

Vergaderjaar 1998–1999

**21 501-09**

**Transportraad**

**Nr. 100**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 juni 1999

### **Inleiding**

Zoals toegezegd tijdens het A.O. (21 501-09, nr. 96) treft u hierbij informatie aan over het beleid van de andere lidstaten van de Europese Unie voor **het spoorvervoer** en in het bijzonder over de mogelijkheden en belemmeringen van markttoegang voor buitenlandse ondernemingen tot het spoor in de lidstaten van de Europese Unie. Allereerst wordt het beeld over de Unie als geheel geschetst. Vervolgens wordt per EU lidstaat kort aangegeven hoe de situatie is.

De gegevens zijn onder meer verkregen uit een onderzoek dat in opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd door het European Center for Economic Research and Strategy Consulting Prognos, getiteld «Examination of the implementation of Directive 91/440 on the Development of the Community's Railways» en uit een CEMT rapport getiteld «Rail restructuring in Europe». Beide studies zijn gepubliceerd in 1998.

### **De EU regelgeving**

Het streven naar versterking van de communautaire vervoersector als onderdeel van de interne markt is voor wat het spoorvervoer betreft uitgewerkt in een aantal richtlijnen van de Raad.

De richtlijn 91/440 (betreffende de organisatie van en de toegang tot de spoorwegen) is inmiddels in de lidstaten geïmplementeerd. Wat betreft de richtlijnen 95/18 (vergunningverlening aan spoorvervoerders) en 95/19 (gebruiksvergoeding en capaciteitsmanagement), geldt dat deze slechts ten dele zijn geïmplementeerd.

De belangrijkste elementen van richtlijn 91/440 zijn als volgt:

De overheid dient:

- de spoorwegmaatschappijen in de gelegenheid te stellen om het bedrijf op commerciële basis en marktgericht te laten opereren;
- zorg te dragen voor scheiding van de exploitatie van de vervoersdiensten en het beheer van de infrastructuur met aparte boekhoudingen;
- voorschriften vast te stellen betreffende de voor het gebruik van spoorweginfrastructuur te betalen vergoedingen; toegang te verlenen aan samenwerkingsverbanden van in de lidstaten gevestigde spoorwegondernemingen ten behoeve van dienstverlening op het gebied van internationaal vracht- en personenvervoer;
- toegang te verlenen aan alle in de EU gevestigde spoorwegondernemingen die internationaal gecombineerd goederenvervoer verrichten;
- ervoor zorg te dragen dat de financiële structuur van de bestaande openbare spoorwegondernemingen gezond is.

### **Het algemene beeld**

In het algemeen zijn of worden de EU richtlijnen op het gebied van de liberalisatie en organisatie van het spoorvervoer in Europa door de lidstaten geïmplementeerd. In theorie is daarmee een zekere mate van marktopening tot stand gekomen.

Richtlijn 91/440 is echter slechts het beginpunt van een voorzichtig proces van liberalisering in de Europese Unie. De in EU verband geregelde marktopening is vooralsnog beperkt tot een gedeelte van het internationale spoorvervoer. Geheel buiten schot qua markttoegang blijft het binnenlandse spoorvervoer van personen en goederen. Voor deze marktsegmenten is wel relevant de ook in richtlijn 91/440 voorziene splitsing van infrastructuur en vervoerexploitatie die een belangrijke randvoorwaarde voor marktwerking en markttoegang is.

Natuurlijk staat het de lidstaten vrij verder te gaan met het introduceren van marktwerking en met de openstelling van hun net voor buitenlandse spoorvervoerders. In de praktijk kent slechts een beperkt aantal lidstaten een markttoegang die verder gaat dan richtlijn 91/440. Het betreft naast Nederland Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Wellicht met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk geldt voor al deze landen dat van substantiële concurrentie op het nationale net vooralsnog geen sprake is.

Dit komt doordat er in de praktijk tal van belemmeringen zijn, al dan niet als gevolg van overheidshandelen. De belemmeringen zijn onder andere van railtechnische aard, zoals afwijkende spoorbreedtes, afwijkende voltages en signaleringssystemen en afwijkende eisen die aan het te gebruiken materieel worden gesteld. Ook te noemen zijn de verschillende en in sommige landen hoge infrastructuurtarieven. Door deze belemmeringen is het voor ondernemers vaak niet interessant om mee te dingen naar het verrichten van spoordiensten.

Waar sprake is van concurrentie is dit met name op de lokale en regionale (vaak onrendabele) lijnen. Hier wordt de deelname aan het vervoer wel vaak openbaar aanbesteed en zijn er in de praktijk ook buitenlandse concurrenten.

Reciprociteitseisen worden alleen in Oostenrijk en Duitsland gesteld. Daarbij moet worden aangetekend dat dit pas relevant wordt als het publieke monopolie wordt losgelaten.

## Een overzicht van de aktuele situatie per lidstaat

### *Nederland*

De Nederlandse spoormarkt is weliswaar verder geopend dan noodzakelijk is op basis van richtlijn 91/440/EG, maar dit heeft in de praktijk nauwelijks geleid tot substantiële concurrentie. In het goederenvervoer zijn naast NS Cargo een gering aantal kleine ondernemingen actief, waaronder Shortlines (in handen van Nederlandse ondernemers) en ACTS (met NS-Cargo als minderheidsdeelnemer). In het personenvervoer geldt een soortgelijke situatie (Lovers, in handen van CGEA). Het huidige beleid voorziet in onderhandse gunning van het personenvervoer op het hoofdrailnet aan NS Reizigers, maar 20% van het binnenlands vervoer zal de komende jaren regionaal worden aanbesteed (waarbij NS wordt uitgesloten als meerderheidspartner). Verder zal het vervoer op het internationale HSL-Zuid traject worden aanbesteed. Voor het nationale HSL-Zuid traject heeft de NS het recht als eerste een aanbod te doen aan de Staat. Er zijn op dit moment geen reciprociteitsbepalingen.

### *Duitsland*

In Duitsland is de spoormarkt in beginsel open voor binnen- en buitenlandse concurrentie. Duitsland kent een situatie van meerdere infrastructuurbeheerders. Het is de enige lidstaat die werkt met een gebruiksheffing die de integrale kosten dekt. Binnen de huidige wetgeving kan de DB tegen een gunstiger tarief gebruik maken van de spoorweginfrastructuur, doch er zijn wetsvoorstellen in voorbereiding om aan deze situatie een einde te maken.

Vele ondernemingen werken in een «Verkehrsverbund» samen, waardoor het mogelijk is om een integraal produkt aan te bieden voor vervoer via spoor, water en weg. Een dergelijk «Verbund» treedt in concurrentie met de Deutsche Bundesbahn. De algemene tendens is om openbare aanbesteding van concessies ook open te stellen voor buitenlandse ondernemingen. Er zijn verschillende voorbeelden van concessies voor regionaal spoorvervoer in het bezit van Franse en Zwitserse bedrijven. Wanneer een buitenlandse onderneming, die niet in Duitsland is gevestigd, toegang wil verkrijgen tot de markt, dan beoordeelt de Duitse overheid de aanvraag op basis van reciprociteit.

Deze reciprociteitseis is echter vrij gemakkelijk te ondervangen door het opzetten van een Duitse rechtspersoon.

Er bestaat een samenwerking op het gebied van vrachtvervoer binnen het verband van de North South Freeway tussen de infra-managers van Finland, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, Italië en Nederland.

### *België*

De dienstverlening geschiedt door de nationale onderneming SNCB, waarvan de Belgische federale overheid de meeste aandelen bezit. De dienstverlening en exploitatie hebben plaats op basis van een managementcontract, waarin aan de SNCB openbare dienstverplichtingen zijn opgelegd. De staat financiert achteraf exploitatietekorten voor deze diensten. Hoewel de richtlijn 91/440 is geïmplementeerd hebben zich, behoudens internationale samenwerkingsverbanden, tot nu toe geen gegadigden aangediend om op het Belgische net diensten aan te bieden.

### *Verenigd Koninkrijk*

Er bestaan voor buitenlandse ondernemingen geen belemmeringen voor toegang tot het spoor. Voor zover bekend is slechts een buitenlandse

onderneming, te weten het Franse Connex, actief op de Britse spoormarkt. Belangstellende ondernemingen dienen in het bezit te komen van een transportvergunning en een van de 25 regio-franchises. Deze franchises, met een geldigheidsduur van 5–15 jaar, worden openbaar aanbesteed. Ons is geen reciprociteitsbepaling bekend.

### *Frankrijk*

De richtlijnen van de EU, ook die betrekking hebben op de markttoegang, zijn in de wetgeving verwerkt. Aan het spoorvervoer binnen Frankrijk nemen geen buitenlandse ondernemingen deel. Het nationale vervoer is voorbehouden aan de SNCF. Wel zijn er voor het internationale verkeer de bekende samenwerkingsverbanden, de Eurostar en de Thalys. Daarnaast is er een samenwerking op het gebied van het vrachtvervoer in een zogenaamde freightway met de spoorwegondernemingen van België, Spanje en Italië.

In het streekvervoer worden sommige spoortrajecten openbaar aanbesteed. Deze procedure bestaat in Frankrijk al minstens 15 jaar. Aan dat vervoer nemen diverse Franse particuliere ondernemingen deel. Het staat in theorie ook open voor buitenlandse ondernemingen.

### *Denemarken*

De liberalisatie van de Deense spoormarkt gaat op een aantal punten verder dan de EU richtlijnen. Volgens de wetgeving van 1998 wordt het openbare personenvervoer verzorgd middels contracten, af te sluiten tussen de Minister van Verkeer en de uitvoerende nationale spoorwegmaatschappij DSB.

Vanaf 1 januari 2000 is voorzien om max. 15% van het spoorwegnet openbaar aan te besteden. Tarieven voor het gebruik van de infrastructuur zijn inmiddels vastgesteld. Alle in een EU lidstaat geregistreerde en volgens EU eisen goedgekeurde spoorwegondernemingen komen in aanmerking voor deelname in de aanbestedingen.

Naast deelname via de overheidsaanbestedingen is het voor buitenlandse ondernemingen mogelijk om «vrij vervoer» uit te oefenen, voor eigen rekening en risico, wanneer daartoe ruimte is op de infrastructuur. Er is een geval van buitenlandse deelname bekend, nl. een samenwerking met een Duitse onderneming, die ook de locomotieven te beschikking stelt. Er bestaat een samenwerking op het gebied van vrachtvervoer binnen het verband van de North South Freeway tussen de infra-managers van Finland, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, Italië en Nederland. Er bestaan geen reciprociteitseisen in het Deense vervoerbeleid.

### *Zweden*

Buitenlandse ondernemingen hebben sinds een aantal jaren volledige toegang tot het goederenvervoer per spoor. Voorwaarde is dat er voldoende capaciteit op de infrastructuur aanwezig is en dat het te gebruiken materieel voldoet aan de Zweedse kwaliteits- en veiligheids-eisen. Ook technische specificaties spelen een rol (voltage, spoorbreedte).

Er bestaat een samenwerking op het gebied van vrachtvervoer binnen het verband van de North South Freeway tussen de infra-managers van Finland, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, Italië en Nederland. Personenvervoer per spoor is nog niet geheel gedereguleerd. De staatsonderneming SJ heeft nog een monopolie, doch op de niet rendabele lijnen kan worden ingeschreven. Het betreft hier de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur.

Ruim 80% van stads- en streekvervoer wordt openbaar aanbesteed. Per 1 januari 2000 wordt bijv. het Stockholmse forensenverkeer verzorgd door een consortium bestaande uit Zweedse – 10% – en Franse en Britse ondernemers – 90% –. Dit geldt ook voor de lijn Gothenburg – Malmö. Er gelden voor zover bekend geen reciprociteitseisen.

#### *Finland*

Anders dan in het stads- en streekvervoer per bus, waar een duidelijke buitenlandse deelname bestaat, bezit het Finse staatsbedrijf VR nog een de facto monopoliepositie op spoorgebied. Railvervoer wordt tot nu toe nog niet aanbesteed.

Er lijkt ook weinig of geen belangstelling van buitenlandse ondernemers te bestaan. Er liggen verder geen belemmeringen, het is eerder een zaak van kosten en baten en rentabiliteit. Er bestaat een samenwerking op het gebied van vrachtvervoer binnen het verband van de North South Freeway tussen de infra-managers van Finland, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, Italië en Nederland. Reciprociteitsbepalingen bestaan hier niet

#### *Oostenrijk*

De richtlijnen 91/440 en andere zijn in Oostenrijk geïmplementeerd. Oostenrijk heeft zijn markt nog iets verder opengesteld dan deze richtlijn eist. De ÖBB is verzelfstandigd. De overheid verleent de vergunningen voor het gebruik van de infrastructuur. Er bestaat een samenwerking op het gebied van vrachtvervoer binnen het verband van de North South Freeway tussen de infra-managers van Finland, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, Italië en Nederland. Buitenlandse ondernemers als de Zwitserse SBB/CFF, de Deutsche Bundesbahn en de Hongaarse GySEV opereren als subcontractor van de nationale ÖBB. Ook zelfstandige lijnen, uit te voeren door Oostenrijkse regionaal opererende spoorwegondernemingen en buitenlandse operators, zijn voorzien. De ÖBB wordt echter nog bevoordeeld, doordat het tarief voor de toegang tot het net onafhankelijk is gesteld van de intensiteit van het gebruik ervan. De overheid beoordeelt de aanvragen op basis van reciprociteit.

#### *Italië*

Italië heeft uitvoering gegeven aan de betreffende EU richtlijnen, op grond waarvan buitenlandse ondernemingen toegang hebben tot het spoorvervoer. De nationale markt is niet opengesteld. Van de nieuwe mogelijkheden wordt echter nog weinig gebruik gemaakt. Technische aspecten kunnen hier debet aan zijn, zoals het afwijkende voltage op de lijnen en de afwijkende signaleringssystemen. Een Duitse onderneming heeft treinen besteld, die geschikt zijn voor het Italiaanse net. Voor stedelijk en regionaal vervoer is openbare aanbesteding mogelijk na 2000. Er bestaat een samenwerking op het gebied van vrachtvervoer binnen het verband van de North South Freeway tussen de infra-managers van Finland, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, Italië en Nederland. Reciprociteitseisen zijn niet bekend.

#### *Spanje*

De dienstverlening gebeurt door de nationale onderneming de RENFE op basis van een meerjarig contract, dat uitgaat van het openbare dienstkarakter van de spoordiensten. De toegang tot de markt staat open op basis van richtlijn 91/440. Voor het internationale vervoer heeft de RENFE een samenwerkingsverband met de Franse SNCF.

Daarnaast is er een zogeheten freightway voor vrachtvervoer van België via Frankrijk naar Spanje en Italië, waarop de nationale spoorondernemingen samenwerken.

In de praktijk zijn er verder geen ondernemingen die een aanvraag hebben ingediend om op het Spaanse net te opereren.

#### *Portugal*

Buitenlandse ondernemingen kunnen hier meedingen naar de concessies. In de praktijk doet de marktopening zich voor op een aantal korte afstandslijnen van en naar Lissabon. Een van de deelnemers is de Schotse onderneming Stagecoach.

Daarnaast wordt ook het streekvervoer openbaar aanbesteed. Verschillende buitenlandse ondernemingen, waaronder Stagecoach zijn daar actief.

#### *Griekenland*

In principe kunnen buitenlandse ondernemingen vrij opereren op het net. De implementatie van 91/440 is per wet geregeld. De overheid beoordeelt eventuele aanvragen op basis van reciprociteit. Er is in de praktijk nog geen buitenlandse belangstelling getoond. De perifere ligging en de moeilijke toegang tot Bulgarije zouden belemmerend kunnen werken.

#### *Ierland*

Er bestaan geen principiële bezwaren tegen liberalisering van het spoor. Er wordt echter geen belangstelling van de kant van buitenlandse ondernemers voor deelname aan het spoorvervoer verwacht. Vrachtvervoer geschiedt voornamelijk over de weg (de Nederlandse transportonderneming Frans Maas heeft hier een grote vestiging). De spoorwegen zijn zeer onrendabel en de spoorbreedte is afwijkend van het Noord Ierse systeem. Mogelijkheden tot buitenlandse participatie bestaan bij de aan te leggen Light-rail in en rond Dublin. Reciprociteitseisen worden niet gesteld.

#### *Luxemburg*

De markttoegang en het gebruik van het net sluit aan op de richtlijnen 91/440, 95/18 en 95/19. In de praktijk hebben zich nog geen kandidaten voor diensten in Luxemburg aangediend. De nationale onderneming CLF zorgt voor het netwerk en de diensten op basis van nationale wetgeving. Geen reciprociteitseis bekend (ook niet aan de orde want er is een publiek monopolie).

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos