

Verkenning naar het opnemen van Aken in het HRN

Een verkenning naar de kansen en belemmeringen voor
een grensoverschrijdende concessie



Oprichtgever **Parkstad Limburg**
Volmar Delheij

Ondertekenaar **Movares Nederland B.V.**
John Schoonbrood en Gijs Kreike
Kenmerk MR-GK-10L66680009 - Versie 2.2

Utrecht, 19 mei 2010
Vrijgegeven

© 2010, Movares Nederland B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Movares Nederland B.V.

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 De relevante wet- & regelgeving	4
1.1 Europese wet- en regelgeving	4
1.2 Nederlandse wet- en regelgeving	5
1.3 Duitse wet- en regelgeving	6
1.4 De interpretatie	8
2 Scenario's voor grensoverschrijdend personenvervoer	10
2.1 Scenario A: Uitbreiden Nederlandse hoofdrailnet tot aan Duits eindpunt	10
2.2 Scenario B: Duitse concessie voor regionaal dan wel nationaal vervoer uitbreiden tot aan een Nederlands eindpunt	10
2.3 Scenario C: Integraal Nederlands-Duits dienstcontract voor de internationale verbinding tussen Duitsland en Nederland	11
3 De beschouwing	12
3.1 Hoofddoel en economisch evenwicht	12
3.2 Samenloop van concessies	12
3.3 Op of om het spoor	13
3.4 Kanttekeningen	13
3.5 Hoofdconclusie	13
Bronnen	15
Colofon	17

Inleiding

Parkstad en provincie Limburg werken samen met de partners aan Duitse kant ten behoeve van de duurzame verbetering van het grensoverschrijdend spoorvervoer om vooral de economische ontwikkelingen van de regio te bevorderen, met name door het doortrekken van de huidige intercity Eindhoven – Heerlen naar Aken Hbf. Daardoor ontstaat een perfecte aansluiting op het trans-Europese HST-netwerk en onder andere de nieuwe technologiecampussen van de RWTH Aachen.

In de huidige planning wordt er van uitgegaan dat het treinstel van de IC Alkmaar – Eindhoven – Sittard – Heerlen/Maastricht dat naar Heerlen rijdt vanaf december 2012 naar Aken zal doorrijden. Indien de elektrificatie van het traject Landgraaf – Herzogenrath per december 2012 niet voltooid is, dienen de reizigers van/naar Aken in Sittard over te kunnen stappen. Hierdoor is de aansluiting van de grensoverschrijdende verbinding op het Nederlandse IC-net gegarandeerd.

Met ingang van 1 januari 2010 is de Europese richtlijn 2007/58/EG in werking getreden. Deze richtlijn beoogt de openstelling van de markt voor grensoverschrijdend railpersonenvervoer en heeft daarmee direct betrekking op de geplande doorgaande treindienst tussen Eindhoven – Sittard – Heerlen – Aken. De intercity dienstverlening tussen Eindhoven, Sittard en Heerlen maakt onderdeel uit van het Nederlandse hoofdrailnet (HRN). Dit is een vervoersconcessie, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, die wordt uitgevoerd door NS tot 2015. Volgens de vervoersconcessie heeft de vervoerder NS op het hoofdrailnet alleenrecht om vervoersdiensten aan te bieden.

Doel van dit document

Dit document heeft tot doel om inzicht krijgen in eventuele juridisch belemmeringen voor de organisatie van het reizigersvervoer tussen Eindhoven, Sittard, Heerlen en Aken. De verweven inzichten zijn ook toepasbaar op andere lijnen. De hoofdvraag luidt als volgt: „In hoeverre vormt Europese regelgeving een belemmering om Aken in het hoofdrailnet op te nemen?”

Werkwijze

Dit document is een verkenning naar de mogelijkheden en belemmeringen van bovenstaand doel. Vanuit onze vervoersdeskundigheid op onder andere het gebied van vervoersconcessies en grensoverschrijdend personentreinverkeer hebben we op basis van de vastgestelde nationale wet- en regelgeving in Nederland en Duitsland en de internationale wet- en regelgeving in Europa een inventarisatie gemaakt van de relevante passages en hun betekenis voor de bovenstaande plannen van Parkstad Limburg. De studie is geen juridische analyse, voor verdere juridische interpretatie adviseren we contact met een jurist op te nemen.

De verkenning is aangevuld met een schets van de contextuele ontwikkelingen op dit vlak. Op basis van deze gegevens wordt ingegaan op de beantwoording van de hoofdvraag en worden andere mogelijke scenario's geschetst.

1 De relevante wet- & regelgeving

Het grensoverschrijdend treinverkeer tussen Nederland, Duitsland en België is sterk achtergebleven in de ontwikkeling, vergeleken met het binnenlands treinverkeer. Dit heeft negatieve gevolgen voor de economische ontwikkeling van de regio's aan de grens. Door het internationale karakter van deze lijnen is er geen duidelijke opdrachtgever, die de verantwoordelijkheid neemt. Er is ook onduidelijkheid over de financiering en onvolkomenheid in de concessieverlening naar vervoerders toe. Europese richtlijn 91/440/EEG (en de wijziging daarop met 2007/58/EG) bepaalt dat de markt voor grensoverschrijdend personenvervoersdiensten per spoor wordt vrijgegeven.¹

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de spelers en de relevante nationale (Nederlands en Duits) en Europese wet- en regelgeving.

1.1 Europese wet- en regelgeving

Door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie zijn sinds begin jaren '90 drie richtlijnen voor het internationale personenvervoer per spoor opgesteld;

1. Richtlijn 91/440/EEG ('*betreffende de ontwikkeling van spoorwegen in de Gemeenschap*')
2. Richtlijn 2001/14/EG ('*inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering*')
3. Richtlijn 2007/58/EG ('*tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG ... en van Richtlijn 2001/14/EG...*') Deze richtlijn wordt ook wel 'Liberaliseringsrichtlijn' genoemd.

De derde richtlijn beoogt openstelling van de markt voor internationale passagiersvervoersdiensten² per conventioneel spoor.

„De spoorwegondernemingen ... krijgen uiterlijk op 1 januari 2010 recht op toegang tot de infrastructuur van alle lidstaten met het oog op de exploitatie van internationale passagiersvervoerdiensten. Bij een internationale passagiersvervoerdienst hebben de spoorwegondernemingen het recht op het internationale traject passagiers te laten instappen op elk station en ze te laten uitstappen op een ander station, ook wanneer die in dezelfde lidstaat liggen.” (Artikel 1, lid 8, van rl 2007/58/EG)

De markt voor internationaal passagiersvervoer is een open vrije markt, mits de trein eenmaal de grens van een EU-lidstaat oversteekt en het hoofddoel van die dienst vervoer is tussen de verschillende lidstaten³. En in beginsel geldt dit ook voor het

¹ Initiatiefnota Grenzeloos Genoeg(en)?: Visie op grensoverschrijdend regionaal personentreinverkeer, Tweede

² Een internationale passagiersvervoersdienst is: een passagiersvervoersdienst in het kader waarvan de trein ten minste eenmaal de grens van een lidstaat oversteekt en die in hoofdzaak bedoeld is om passagiers tussen stations in verschillende lidstaten te vervoeren; Artikel 1, lid 3 van rl 2007/58/EG.

³ Zie artikel 10, lid 3bis, van rl 91/440/EEG

cabotagevervoer⁴ op het traject van de internationale vervoersdienst⁵. Overweging 8 van de Liberaliseringsrichtlijn noemt de verhouding tussen binnenlandse en grensoverschrijdende passagiers in aantallen en omzet en de lengte van de dienst als criteria voor de bepaling van het hoofddoel⁶.

Er kunnen door de lidstaten beperkingen gemaakt worden op de vrije markttoegang:

„De lidstaten kunnen ... het toegangsrecht beperken op verbindingen tussen een vertrekpunt en een bestemming waarvoor een of meer openbaredienstcontracten ... zijn gesloten. Deze beperking mag niet tot gevolg hebben dat het recht op het internationale traject passagiers te laten instappen op elk station en ze te laten uitstappen op een ander station, ook wanneer die in dezelfde lidstaat liggen, wordt beperkt, behalve wanneer de uitoefening van dit recht het economische evenwicht van een openbaredienstcontract in het gedrang zou brengen.”

„Of het economisch evenwicht al dan niet in het gedrang komt wordt door de ... toezichthoudende instantie(s) bepaald op basis van een objectieve economische analyse aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, ...”

„De lidstaten kunnen tevens het recht passagiers te laten in- en uitstappen op stations in dezelfde lidstaat op het traject van een internationale passagiersvervoerdienst beperken wanneer een exclusief recht voor het vervoer van passagiers tussen deze stations is toegekend.... Deze beperking kan gelden gedurende de oorspronkelijke duur van het contract, of 15 jaar, naargelang welk tijdsbestek het kortst is.” (Artikel 1, lid 8, rl 2007/58/EG)

Een lidstaat mag beperkingen opleggen indien door dat vervoer het economisch evenwicht van een of meerdere dienstcontracten van een spoorwegondernemingen in het gedrang komt.

Of het hoofddoel van de dienst is, passagiers tussen stations in verschillende lidstaten te vervoeren en of het economisch evenwicht al dan niet in het gedrang komt wordt door de toezichthoudende instantie bepaald⁷.

1.2 Nederlandse wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving

Voor het personenvervoer per spoor gelden in Nederland met name de volgende wet- en regelgeving:

1. Spoorwegwet.
2. Wet Personenvervoer 2000.
3. Concessiewet personenvervoer per trein.
4. Besluit hoofdrailnet.

Daarnaast is relevant;

5. Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

⁴ Cabotagevervoer is het vervoeren van passagiers tussen stations in eenzelfde lidstaat die niet de lidstaat van vestiging van de spoorwegonderneming is.

⁵ Zie Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 289, nr. 3

⁶ Overweging 8 van de considerans van de Liberaliseringsrichtlijn, rl 2007/58/EG

⁷ Zie artikel 10, lid 3bis, van rl 91/440/EEG

In Nederland wordt personenvervoer met concessies georganiseerd. De Wet Personenvervoer 2000 definieert in Artikel 1 een concessie als volgt:

„Concessie: recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak.”

Deze definitie vormt het uitgangspunt voor de Concessiewet personenvervoer per trein; de houder van een concessie, zoals de vervoerder op het hoofdrailnet, heeft alleenrecht om op het betreffende netwerk personenvervoer te verrichten. In Bijlage I van deze rapportage is een weergave van het hoofdrailnet opgenomen.

In aanleg is het in Nederland verboden om personenvervoer zonder concessie te verrichten⁸. Voor internationaal vervoer is hier een uitzondering voor gemaakt. Het is dus uitsluitend aan internationaal personenvervoer toegestaan om zonder concessie op het Nederlandse spoorweginet vervoersdiensten uit te voeren, zoals in de richtlijn 2007/58/EG is voorgeschreven.

De spelers

Vanuit de spoorordering kent Nederland de volgende spelers:

Beheer van de spoorinfrastructuur	ProRail
Concessieverlener hoofdrailnet	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Huidig concessiehouder hoofdrailnet	NS
Concessieverlener regionaal spoor	Decentrale overheid
Vervoerder regionaal spoor	Een spoorwegonderneming die middels een vervoersconcessie haar dienst aanbied
Toeziethouder	De Vervoerkamer van de NMa

Tabel 1: Spoorordering in Nederland

1.3 Duitse wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving

In Duitsland zijn in 1993 de spoorwegen hervormd. In het *Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG)* is de nieuwe ordening van de spoorwegen vastgesteld. De algemene regels over vrije toegang, toezicht, vergunningen, tarieven en dergelijke zijn vastgelegd in het *Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)*. Technische en veiligheidseisen zijn vastgelegd in de *Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO)*. Voor lokaal en regionaal openbaar vervoer per spoor (SPNV - Schienenpersonennahverkehr) ligt de verantwoordelijkheid bij de deelstaat en is vastgelegd in het *Regionalisierungsgesetz (RegG)*.

Het langeafstandsvervoer (*Fernverkehr*) wordt in Duitsland niet gesubsidieerd of gereguleerd middels contracten of concessies. Op eigen initiatief worden deze diensten aangeboden door met name *DB Fernverkehr*. Het regionale spoorverkeer (SPNV) is in Duitsland gesubsidieerd en wordt via aanbestedingen aan vervoerders gegund.

⁸ Wet Personenvervoer 2000, art 19

Vanuit het Ministerie (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*) gaan de zogenaamde *Regionalisierungsmittel* naar de deelstaten toe, waarmee op regionaal niveau het vervoer georganiseerd wordt. Iedere deelstaat heeft haar eigen manier en regelgeving voor de organisatie van het regionale vervoer. Veelal is er een regionale vervoersoverheid (*Verkehrsverbund*). Deze vervoersoverheid sluit contracten af met vervoerders voor het regionaal (spoor)vervoer. Dit wordt veelal via concessies gegund.

In het *Regionalisierungsgesetz* is door de Duitse wetgever de regionalisering van het personenverkeer, waarbij de *Bundesländer* verantwoordelijkheid voor het regionale verkeer dragen, vormgegeven. De wet maakt onderscheid tussen *Nahverkehr* en *Fernverkehr* en beschrijft regionaal vervoer als volgt:

„Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“

De spelers

In Duitsland is de Deutsche Bahn de voornaamste speler. Deutsche Bahn kent vele dochterondernemingen met ieder haar eigen rol. Zo zijn er:

- DB Fernverkehr (langeafstandsvervoer)
- DB Regio (exploiteert regionale concessies)
- DB Netz (beheerder van de spoorweg infrastructuur)

Naast DB is er een veeltal andere spoorvervoerders die met name de regionale concessies exploiteert. Anders dan bijvoorbeeld in Nederland zijn er ook private infrabeheerders op regionale schaal actief (bijv. EVS in Aken).

Het *Eisenbahnbundesamt* (EBA) is de Duitse toezichthouder. Zij geeft vergunningen uit en ziet toe op de veiligheid van de infrastructuur, vervoerders en keurt infraplannen goed. De EBA is een mediator voor geschillen over toegang tot de infrastructuur en monitort of er een non-discriminaire toegang is tot de infrastructuur. In Duitsland vervult het *Bundeskartellamt* de generieke functie van mededingsautoriteit. Voor de *Bundesländer* wordt deze taak door de *Landeskartellbehörden*, die onder het *Wirtschaftsministerium* vallen, vervuld. Het spoorvervoer staat dus onder toezicht van het *Bundeskartellamt* en het EBA. Tot slot ziet zij er op toe dat alle activiteiten gaan volgens de eisen verwoord in de EBO en AEG. Het EBA is recent gesplitst, hierdoor is ook de *Bundesnetzagentur* (BNA) verantwoordelijk voor de regulering van de spoorsector. De BNA heeft aangegeven scherp toe te zien op de wijze waarop DB Netz de hoogte van infraheffingen bepaalt.

In Nordrhein-Westfalen wordt het openbaar vervoer per bus georganiseerd door de *Verkehrsverbünde* en per spoor door de *Kooperationsräume Schienenpersonennahverkehr* (SPNV), deze zijn verantwoordelijk voor de inkomstenverdeling, de coördinatie tussen vervoersbedrijven en opdrachtgever voor onder andere het regionaal spoorvervoer. Voor de regio Aken (StädteRegion

Aachen, Kreise Düren, und Heinsberg) en voor het grensoverschrijdend (Euregionaal) openbaar vervoer zijn de verantwoordelijke organisatie het *Aachener Verkehrsverbund*, ofwel AVV (een publiekrechtelijke samenwerkingsverband van gemeenten en *Kreisen*), en het *Nahverkehr Rheinland - NVR* (een gemeenschappelijke organisatie van AVV en *Verkehrsverbund Rhein-Sieg*).

Beheer van de spoorinfrastructuur	DB Netz en andere
Concessieverlener nationaal	Geen, is vrije markt (<i>Fernverkehr</i>)
Concessieverlener regionaal spoor	<i>Bundesland</i> , of een andere organisatievorm, bv. <i>Verkehrsverbund</i> , <i>Kooperationsräume SPNV</i>
Vervoerder regionaal spoor	Een spoorwegonderneming die middels een vervoersconcessie in opdracht van een <i>Verkehrsverbund</i> haar dienst aanbied
Toeziachter	<i>Eisenbahnbundesamt</i> , <i>Bundenetzagentur</i> en <i>Bundesländer</i>

Tabel 2: Spoorordering in Duitsland

1.4 De interpretatie

Er lopen momenteel op meerdere vlakken initiatieven om de grensoverschrijdende bereikbaarheid per spoor met onze buurlanden te verbeteren. Hierdoor zijn er, naast de relevante wet- en regelgeving, ook relevante beleidsontwikkelingen.

Op 18 augustus 2008 is de initiatiefnota “Grenzeloos Genoeg(en)?”⁹ aan de Kamer aangeboden. Deze nota voorziet in een visie op grensoverschrijdend regionaal personentreinverkeer. Het doel van de nota is na te gaan welke oorzaken er zijn voor het huidige lagere bedieningsniveau van de grenstracés in het spoorwegnet en voorstellen te doen om de geconstateerde belemmeringen weg te nemen of significant te verminderen. De initiatiefnota is op 11 september 2008 in het algemeen overleg besproken¹⁰ en heeft geresulteerd in een beleidsbrief van de minister op 26 november 2008¹¹ en een stand van zaken op 14 juli 2009¹². De Kamer heeft hierover op 3 september 2009 gesproken in een voortgezet algemeen overleg¹³. De resultaten hiervan zijn verwerkt in de initiatiefnota “De grenzen voorbij”¹⁴. Deze nota is op 22 april 2010 door de Tweede Kamer unaniem aangenomen. Tevens werd op 22 april door de Kamerleden Mastwijk en Anker een motie ingediend over de bindende opname van HST/langeafstandsstations in Duitsland en België in de nieuwe HRN concessie vanaf 2015. Deze motie is unaniem door de Kamer aangenomen. De belangrijkste besluiten volgend op het Kameroverleg van 22 april op het gebied van de concessie en de relatie met HRN zijn:

- Concessietermijnen over de grens beter afstemmen en/of grensoverschrijdend aanbesteden.
- Ondersteuning van grensoverschrijdende aanbestedingen.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 553, nr. 1 en 2

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 553, nr. 3

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 553, nr. 4

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 553, nr. 5

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 553, nr. 6

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 351, nr. 1 en 2

- De Minister heeft toegezegd te onderzoeken op welke wijze de aansturing van ProRail en NS zodanig vorm kan worden gegeven dat aan de door de Tweede Kamer geuite wens gehoor kan worden gegeven.
- De initiatiefnota acht het zinvol de Spoorwegwet aan te passen aan de nieuwe realiteit waar de EU-richtlijn mogelijkheden creëert voor internationale vervoerders om ook op delen van het HRN passagiers te vervoeren. De huidige spoorwegwet voorziet namelijk niet in een heldere definitie over hoe om te gaan met internationaal vervoer in relatie tot het HRN, zoals bijvoorbeeld medegebruik.
- De HRN-concessie zal in afstemming met buitenlandse autoriteiten zodanig worden aangepast dat gedefinieerde HST/langeafstandsstations in Duitsland en België deel kunnen uitmaken van het Nederlandse IC-netwerk en direct bereikbaar zijn (zoals bijv. Aken en Düsseldorf).
- Voor de volgende concessieperiode vanaf 2015 voor het HRN.
- De minister acht dat medegebruik in principe op ieder traject mogelijk is. Het gaat er om dat dit alleen mogelijk is als er sprake is van substantieel grensoverschrijdend vervoer en dus geen oneigenlijke binnenlandse concurrentie plaatsvindt. Er is dus discussie mogelijk waar de grens moet worden getrokken. Daar staat tegenover dat grensoverschrijdende verbindingen juist aantrekkelijker en rendabeler kunnen worden als deze worden geïntegreerd met het binnenlands vervoer. Om dit spanningsveld op te lossen zou een afbakening in de wet of onderliggende regeling een oplossing kunnen zijn. Dit zou kunnen worden afgestemd met de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet.

In juni 2009 heeft het kabinet het kabinetsstandpunt ‘Spoor in beweging’ gepresenteerd, een kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving. De op 1 januari 2005 in werking getreden spoorwetgeving is geëvalueerd en het kabinet heeft geconcludeerd dat er geen ingrijpende wijziging van de ordening nodig is. Het kabinet komt tevens tot de conclusie dat verbeteringen in de ordening wenselijk en noodzakelijk zijn. En de implementatie van de van Europese regels verdient verdere aandacht, maar zijn nog niet afgerond.

Op 18 januari is de wijziging van de Spoorwegwet, de Wet Personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van de richtlijnen 2007/25/EG, 2007/59/EG, 2008/57/EG en 2008/110/EG aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁵ Na de val van het kabinet is wijziging van de Wet Personenvervoer 2000 controversieel verklaard, alsmede het beleidsvoornemen tot onderhandse gunning van de vervoersconcessie voor het hoofdrailnet van 2015. Op 10 maart 2010 informeert de minister over de te volgen procedure en de consequenties voor de gunning van het hoofdrailnet¹⁶.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 289, nr. 1

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 987, nr. 6

2 Scenario's voor grensoverschrijdend personenvervoer

In beginsel zijn er drie manieren om het grensoverschrijdend personenvervoer te organiseren. In het eerste scenario gaat een in Nederland gevestigde spoorwegonderneming doorrijden naar Duitsland, in scenario twee gaat een in Duitsland gevestigde spoorwegonderneming doorrijden naar Nederland. En in het derde scenario maakt een spoorwegonderneming gebruik van de vrije markttoegang in beide lidstaten om de vervoersdienst tussen beide lidstaten aan te bieden.

2.1 Scenario A: Uitbreiden Nederlandse hoofdrailnet tot aan Duits eindpunt

Vervoer vanuit Nederlandse naar Duitse HST/langeafstandsstations vlak over de grens is in de concessie voor het hoofdrailnet onder te brengen, waardoor eventuele discussie over het hoofddoel van de lijn, namelijk het vervoer van passagiers tussen stations in verschillende lidstaten, dan wel openstellen van de binnenlandse markt voor een nieuwe vervoerder en het al dan niet verstoren van economisch evenwicht in andere concessies, binnen Nederland wordt uitgesloten. Tevens wordt het recht op exclusiviteit dat een vervoerder volgens de Nederlandse wet verwerft, niet aangetast.

Afhankelijk van de bestemming in Duitsland, en daarmee de kwalificatie als *Fernverkehr* of *Nahverkehr* (nationaal of regionaal vervoer) biedt Duitse wetgeving een open markt of een markt waar concessie verkregen dient te worden.

De eindbestemming in Duitsland bepaalt tevens in hoeverre het economisch evenwicht van een andere concessie in Duitsland wordt verstoord. Indien Aken de eindbestemming zou zijn, is het vanuit Duits perspectief weinig waarschijnlijk dat andere concessies hinder ondervinden, noch dat discussie over het internationale karakter van het vervoer ontstaat; de grens met Nederland is dichtbij dus het merendeel van de passagiers die in Aken instappen reizen internationaal. Daarnaast heeft AVV aangegeven de plannen te ondersteunen.

Het is niet evident om het alleenrecht, dat de concessie voor het hoofdrailnet aan de vervoerder biedt, ook in Duitsland toe te passen.

In de Europese regelgeving 91/440/EEG, 2001/12/EG en 2007/58/EG zijn door ons geen bezwaren gevonden die een uitbreiding van het hoofdrailnet tot Aken blokkeren, anders dan een reeds bestaande concessie met exclusief recht op vervoer en gegund voor 4 december 2007 voor de lijn tussen Aken en de grens.

2.2 Scenario B: Duitse concessie voor regionaal dan wel nationaal vervoer uitbreiden tot aan een Nederlands eindpunt

In dit scenario wordt een Duitse concessie of openbaredienstencontract tot in Nederland doorgetrokken. Met een dergelijke uitbreiding van het Duitse vervoer komt het alleenrecht voor de concessiehouder in Nederland op een traject in het geding.

De Liberaliseringsrichtlijn (2007/58/EG) staat internationaal passagiersvervoer toe, onder de voorwaarden dat het hoofddoel van de lijn het vervoeren van passagiers tussen stations in verschillende lidstaten is, en dat het economisch evenwicht van een ander openbaredienstcontract of concessie niet in gedrang zal komen. Beide condities lijken voor vervoer van en naar een Duitse stad relevante punten voor discussie. Afhankelijk van de lijnvoering is het meer of minder evident dat internationaal passagiersvervoer het hoofddoel van de lijn is.

Een tweede potentieel knelpunt ontstaat rond de interpretatie van ‘economisch evenwicht’ in een andere concessie dat in gedrang dreigt te komen. Doordat het hoofdrailnet als één geheel wordt beschouwd, waarbij de rendabele lijnen de minder rendabele lijnen dienen te financieren, is het lastig om de economische analyse volledig transparant te krijgen.

2.3 Scenario C: Integraal Nederlands-Duits dienstcontract voor de internationale verbinding tussen Duitsland en Nederland

Dit scenario gaat uit van de vrije markt toegang voor een internationale passagiersvervoersdienst. In dit scenario wordt een Nederlands-Duitse dienstcontract voor passagiersvervoer tussen Nederlandse en Duitse steden gesloten. Deze organisatie van het vervoer stemt ogenschijnlijk het meest overeen met de geest van de Liberaliseringsrichtlijn.

Ook in dit scenario ligt een probleem met de exclusiviteit voor de vervoerder op het hoofdrailnet voor de hand. Tevens dienen de Duitse en Nederlandse mededingingsautoriteiten vast te stellen dat ‘internationaal vervoer’ het hoofddoel van de lijn is, waarbij ook een analyse en discussie over het ‘economisch evenwicht’ in andere concessies te voorzien.

3 De beschouwing

De doelstelling van de Liberaliseringsrichtlijn is de openstelling van de markt voor internationale passagiersvervoersdiensten tussen lidstaten van de Europese Unie binnen de Europese Gemeenschap per spoor. De liberalisering betekent dat de toegang tot de markt van internationale passagiersvervoersdiensten niet afhankelijk is van een publiekrechtelijke toestemming van een lidstaat, zoals bijvoorbeeld een concessie¹⁷.

De vrije markttoegang geldt alleen voor het uitvoeren van een internationale passagiersvervoersdienst door een spoorwegonderneming. Er is sprake van een internationale passagiersvervoersdienst, indien de trein bij het personenvervoer tenminste eenmaal de grens van een EU-lidstaat oversteekt en het hoofddoel van die dienst het vervoer van passagiers is tussen de verschillende lidstaten.¹⁸ In de overweging noemt de richtlijn de verhouding tussen binnenlandse en grensoverschrijdende passagiers in aantallen en omzet en de lengte van de dienst als criteria voor de bepaling van het hoofddoel¹⁹.

De vrije markttoegang op grond van de Liberaliseringsrichtlijn geldt in beginsel ook voor het cabotagevervoer op het traject van de internationale passagiersvervoersdienst²⁰.

3.1 Hoofddoel en economisch evenwicht

Om te kunnen spreken over een internationale personenvervoersdienst met vrije markt toegang is het van belang duidelijkheid te krijgen of het hoofddoel van de vervoersdienst internationaal vervoer is²¹ en of er geen sprake is van aantasting van het economisch evenwicht²². Het is aan de toezichthouder (in Nederland de NMa, Vervoerkamer) om dit te bepalen.

3.2 Samenloop van concessies

Om een aantrekkelijke verbinding aan te kunnen bieden is het noodzakelijk een langere afstand te kunnen verbinden. De Liberaliseringsrichtlijn creëert de mogelijkheid voor internationale vervoerders om ook op delen van het hoofdrailnet reizigers te vervoeren, mits dit gebeurt met het oog op het grensoverschrijdend vervoer. In de Spoorwegwet staan wel bepalingen over internationaal personenvervoer per spoor, maar wordt nergens gedefinieerd waar dit ophoudt²³.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 289, nr. 3

¹⁸ Artikel 10, lid 3bis, van rl 91/440/EEG

¹⁹ Zie considerans 8 van de Liberaliseringsrichtlijn

²⁰ Zie artikel 10, lid 3quater, van rl 91/440/EEG

²¹ De verhouding tussen binnenlandse en grensoverschrijdende passagiers in aantallen en omzet en de lengte van de dienst als criteria voor de bepaling van het hoofddoel

²² De internationale vervoersdienst mag het economisch evenwicht van een openbaardienstcontract niet in het gedrang brengen.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 351, nr. 2

Dit roept vragen op over het medegebruik van de infrastructuur, evenals vragen over het vergroten van het hoofdrailnet tot over de grens tot aan een groot station. Daarnaast is het zo dat grensoverschrijdende verbindingen juist aantrekkelijker en rendabeler kunnen zijn, wanneer zij geïntegreerd kunnen worden met het nationaal en regionaal vervoer. Er ontbreekt dus eenduidigheid over de vraag hoe een dergelijke samenloop vormgegeven kan worden. En het is vanuit exploitatiekosten aan te raden de synergie tussen bestaande dienstcontracten te zoeken.

3.3 Op of om het spoor

Men dient zich ervan bewust te zijn in dat er verschillen zijn in de marktordening in de spoorsector in Nederland en Duitsland. In Duitsland is er voor nationaal vervoer sprake van concurrentie op het spoor (vrij markt toegang) en in Nederland is er voor het nationaal vervoer concurrentie om het spoor (concessie hoofdrailnet).

In zowel Duitsland als Nederland wordt het regionaal spoorvervoer per gebied (een bepaald netwerk met verschillende samenhangende verbindingen) of op specifieke verbindingen aanbesteed. Doordat geen grensoverschrijdende aanbesteding plaatsvindt en aangrenzende gebieden verschillende termijnen van aanbesteding kennen, zijn vervoerders telkens van andere partijen afhankelijk om een grensoverschrijdende verbinding in samenwerking te exploiteren.

3.4 Kanttekeningen

Uit de analyse van drie scenario's, waarmee het internationale vervoer rond Limburg is te organiseren, volgen drie kanttekeningen.

1. De lengte van de lijn en de keuze van tussenliggende stations waar wordt gestopt, bepalen de ruimte die de wetgeving biedt aan het internationale vervoer voor zowel:
 - a) de erkenning door de mededingingsautoriteit dat de lijn internationaal vervoer als hoofddoel heeft, als
 - b) de mate waarin de lijn het economisch evenwicht van andere concessies in gedrang brengt.
2. De lengte van de lijn bepaalt de status binnen de Duitse regelgeving (*Fernverkehr* of *Nahverkehr*) en maakt daarmee een groot verschil in de organisatorische processen voor dit vervoer.
3. Het alleenrecht dat de Wet Personenvervoer 2000 aan een concessiehouder biedt, staat op gespannen voet met de open markt benadering voor internationaal vervoer, zoals richtlijn 2007/58/EG vastlegt.

3.5 Hoofdconclusie

Vanuit onze deskundigheid zijn door ons in de Europese regelgeving 91/440EEG, 2001/12/EG en 2007/58/EG geen belemmeringen gevonden die toevoegen van Aken in het hoofdrailnet blokkeren. Contextueel zijn er in ieder geval diverse ontwikkelingen gaande die dit initiatief helpen (zoals de politieke ontwikkelingen

geschetst in §1.4) en daarnaast heeft AVV al aangegeven de plannen Aken toe te voegen aan het hoofdrailnet van 2015 te ondersteunen. De richtlijn 2007/58/EG staat toe om vervoer naar Aken met een dienstencontract zoals de concessie voor het hoofdrailnet te organiseren.

Bronnen

Bij de totstandkoming van deze rapportage is gebruikt gemaakt van de volgende bronnen:

- Freshfields Bruckhaus Deringer, European railway legislation: Germany, d.d. Oktober 2004,
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Spoor in beweging, Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwegwet, d.d. juni 2009;
- Provincie Limburg, Culturele verschillen tussen Nederland en Duitsland; Toegespitst op het openbaar vervoer en de openbaar vervoersautoriteit, d.d. 12 juli 2009

Kamerstukken

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 553, nr. 2, Grenzeloos Genoeg(en)?: Visie op grensoverschrijdend regionaal personentreinverkeer, d.d. 12 augustus 2008;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 553, nr. 4, Beleidsbrief internationaal personenvervoer per spoor, d.d. 26 november 2008;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 553, nr. 5, Stand van zaken brief, d.d. 14 juli 2007;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 351, nr. 2, De grenzen voorbij: Grensoverschrijdend regionaal personentreinverkeer, d.d. 26 maart 2010;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 289, nr. 3, Wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van de richtlijnen 2007/58/EG, 2007/59/EG, 2008/57/EG en 2008/110/EG, memorie van toelichting, d.d. 18 januari 2010;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 289, nr. 6, Wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van de richtlijnen 2007/58/EG, 2007/59/EG, 2008/57/EG en 2008/110/EG, d.d. 10 maart 2010;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 987, nr. 6, Evaluatie spoorwetgeving, d.d. 10 maart 2010;
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 987, nr. 7, Evaluatie spoorwetgeving, d.d. 23 maart 2010.

Wet- en regelgeving

- Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen, d.d. 29 juli 1991;
- Richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad, d.d. 26 februari 2001;
- Richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad, d.d. 23 oktober 2007;
- Spoorwegwet;
- Wet Personenvervoer 2000;
- Concessiewet personenvervoer per trein;
- Besluit hoofdrailnet;
- Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz – EneuOG), d.d. 27 december 1993;
- Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG), d.d. 27 december 1993;
- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG), d.d. 27 december 1993;
- Personenbeförderungsgesetz (PBefG), d.d. 21 maart 1961.

Colofon

Opdrachtgever Parkstad Limburg
Volmar Delheij

Uitgave Movares Nederland B.V.

Divisie Mobiliteit & Ruimte

Leidseveer 10
Postbus 2855
3500 GW Utrecht

Telefoon 030 265 3704

Telefax 030 265 5241

Ondertekenaar John Schoonbrood en Gijs Kreike

Projectnummer MR101894

Bijlage I Hoofdrailnet

