

Brussel, 13 juli 2023
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0271(COD)**

**11718/23
ADD 4**

**TRANS 305
CODEC 1346**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	13 juli 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 444 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake maatregelen ter verbetering van het beheer en de coördinatie van het internationale spoorverkeer, teneinde het aandeel van het spoor te vergroten

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 444 final.

Bijlage: SWD(2023) 444 final

Straatsburg, 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
inzake maatregelen ter verbetering van het beheer en de coördinatie van het
internationale spoorverkeer, teneinde het aandeel van het spoor te vergroten

{COM(2023) 443 final} - {SEC(2023) 443 final} - {SWD(2023) 443 final}

A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
Het spoor is een duurzame vervoerswijze die naar verwachting de transitie naar een klimaatneutrale EU-economie zal ondersteunen. Momenteel heeft de spoorwegsector moeite om diensten te verlenen die beantwoorden aan de behoeften van de klanten, met name op het gebied van het goederenvervoer. Ten eerste maken slechte prestaties op het gebied van klantgerichtheid, stiptheid, betrouwbaarheid en snelheid van het spoor vaak een tweede keuze als vervoerswijze. Ten tweede maken infrastructuurbeheerders en aanbieders van vervoersdiensten (spoorwegondernemingen) niet altijd goed gebruik van de schaarse spoorinfrastructuurcapaciteit. De regels voor het beheer van de spoorinfrastructuurcapaciteit en het spoorverkeer zijn vastgelegd in EU-wetgeving. Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte vormt het algemene rechtskader van de Unie voor de gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte. Verordening (EU) nr. 913/2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer ("de RFC-verordening") bevat specifieke regels voor 11 corridors voor goederenvervoer per spoor, waaronder lijnen die het grondgebied van ten minste twee lidstaten doorkruisen en twee of meer terminals met elkaar verbinden. Uit gegevens blijkt dat het huidige kader niet alle segmenten van de spoorwegmarkt even goed bedient; met name vrachtvervoer en grensoverschrijdend vervoer hebben moeite om voldoende capaciteit van passende kwaliteit te krijgen om aan de behoeften van de klanten te voldoen. Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders hebben verscheidene initiatieven opgezet, met name het Timetable Redesign Project (TTR) om het proces voor capaciteitsbeheer in Europa te herzien. De uitvoering van de in het kader van dit project geteste maatregelen is echter alleen mogelijk door de EU-wetgeving te wijzigen.
Wat is het streefdoel?
Dit initiatief heeft tot doel het beheer van de capaciteit en het verkeer op het spoorwegnet van de EU te verbeteren teneinde de groei van het spoorvervoer te ondersteunen. In dit kader heeft het initiatief tot doel de twee vastgestelde problemen aan te pakken. De specifieke doelstellingen zijn: 1) doeltreffendere procedures voor capaciteitsbeheer mogelijk maken; 2) stimulansen ter verbetering van de prestaties van de spoorinfrastructuur en de spoorvervoersdiensten versterken; 3) effectievere mechanismen invoeren voor coördinatie tussen belanghebbenden, met name over de grenzen heen, en 4) de uitrol ondersteunen van digitale instrumenten die betere capaciteit en verkeersbeheer mogelijk maken.
Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?
Hoewel het grootste deel van het passagiersvervoer per spoor binnenlands is, is ruwweg de helft van het goederenvervoer grensoverschrijdend; de verwachting is dat de vraag naar grensoverschrijdende spoorwegdiensten zal toenemen als gevolg van de ambitieuze decarbonisatie-doelstellingen voor het vervoer en de door de Europese Unie en de lidstaten voorgestelde en ingevoerde beleidsmaatregelen. Het spoor heeft dus een sterke grensoverschrijdende dimensie. Bij het optreden op EU-niveau moet onvermijdelijk rekening worden gehouden met de ontwikkeling van spoorwegdiensten die de nationale grenzen overschrijden. Hierdoor kunnen de concurrentievoordelen van het spoor, die groter worden naarmate de afstand toeneemt, worden benut. Maatregelen op EU-niveau zijn van essentieel belang om de stiptheid en betrouwbaarheid van grensoverschrijdend verkeer te verbeteren. Bovendien zullen de nieuwe regels een positief effect hebben op de kwaliteit van alle spoorwegdiensten op het net, met inbegrip van binnenlandse diensten. De ex-postevaluatie van de RFC-verordening uit 2021 schetst een spoorwegmarkt die, zonder verder optreden op EU-niveau, gericht blijft op nationale diensten, waarbij spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders de kans missen om uit te breiden op basis van betere prestaties. De overgrote meerderheid van de infrastructuurbeheerders is op het niveau van de lidstaten opgericht, en is daardoor automatisch op het beheer van het nationale spoorwegnet gericht. Naadloos grensoverschrijdend spoorvervoer vergt dan ook effectieve coördinatie en integratie op EU-niveau om problemen in verband met capaciteit en verkeer van grensoverschrijdende treinen op het gehele EU-netwerk aan te pakken, waarbij de beperkingen van de corridors voor goederenvervoer per spoor, die slechts betrekking hebben op een deel van de capaciteit op een deel van het netwerk, moeten worden overwonnen.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo neen, waarom?

In het kader van deze effectbeoordeling zijn vier beleidsopties ontwikkeld (BO1, BO2, BO3 en BO4). Alle opties bieden oplossingen voor de vastgestelde problemen, maar verschillen wat betreft de reikwijdte van de op EU-niveau geplande acties. BO1 is gericht op het handhaven van de corridor aanpak en breidt deze uit tot al het grensoverschrijdende verkeer. BO2, BO3 en BO4 zijn geïnspireerd op initiatieven van belanghebbenden en introduceren een nieuwe en unieke reeks regels voor het beheer van de capaciteit op het hele netwerk. Zij verschillen wat betreft de mechanismen om de coördinatie van het capaciteitsbeheer over de grenzen heen te waarborgen, alsook wat betreft aspecten als prestatie monitoring en regelgevend toezicht. BO2, BO3 en BO4 zijn gericht op een versnelling van de digitalisering en automatisering van het capaciteitsbeheer.

De voorkeursoptie BO3 introduceert alle door de sector voorgestelde maatregelen om de regels voor capaciteitsbeheer te moderniseren, zodat ze beter aansluiten bij de behoeften van alle segmenten van de spoorwegmarkt. Zij voegt een op regels gebaseerd coördinatiemechanisme toe waarbij het netwerk van infrastructuurbeheerders de bevoegdheid van besluitvormingsorgaan krijgt, ondersteund door een wettelijk aangewezen operationele entiteit. Als regelgevende tegenhanger op EU-niveau versterkt zij het mandaat van het netwerk van toezichthoudende instanties voor de spoorwegen. Gedetailleerde regels, onder meer over de selectie van een entiteit voor operationele taken, die het besluitvormingsproces ondersteunen, zullen na uitgebreid overleg met de belanghebbenden in niet-wetgevingshandelingen worden vastgesteld.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Uit de raadpleging van belanghebbenden is gebleken dat er een duidelijke consensus bestaat dat de huidige regels voor capaciteitsbeheer de spoorwegsector niet in staat zullen stellen te groeien in overeenstemming met de beleidsambities op het niveau van de EU en de lidstaten. De aanpak om een einde te maken aan de starheid van de jaarlijkse dienstregeling en deze aan te vullen met strategischere en flexibelere processen, zoals gezamenlijk nagestreefd door spoorwegondernemingen en infrastructuurexploitanten, kreeg brede steun. Ondanks een algemene consensus benadrukten de belanghebbenden aspecten die voor hen van bijzonder belang zijn. De spoorwegondernemingen benadrukten dat het capaciteitsbeheer rekening moet houden met de behoeften van de markt en waarschuwt voor een te zeer "aanbodgestuurde" aanpak, die het capaciteitsbeheer star dreigt te maken en losstaat van de behoeften van de klant. Sommige toezichthoudende instanties deelden dit standpunt en vele van hen wezen op de voordelen van concurrentie op de spoorvervoersmarkten en benadrukten het belang van hun taak om een gelijk speelveld te waarborgen, met name als infrastructuurbeheerders een proactievere rol krijgen in het capaciteitsbeheer. In dit verband bleven de toezichthoudende instanties erbij dat de gezamenlijke besluitvormingsverantwoordelijkheden van infrastructuurbeheerders op EU-niveau moeten worden gecompenseerd door soortgelijke regelgevende bevoegdheden op EU-niveau.

Wat de invoering van coördinatiemechanismen op EU-niveau betreft, hebben spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, gezien het belangrijkste onderscheid tussen enerzijds BO 3 en BO4 en anderzijds BO2, in de eerste fase van de raadpleging een terughoudend standpunt ingenomen. De infrastructuurbeheerders benadrukten dat hun deskundigheid en kennis op het terrein niet kunnen worden vervangen door een entiteit op EU-niveau. De spoorwegondernemingen uitten hun bezorgdheid over het feit dat alle structuren op EU-niveau het risico lopen door infrastructuurbeheerders aan de kant te worden geschoven in het licht van de overheersende nationale belangen. De spoorwegmaatschappijen hebben hoge verwachtingen van een entiteit die beheers- en regelgevingsfuncties op EU-niveau combineert, in een ondergeschikte positie ten opzichte van infrastructuurbeheerders, als drijvende kracht achter betere voorwaarden voor grensoverschrijdend spoorvervoer.

Klanten van spoorvervoersdiensten, met name in het goederensegment, benadrukten dat de prestaties dringend en aanzienlijk moeten worden verbeterd, aangezien dit een essentiële voorwaarde is om extra vervoersvolumes naar het spoor te doen verschuiven. Met name voor het goederenvervoer werd gewezen op het belang van betrouwbaarheid, stiptheid en klantinformatie. De spoorwegklanten toonden zich de grootste voorstander van de ambitieuzere beleidsopties (BO3 en BO4), die aanzienlijke verantwoordelijkheden op EU-niveau met zich meebrengen.

Hoewel er tijdens de raadpleging beperkte feedback van de lidstaten werd ontvangen, steunden deze over het algemeen de doelstelling van het initiatief om de ontwikkeling van het spoorvervoer te

bevorderen; zij bleven echter relatief vaag over de middelen om dit te bereiken. Er was een tendens om de op corridors gebaseerde aanpak van grensoverschrijdende coördinatie te handhaven.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is, anders van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie resulteert in totale voordelen die worden geraamd op 13 502,7 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050, ten opzichte van het referentiescenario.

Directe voordelen zijn onder meer een toename van de bruikbare capaciteit van de bestaande infrastructuur, waardoor het spoorverkeer (uitgedrukt in treinkilometers) met 4 % kan toenemen ten opzichte van het basisscenario in 2050. Andere effecten zijn onder meer verbeteringen in de stiptheid van treinen en de betrouwbaarheid van spoorwegdiensten, en een afname van de negatieve gevolgen van spoorinfrastructuurwerken voor het verkeer. De voordelen voor spoorwegondernemingen als gevolg van de toename van de bruikbare capaciteit worden geraamd op 2 575,7 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050, ten opzichte van het referentiescenario, terwijl de voordelen als gevolg van de verbeterde stiptheid op 658 miljoen EUR worden geraamd. De voorkeursoptie leidt tot enige kostenbesparingen, met name voor spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders (met inbegrip van operationele kosten), maar ook voor overheidsinstanties. De totale kostenbesparingen voor spoorwegondernemingen worden geraamd op 482,8 miljoen EUR en die voor infrastructuurbeheerders op 493,5 miljoen EUR (waarvan 8,2 miljoen EUR besparingen op administratieve kosten). Voor overheidsinstanties worden de totale kostenbesparingen geraamd op 9,4 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050, ten opzichte van het basisscenario (waarvan 2,6 miljoen EUR besparingen op administratieve kosten).

Indirecte effecten zijn onder meer extra werkgelegenheid (1,06 miljoen extra werkenden in de periode 2025-2050) en een afname van de externe kosten van CO₂-emissies, emissies van luchtverontreinigende stoffen en verkeersongevallen en congestie. In geld uitgedrukt, worden de voordelen van de vermindering van de externe kosten geraamd op 3 309,3 miljoen EUR voor CO₂-emissies, 681 miljoen EUR voor emissies van luchtverontreinigende stoffen, 2 801,6 miljoen EUR voor ongevallen en 2 374,8 EUR voor congestie.

Een aantal marktdeelnemers zal profiteren van de toename van het goederenvervoer per spoor en van de verbeterde kwaliteit ervan. Hiertoe behoren terminalexploitanten en klanten van goederenvervoer per spoor.

Het faciliteren van grensoverschrijdende spoorwegdiensten zal ook een positief effect hebben op het reizigersvervoer per spoor en zo de EU-burgers ten goede komen.

Wanneer ook rekening wordt gehouden met de kosten, worden de nettovoordelen voor de voorkeursbeleidsoptie geraamd op 11 408,8 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050, ten opzichte van het basisscenario.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; anders van de belangrijkste opties)?

De kosten van de voorkeursoptie worden geraamd op 2 094 miljoen EUR bovenop de basiskosten, uitgedrukt als contante waarde voor de periode 2025-2050.

Het grootste deel van deze kosten zal ten laste komen van de infrastructuurbeheerders, als gevolg van verschillende beleidsmaatregelen. Een groot deel van de totale kosten is het gevolg van de uitrol van de IT-instrumenten en -toepassingen die nodig zijn om te voldoen aan de technische specificaties van de EU inzake interoperabiliteit (TSI TAF) voor het spoor en, meer in het algemeen, om het capaciteitsbeheer te vereenvoudigen door middel van digitalisering en automatisering. De coördinatiemechanismen van de EU zullen leiden tot aanzienlijke kosten om de lopende operaties en een degelijke besluitvorming te waarborgen. De infrastructuurbeheerders zullen ook kosten moeten maken om hun activiteiten zo goed mogelijk af te stemmen op de werkzaamheden op EU-niveau en in de buurlanden. Het hoge aandeel van de kosten voor infrastructuurbeheerders weerspiegelt dat hun rol in het capaciteits- en verkeersbeheer door het initiatief wordt versterkt, maar ook dat zij een gelijk speelveld moeten creëren door uitgebreide raadplegingsmechanismen in te voeren. De totale kosten voor infrastructuurbeheerders worden geraamd op 1 609 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050 (ten opzichte van het referentiescenario).

De kosten voor spoorwegondernemingen die rechtstreeks uit dit initiatief voortvloeien (435,1 miljoen

EUR) zijn veel lager en houden voornamelijk verband met de versnelde invoering van TSI-conforme interfaces voor hun IT-systemen op het gebied van capaciteitsbeheer en hun actieve deelname aan overleg met infrastructuurbeheerders.

De toezichthoudende instanties moeten ervoor zorgen dat hun netwerk over de middelen beschikt om toezicht te houden op en in te grijpen in het nieuwe proces van capaciteitsbeheer. De totale kosten voor nationale overheden, met inbegrip van de toezichthoudende instanties, worden geraamd op 31,1 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050, ten opzichte van het referentiescenario. De kosten voor de Europese Commissie worden geraamd op 1,8 miljoen EUR.

Voor andere belanghebbenden (terminalexploitanten en multimodale vervoersdiensten) zullen de kosten lager zijn (17 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050, ten opzichte van het basisscenario).

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en het concurrentievermogen?

De voorkeursoptie is niet gericht op kmo's, maar zal naar verwachting de belemmeringen voor markttoegang doen afnemen en zorgen voor een gelijk speelveld. Dit zou gunstig zijn voor nieuwkomers op de markt voor spoorwegdiensten, waarvan sommige waarschijnlijk kmo's zullen zijn.

Exploitanten van dienstvoorzieningen en aanbieders van spoorgebonden diensten, waaronder ook kleine en middelgrote ondernemingen, zullen waarschijnlijk een stijging van de economische activiteit zien als gevolg van de toename van het spoorverkeer.

Daarom zal het initiatief naar verwachting over het algemeen een positief effect hebben op kmo's.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De meeste infrastructuurbeheerders zijn afhankelijk van overheidsfinanciering. Aangezien zij naar verwachting een groot deel van de kosten zullen dragen, kan ervan worden uitgegaan dat dit gevolgen zal hebben voor de nationale begrotingen, met name in de eerste 5 jaar, als gevolg van de noodzakelijke IT-investeringen.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

De toename van het spoorverkeer zal een positief effect hebben op de interne markt. De voorkeursoptie zal leiden tot een hogere mate van harmonisatie en integratie van spoorinfrastructuurdiensten, hetgeen ten goede zal komen aan exploitanten die grensoverschrijdende diensten ontwikkelen; dit creëert kansen voor meer concurrentie en draagt bij tot de gemeenschappelijke Europese spoorwegruiimte.

Evenredigheid

De voorkeursoptie gaat niet verder dan wat nodig is om de algemene beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. De doelstelling om de prestaties van het spoor te verbeteren, heeft ook betrekking op grensoverschrijdend verkeer. De beleidsoptie voorziet in een versterkt coördinatiemechanisme in vergelijking met de huidige governance op basis van corridors voor goederenvervoer per spoor, maar houdt rekening met het feit dat het spoorwegverkeer momenteel overwegend binnenlands is.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

Na de vaststelling van het voorstel en de invoering van gedetailleerde regels aan de hand van niet-wetgevingshandelingen wordt lang genoeg gewacht alvorens het beleid te evalueren. De beleidsmaatregelen zullen pas ten vroegste 5 jaar na de inwerkingtreding van de wetgeving effect sorteren, tenzij zich problemen met de uitvoering voordoen.

De Commissie wordt bijgestaan door een prestatiebeoordelingsorgaan en neemt deel aan de werkzaamheden van de infrastructuurbeheerders en toezichthoudende instanties op EU-niveau, zodat zij het overzicht behoudt van de voortgang van de uitvoering en het effect van de maatregelen.