan wat het effect van het vierde spoorpakket is op de rendabiliteit van grensoverschrijdende trajecten. In tweede orde wordt gekeken naar wat het vierde spoorpakket betekent in terme de zoek- en transactiekosten voor de grensreiziger.

#### Rendabiliteit van het grensoverschrijdende personenvervoer

De impactstudies zijn redelijk unisono over de gevolgen van de technische pijler van het vierde spoorpakket. De goedkeuring van de hervormingen aan het Europees Spoorweg Agentschap en de verdere harmonisering van de technische en veiligheidsstandaarden zou een reductie van 20% in de kostprijs voor nieuwkomers in de markt impliceren en de duurtijd om de nodige certificaten

<sup>15</sup> Axelrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226–254.

<sup>16</sup> Tsebelis, (2002) *Veto Players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press

<sup>17</sup> Duffy, J., & Ochs, J. (2009). Cooperative behavior and the frequency of social interaction. *Games and Economic Behavior*, 66(2), 785–812.

te bekomen zou met 25% verkort worden.<sup>18</sup> De voornaamste wijziging op de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie, is de rol die nog toegekend wordt aan nationale veiligheidsinstanties. Onder invloed van het Europees parlement en de Raad werd het Spoorwegbureau exclusief bevoegd voor de grensoverschrijdende operaties daar waar voor strikt binnenlandse aangelegenheden de spoorwegonderneming nog naar de nationale veiligheidsinstanties kunnen gaan.

De effecten hiervan op de traditionele spoorwegonderneming is dat het de marginale kosten om een additionele markt aan te boren binnen de EU verlagen. Voor het grensoverschrijdende vervoer is de impact direct voelbaar aangezien het de administratieve lasten quasi halveert. Ook in het vierde spoorpakket blijft het mogelijk voor buurlanden om uitzonderingen toe te staan op de veiligheidsvoorschriften voor grensoverschrijdend vervoer. Dit vereist echter het afsluiten van een akkoord tussen beide landen of althans tussen de dienstverlener van het ene en de netwerkbeheerder van het andere land (zie verder).

De hervorming van de beheersstructuren en de marktwerking zouden de kostprijs van het spoorvervoer verder moeten drukken door een stijging van de competitie op de markt. In het voorstel van de Europese Commissie waren er oorspronkelijk strikte regels met betrekking tot de grootte van de concessiegebieden, het verlenen van onderhandse contracten en de scheiding van de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen. Het oorspronkelijke voorstel werd onder druk van de lidstaten drastische herschreven.<sup>19</sup> De oorspronkelijke quick scan voor de Nederlandse markt, ging er bv. nog foutief vanuit dat men slechts maximaal 30 procent van het railnetwerk in één concessie kon steken. Dit zou grote gevolgen hebben voor de organisatie van het Nederlandse spoor omdat het hoofdnet uitgebaat wordt door de Nationale Spoorwegen daar waar de lokale lijnen openbaar worden aanbesteed<sup>20</sup>. Na de trilogononderhandelingen tussen de Raad en het Europese Parlement werd dit vereiste afgezwakt. Eveneens werden er allerlei uitzonderingen gecreëerd om onderhands gunnen toe te laten en de opsplitsing van de infrastructuurbeheerder van de (nationale) spoorwegonderneming is onder druk van Duitsland afgezwakt.

De oorspronkelijk becijferde effecten zijn dus niet meer van toepassing. Veel zal afhangen van de effectieve implementatie van de regelgeving en de welwillendheid van de lidstaten om de concurrentie te bevorderen. De positieve effecten op het grensoverschrijdend personenvervoer ter spoor zullen allicht beperkter zijn dan oorspronkelijk verwacht.

Eens te meer omdat het onduidelijk is of er enige wijziging zal optreden in de ticketprijs voor de verbindingen die vallen onder een contract van openbare dienstverlening.<sup>21</sup> Wanneer bovendien

<sup>18</sup> European Commission: Press release, European railways at a junction: the Commission adopts proposals for a fourth railway package, 30 January 2013, IP/13/65

<sup>19</sup> T. Berkeley, Germany rewrites the Fourth Railway Package, Online beschikbaar via <http://www.railjournal.com/index.php/blogs/tony-berkeley/germany-rewrites-the-fourth-railway-package.html>

<sup>20</sup> RebelGroup, GoudAppel, Movaris (2013) Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket: De effecten voor Nederland. Studie voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 25.10.2013

<sup>21</sup> Ibid.

ook de frequentie van de verbindingen in de openbare dienstverplichtingen zijn vastgelegd, zijn de rechtstreekse voordelen voor de burger in de grensregio minder gemakkelijk aan te duiden. Die zullen allicht eerder te vinden zijn aan de kant van de bevoegde autoriteit of de spoorwegonderneming.

### Dienstverlening

Grensoverschrijdende mobiliteit kan ook bevorderd worden bij een betere dienstverlening. Speciale aandacht gaat uit naar de mate waarin spoorwegondernemingen geacht worden deel te nemen aan een gezamenlijk systeem voor informatievoorziening en geïntegreerde tickets. In de impactstudie besteld door de Commissie werd de mogelijkheid van een EU-wijd geïntegreerd ticket geopperd. De mogelijke baten hiervan werden jammer genoeg niet becijferd in de uiteindelijke analyse.<sup>22</sup>

De politieke discussie draaide vooral over het al dan niet verplichten van spoorwegondernemingen tot deelname aan dergelijk geïntegreerde informatie- en ticketsystemen. De Europese Commissie stelde voor om dit optioneel te maken voor de lidstaten, het Europese Parlement en het Comité van de Regio's wilden het verplichten. De impactstudie suggereerde dat de context in de lidstaten sterk verschilde zodat een flexibele benadering nodig was. Een opinie die ook werd bijgetreden door de sector<sup>23</sup>.

De Raad kwam met een soort compromis op de proppen waarin de lidstaten vrij zijn in het al dan niet verplichten van spoorwegondernemingen maar waarin de Commissie de markt verder zou opvolgen en, indien dit nodig werd bevonden, aanvullende wetgeving voor te stellen indien de dienstverlening niet verbeterd zou geraken. De dienstverlening voor grensregio's zal door het vierde spoorwegpakket geen grote boost krijgen, al laat de geplande revisie van het systeem eind 2022<sup>24</sup> wel de nodige ruimte om na te gaan of er ook geen sterker kader mogelijk is om een geïntegreerd ticketsysteem te ontwikkelen voor grensoverschrijdende verbindingen.

Vanuit het perspectief van de grensregio zullen de effecten van het vierde spoorpakket op de Europese integratie positief maar enigszins ook beperkt zijn. Van de technische pijler kunnen we duidelijk baten verwachten al zullen die deels gemitigeerd worden door de openbare dienstcontracten waaronder de meeste grensoverschrijdende verbindingen vallen. Wat betreft de politieke pijler, zullen de effecten minder duidelijk af te lijnen zijn omdat het voorstel sterk afgezwakt is en redelijk veel ruimte laat aan de lidstaten voor een flexibele interpretatie.

<sup>22</sup> SWD(2013)10 final part I: p49 & 92

<sup>23</sup> UITP (2014) Fourth Railway package: Proposal on the Governance of the Railway Infrastructure Common Information and Ticketing system. Position paper. Online beschikbaar via: <http://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/UITP%20position%20paper%20on%20Common%20infoticketing%20system%204th%20Railway%20Package.pdf>

<sup>24</sup> Council 11199/1/16: Art. 1(8) [13a(2)]

#### 4. Bevordert of belemmert de maatregel de Euregionale cohesie en Euregionale governance structuren?

Twee indicatoren werden in sectie 2.3 naar voor geschoven als relevant voor de bevordering van Euregionale cohesie en Euregionale governance structuren: de nood aan coördinatie veroorzaakt door het spoorpakket en de mate waarin de regelgeving voorziet in de nodige overlegstructuren om met de specifieke grensproblematiek om te gaan.

##### 1. Ontbundeling van marktstructuren en complexiteit in coördinatie

De mogelijke effecten van het vierde spoorpakket op de nood aan (grensoverschrijdende) coördinatie worden via twee componenten geanalyseerd. Enerzijds zijn er het aantal actoren die betrokken zijn in de organisatie van het grensoverschrijdend openbaar vervoer, anderzijds is er de veelzijdigheid aan marktstructuren waartussen overeenstemming moet gevonden worden.

In een analyse van de studiedienst van het Europees Parlement worden alle lidstaten in drie categorieën geplaatst naargelang de heersende marktstructuur voor het personenvervoer per spoor. De drie lidstaten wier grondgebied de Euregio Maas-Rijn overspant, vallen elk in een andere categorie.<sup>25</sup> De huidige structuren in de geselecteerde grensregio zijn weergegeven in tabel 2. Verschillen zijn te observeren met betrekking tot de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, het gebruik van openbare aanbestedingen en de bevoegde autoriteiten die instaan voor de openbare dienstcontracten. Duitsland is ook speciaal omdat het als enige competitie op het spoor toelaat voor de lange-afstandsverbindingen. Dat betekent dat commerciële diensten mogen worden uitgebaat op dezelfde lijn. Competitie is echter gering omdat de nationale spoormaatschappij (DB ICE) een sterke startpositie heeft.<sup>26</sup> Critici wijten deze concurrentiële positie aan de verstremgeling tussen de netwerkbeheerder (DB Netz) en de spoorwegmaatschappij.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> European Parliament Research Service (2016) The fourth railway package: Another step towards a Single European Railway Area. March 2016. pp. 10-11 Online beschikbaar via [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS\\_IDA\(2016\)579088\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS_IDA(2016)579088_EN.pdf)

<sup>26</sup> Sylvain Séguret (2009) Is competition on track a real alternative to competitive tendering in the railway industry? Evidence from Germany. Paper presented at the 11<sup>th</sup> Conference on competition and ownership in land passenger transport

<sup>27</sup> Kevin Smith, DB has unfair advantage in Germany – report. *International Railway Journal* Online beschikbaar via <http://www.railjournal.com/index.php/policy/db-has-unfair-advantage-in-germany-report.html?channel=000>

**Tabel 2: Markstructuren in de Euregio Maas-Rijn**

	Nederland	België	Duitsland
Infrastructuurbeheerder	Onafhankelijk	Onafhankelijk	Holding (integratie)
Competitie om/op het spoor	Om het spoor	Om het spoor	Om het spoor (lokaal) Op het spoor (lange afstand)
Gunningsprocedures	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderhands</li> <li>• Openbare gunning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% onderhands</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Openbare gunning</li> <li>• Commercieel</li> </ul>
Bevoegde autoriteit bij Openbare aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rijksoverheid</li> <li>• Regio's (Lokaal)</li> </ul>	Federale overheid	Länder

In de originele voorstellen van de Commissie trachtte het vierde spoorpakket een grotere opdeling te realiseren tussen netwerkbeheerder en dienstverleners. Bovendien zou openbare dienstverlening de regel worden en onderhandse gunning de uitzondering. Daar waar dit zou leiden tot een verdere opdeling van bevoegdheden (en dus een grotere nood aan (verticale) coördinatie) zou de veelheid aan markstructuren meer gehomogeniseerd worden wat grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijkt.

Het Europese parlement en de lidstaten in de Raad hebben echter weinig van het originele voorstel heel gelaten. Onder de invloed van de Duitsers en de Fransen werd de holdingstructuur heel gelaten.<sup>28</sup> en lidstaten zoals België hebben er dan weer voor geijverd om onderhandse gunning toe te laten.<sup>29</sup>

Kort samengevat zal het aantal actoren waartussen gecoördineerd moet worden door het spoorpakket enkel toenemen bij lidstaten waar onderhandse gunning nog de regel is (in onze casus, België). Dit impliceert immers dat de belangen van de bevoegde autoriteit en de dienstverlener verder uiteen zullen lopen. De diversiteit in de gehanteerde markt-systemen zal echter in stand gehouden worden wat een additionele complexiteit vormt voor de grensoverschrijdende coördinatie.

### 2. Faciliteren van grensoverschrijdende overlegstructuren

De complexiteit in de gunning van het grensoverschrijdend openbaar vervoer vereist effectieve coördinatie tussen een veelheid aan actoren. Zoals eerder aangehaald kan dit gerealiseerd worden door de versterking van zowel horizontale als verticale overlegstructuren.

<sup>28</sup> Ook lokale bevoegde autoriteiten zoals de Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg waren hier sterke voorstander van. Online beschikbaar via <http://images.vbb.de/assets/downloads/file/19323.pdf>

<sup>29</sup> T. Berkeley, Germany rewrites the Fourth Railway Package, Online beschikbaar via <http://www.railjournal.com/index.php/blogs/tony-berkeley/germany-rewrites-the-fourth-railway-package.html>

### Horizontale overlegstructuren

In het vierde spoorpakket komt grensoverschrijdende samenwerking aan bod zowel in de politieke als in de technische pijler. Een cruciale vraag voor de politieke pijler is **hoe grensoverschrijdende verbindingen gegund zullen worden**. In hun advies op het voorstel van de Commissie namen het Comité van de Regio's (CoR) en het Europese Parlement de grensbelangen ter harte. Zo stelt het CoR onder andere voor om de lokale autoriteiten breder te definiëren zodat het ook grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden kan omvatten. Eén optie is om hier gebruik te maken van de 'European Grouping of Territorial Cooperation' (CoR. Algemene bemerking 10). Dit zijn grensoverschrijdende juridische entiteiten erkent in het Europees recht, die de gunning van grensoverschrijdend openbaar vervoer op zich zouden kunnen nemen.<sup>30</sup> Het Europees Parlement erkende de problematiek van de grensregio's en het vacuüm dat de opgestelde teksten creëert. Zo verruimden ook zij de definitie van de bevoegde lokale autoriteit tot grensoverschrijdende regio's. Deze mogelijkheid werd niet ondersteund door de Raad. In de plaats ervan vinden we een expliciete erkenning van de nood aan coördinatie in Overweging 6 van de positie van de Raad. Hierin geeft deze aan dat voor de aanbesteding van grensoverschrijdend openbaar vervoer de bevoegde autoriteiten aan weerszijden van de grens moeten samenwerken.<sup>31</sup>

Dit komt neer op een erkenning van de huidige situatie waar men ook op *ad hoc* overleg steunt. Zo beschrijft de huidige concessie voor Zuid-Limburg dat de mogelijke exploitant samenwerkt met de bevoegde netwerkbeheerders & autoriteiten van beide landen over de uitbating van de grensovergangen (Maastricht-Visé en Heerlen-Herzogenrath). Er is met andere woorden nog geen duidelijk beeld over hoe grensoverschrijdende lijnen gegund moeten worden. Door te rekenen op onderlinge samenwerking tussen dienstverlener, overheidsinstanties en netwerkbeheerder, is er een leemte die, afhankelijk van de marktorganisatie van aangrenzende lidstaten, heel andere vormen kan aannemen.

**Op het niveau van de netwerkbeheerder** zal de samenwerking een meer structurele vorm aannemen. In de originele voorstellen van de Commissie was er al melding van de creatie van een Europees netwerk van netbeheerders.<sup>32</sup> Zowel de Raad als het Parlement steunde dit initiatief en versnelden zelfs diens implementatie. De richtlijn creëert een overlegplatform dat ALLE Europese netwerkbeheerders samenbrengt en dat ook bevoegd is om met grensoverschrijdende problematieken om te gaan.<sup>33</sup> Dit zou in 2019 al officieel opgestart worden. Positief is dat er al een informele voorloper van dit platform bestaat (PRIME) die in hun brochure 'the performing rail infrastructure manager' blijk geven van een sterk grensoverschrijdend perspectief.<sup>34</sup> De bedoeling

<sup>30</sup> Comité van de Regio's (2013) Opinion: The fourth railway package. 7-9 October 2013 CDR27-2013\_00\_00\_TRA\_AC

<sup>31</sup> Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail- Adopted by the Council on 17 October 2016 Doc n° 11198/1/16 REV 1

<sup>32</sup> 2013/0029(COD)

<sup>33</sup> Zie vn 23 Art.53

<sup>34</sup> European Commission (2013)'The performing rail infrastructure manager.' DG MOVE

is dat dit overlegorgaan ertoe bijdraagt dat de dienstregelingen beter op elkaar kunnen worden afgesteld, dat er gezamenlijke procedures worden opgesteld om met storingen om te gaan op het netwerk maar ook dat grensoverschrijdende investeringen in nieuwe infrastructuur kunnen bevorderd worden. Dit laatste is misschien ook interessant met het oog op de bevordering van Europese integratie in de grensregio's (zie vorige sectie).

**Betreffende de technische pijler** zal veel van de horizontale samenwerking plaatsvinden in de context van het Spoorwegbureau van de Europese Unie. Coördinatie kan bereikt worden in de raad van bestuur waarin de lidstaten en sector vertegenwoordigd zijn (Art.47), maar ook in de netwerken van nationale agentschappen die het Spoorwegbureau zal opzetten (Art.38).<sup>35</sup> Lidstaten kunnen echter ook rechtstreeks samenwerken om de regelgevende barrières te omzeilen. Immers volgens Art10(9) van Richtlijn 2016/798 kan men een uitzondering toestaan aan de nood voor dubbele certificering indien de veiligheid gegarandeerd kan worden door een akkoord tussen de betreffende lidstaten of indien de buitenlandse dienstverlener een overeenstemming bereikt met de infrastructuurbeheerder van het gebruikte netwerk. Een internationaal akkoord zoals er één bestaat voor de verbinding Antwerpen-Amsterdam behoort misschien tot de mogelijkheden van belangrijke internationale verbindingen, het is veel minder waarschijnlijk dat dergelijke *ad hoc* akkoorden gesloten worden te besteding van interlokale grensverbindingen.

#### Verticale (en diagonale) overlegstructuren

Naast samenwerking tussen de grensregio's voorziet het spoorpakket in de oprichting van een coördinatie comité voor ieder netwerk. De bedoeling van deze comités is om al de geïnteresseerde vervoersmaatschappijen en de netwerkbeheerder bijeen te brengen. Ook hier zwakte de Raad de originele ambities van de Commissie verder af. De oprichting van het comité is niet verplicht. De organisatie ervan gebeurt op initiatief van de lidstaten (en niet de netwerkbeheerder). En de lidstaten kunnen optioneel gebruikersverenigingen en bevoegde overheden uitnodigen. Al heeft dit comité geen directe impact of grensoverschrijdende samenwerking, het creëert een platform waar vervoersmaatschappijen en netwerkbeheerder hun belangen kunnen afstemmen en zodoende ook horizontale coördinatie vergemakkelijkt. De aanbevelingen van het Comité van de Regio's zouden ook diagonale afstemming van belangen mogelijk maken t.t.z. coördinatie tussen reizigers of lokale/regionale overheden aan een kant van de grens en de netwerkbeheerder aan de andere kant. Het Comité ijverde immers voor de verplichte uitnodiging van lokale, regionale en nationale overheden aan de coördinatie-meetings evenals de betrokken reizigersassociaties. Deze aanbevelingen werden niet opgevolgd.

Samengevat, de effecten van het vierde spoorpakket op de grensoverschrijdende bestuurskundige structuren zijn niet éénduidig positief of negatief. De nood aan coördinatie zal - op termijn- licht toenemen door de verdere opsplitsing en de ingebouwde flexibiliteit. Het pakket

---

Online beschikbaar via [http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/brochures\\_images/b2\\_2013\\_brochure\\_LOWRES.pdf](http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/brochures_images/b2_2013_brochure_LOWRES.pdf) (geconsulteerd 18.10.2016)

<sup>35</sup> Verordening 2016/796



voorziet in horizontale overlegstructuren voor de netwerkbeheerders maar was beduidend minder ambitieus in het faciliteren van de grensoverschrijdende gunning van openbaar vervoer.

## 5. Conclusies en paden voor verder onderzoek

Over het algemeen kunnen we stellen dat het vierde spoorpakket allicht een positief effect zal hebben voor de grensregio's. De kosten voor de uitbating van grensoverschrijdend vervoer zullen zeker dalen maar of dit ook door de bewoner in de grensregio gevoeld zal worden is maar de vraag. Vooreerst omdat de (financiële) baten overheen alle betrokken actoren (gunnende overheid, netwerkbeheerders & spoorwegonderneming) gespreid worden. Maar ook omdat de uiteindelijke dienstverlening zal afhangen van de toekomstige gunningsprocedures voor de grensoverschrijdende lijnen.

Het is duidelijk dat het vierde spoorpakket geen eindpunt zal zijn in de realisatie van de eengemaakte spoormarkt. De gebrekkige implementatie van de vorige pakketten en de lange transitie-perioden voorzien in het huidige spoorpakket impliceren dat de markt de komende 20 jaar in beweging zal zijn. Lidstaten zullen gaandeweg minder onderhands gunnen, wat impliceert dat de uitdagingen met openbare dienstcontracten in grensregio's een vaker voorkomend fenomeen zal worden.

Pas dan zal duidelijk worden of men al doende het bestuurlijke kluwen kan stroomlijnen zonder verdere sturing vanuit de Europese Unie. Om dit te bestendigen zou het nuttig zijn om de bestaande gunningsprocedures voor alle grensoverschrijdende lijnen in kaart te brengen, de overlegstructuren die men hierbij gehanteerd heeft en de efficiëntie in termen van het gunningsproces en de uiteindelijke dienstverlening. Grenseffectenrapportages als deze kunnen hiervoor nuttig zijn, maar de regelgever heeft reeds een aantal instrumenten ter beschikking die dit proces kunnen automatiseren.

In het eerste spoorpakket van 2001 werd aan de Commissie de taak toevertrouwd om de correcte implementatie van de richtlijnen op te volgen en hierover te rapporteren.<sup>36</sup> Dit resulteerde dusver in vier verslagen over de ontwikkeling van de spoorwegmarkt (Rail Market Monitoring Scheme - RMMS). Met de herschikking van de richtlijn in 2012 en de daar uit voortvloeiende uitvoeringsverordening werd de rapportageplicht van de lidstaten uitgebreid tot een jaarlijks in te vullen vragenlijst.<sup>37</sup> Deze verzamelt reeds een aantal statistieken omtrent het grensoverschrijdend personenvervoer (stiptheid, passagierskilometers, aantal gegunde lijnen, ...). Momenteel is er slechts één vraag over het grensoverschrijdend vervoer via een openbare dienstverplichting: dienstvolumes en compensaties. Over de opgestelde afspraken met de partners overheen de landsgrenzen wordt er niets gevraagd. Het zou conform de uitvoeringsverordening mogelijk zijn om deze vragenlijst uit te breiden in de toekomst. In principe

<sup>36</sup> Richtlijn 2001/12/EG, Afdeling V bis

<sup>37</sup> Uitvoeringsverordening 2015/1100, Bijlage

kan dit instrument bijdragen tot het in kaart brengen van de efficiëntie van het grensoverschrijdend openbaar vervoer.

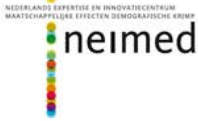
Het netwerk van infrastructuurbeheerders heeft ook tot taak om de verschillende netwerken en hun beheer te bestuderen in vergelijkend perspectief. Al lijken de eerste ontwikkelingen binnen de informele voorloper 'Prime' wel hoopvol, de focus van hun opdracht is vooralsnog meer gericht op de commerciële grensoverschrijdende verbindingen (TEN-T project), en de realisatie van grensoverschrijdende infrastructuur en niet op het interlokaal grensoverschrijdend openbaar vervoer.

De effecten van het spoorpakket op het grensoverschrijdend openbaar vervoer zijn dus open voor interpretatie. Meer eenduidig valt te concluderen dat, vanuit het oogpunt van grensregio's, het spoorpakket een aantal gemiste kansen omvat. In de aanbevelingen van het Comité van de Regio's, de scenario's van de impact analyse en de bijdragen van belangengroepen kwamen tal van suggesties naar voor die de specifieke problematieken van de grensregio's ter harte nemen. Veel van deze aanbevelingen werden uiteindelijk niet weerhouden in de uiteindelijke regelgeving. Verder onderzoek zou nuttig zijn achter de motivaties om deze, ogenschijnlijk onschuldige, suggesties niet te incorporeren.



Gemeente Maastricht

EUREGIO



neimed

Zuyd  
Hogeschool



Maastricht University



provincie limburg

gesubsidieerd door de Provincie Limburg



ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional  
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: [item@maastrichtuniversity.nl](mailto:item@maastrichtuniversity.nl)

[www.twitter.com/ITEM\\_UM](http://www.twitter.com/ITEM_UM)



[www.maastrichtuniversity.nl/item](http://www.maastrichtuniversity.nl/item)