



Brussel, 8.7.2025
COM(2025) 368 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**over de uitvoering van Richtlijn 2012/34/EU
zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2016/2370**

{SWD(2025) 178 final}

1. Inleiding

In dit verslag wordt de uitvoering in de spoorwegsector geëvalueerd van Richtlijn 2012/34/EU¹ (“de richtlijn”), zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2016/2370² (“de governancerichtlijn”), zoals vereist op grond van artikel 63, lid 1, van Richtlijn 2012/34/EU. Het doel is een overzicht te geven van de belangrijkste kwesties en problemen bij de uitvoering van de richtlijn. In dit verslag kan echter geen volledige beschrijving worden gegeven van alle nationale uitvoeringsmaatregelen en wordt ook niet vooruitgelopen op standpunten van de Commissie in toekomstige gerechtelijke procedures.

In overeenstemming met artikel 63, lid 1, van Richtlijn 2012/34/EU wordt in het verslag met name het volgende geëvalueerd: 1) de ontwikkeling van hogesnelheidsdiensten per spoor en het bestaan van discriminerende praktijken in het kader van de toegang tot hogesnelheidslijnen; en 2) of er in verband met infrastructuurbeheerders die deel uitmaken van een verticaal geïntegreerde onderneming nog steeds discriminerende praktijken of andere vormen van concurrentievervalsing bestaan. De analyse van de hogesnelheidsmarkt in het kader van dit verslag over de uitvoering heeft ook als input gediend voor de mededeling over hogesnelheidslijnen³, die nog door de Commissie moet worden aangenomen.

De bevordering van spoorvervoer wordt geacht essentieel te zijn voor de decarbonisatie van het vervoer, aangezien het spoor een van de meest efficiënte vervoerswijzen is. In 2022 nam het spoor in de EU 7,2 % van het passagiersvervoer en 11,9 % van het vrachtvervoer voor zijn rekening, terwijl het slechts verantwoordelijk was voor 0,3 % van de broeikasgasemissies van de vervoerssector. Slechts 1,8 % van het eindverbruik van energie voor vervoer in de EU komt voor rekening van spoorvervoer.

In dit verslag wordt duidelijk gemaakt dat er nog steeds een aantal obstakels zijn die de ontwikkeling van een echte Europese spoorwegruimte belemmeren. Vanwege vertragingen bij de omzetting van de governancerichtlijn in nationaal recht en de gevolgen van de COVID-19-pandemie en de energiecrisis in de afgelopen jaren⁴ is het echter nog niet mogelijk om de effecten van de richtlijn op de spoorwegmarkt integraal te beoordelen. Er zijn meer empirische gegevens nodig om de indiening van nieuwe wetsvoorstellen in dit stadium te rechtvaardigen. Er kunnen echter wel gerichte maatregelen met betrekking tot de in dit verslag gesignaleerde problemen worden genomen in de vorm van specifieke beleidsmaatregelen of de herziening van andere handelingen als uitvoeringshandelingen, gedelegeerde handelingen en richtsnoeren.

De Commissie waardeert de bijdragen van belanghebbenden aan dit verslag, die terug te vinden zijn in bijlage A bij het werkdokument van de diensten van de Commissie dat dit verslag vergezelt, en zal bij eventuele vervolgmaatregelen rekening houden met deze bijdragen.

¹ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking) (voor de EER relevante tekst — PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32).

² Richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (PB L 352 van 23.12.2016, blz. 1).

³ Mededeling over hogesnelheidslijnen, binnenkort.

⁴ Europese Commissie, “[Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector](#)” (2024).

Het verslag bevat geen cijfers over de laatste marktontwikkelingen. Een uitgebreid overzicht, met inbegrip van statistieken, is echter te vinden in bijlage C bij het werkdocument van de diensten van de Commissie.

2. Omzetting

De richtlijn is in 2016 voor het laatst gewijzigd bij de governancerichtlijn, waarin zowel wordt ingegaan op de openstelling van binnenlandse passagiersvervoersdiensten als op het beheer van de spoorweginfrastructuur. De Commissie heeft toegezien op de omzetting van de richtlijn in het nationale recht en diverse inbreukprocedures tegen lidstaten ingeleid. De helft van die procedures was gericht tegen lidstaten die hun omzettingsmaatregelen niet tijdig bij de Commissie hadden aangemeld. De andere helft had betrekking op aspecten van non-conformiteit, ofwel een onjuiste omzetting van de richtlijn. De volgende aspecten van non-conformiteit waren het meest frequent (gerangschikt naar frequentie):

- het bestuur van de infrastructuurbeheerder;
- het heffingskader;
- de rol van de toezichhoudende instantie;
- de toekenning van toegangsrechten tot infrastructuur;
- de toewijzing van infrastructuurcapaciteit;
- de verlening van vergunningen.

Meer informatie over de inbreukzaken is te vinden in bijlage B bij het werkdocument van de diensten van de Commissie.

3. Uitvoering van de belangrijkste bepalingen

a. Openstelling van de markt

Volgens een recent, door de Commissie gepubliceerd onderzoek⁵ lijkt de openstelling van de markt positieve gevolgen te hebben voor de klanten.

Uit voorlopige resultaten die zijn gebaseerd op de ervaringen van pioniers op het gebied van de openstelling van binnenlandse passagiersmarkten blijkt dat treindiensten goedkoper en frequenter worden in scenario's waarin passagiers meerdere opties hebben.

Door het proces van geleidelijke openstelling van de markt te voltooien, heeft de richtlijn spoorwegexploitanten aangemoedigd beter in te spelen op de behoeften van klanten en hun kostenefficiëntie te verbeteren, waardoor het spoor een grotere rol is gaan spelen in de versnelde vermindering van vervoersemissies en congestie.

Op grond van het huidige EU-regelgevingskader kan de verlening van passagiersvervoer in een regeling voor open toegang alleen worden beperkt als uit een analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van de richtlijn blijkt dat een nieuwe passagiersvervoersdienst afbreuk zou doen aan het economisch evenwicht van een openbare dienst die op dezelfde of een alternatieve route wordt verleend. De analyse van de impact op

⁵ Europese Commissie, “Study on passenger and freight rail transport services’ prices for final customers” (2024).

het economisch evenwicht vormt een uitzondering op de openstelling van de markt en moet dienovereenkomstig worden toegepast. De toepassing van de analyse van de impact op het economisch evenwicht leidt tot verschillende problemen, variërend van de verplichting om nieuwe diensten 18 maanden van tevoren aan te melden overeenkomstig artikel 38, lid 4, van de richtlijn, tot de inconsistente lezing van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795, waarin de procedure en criteria voor de toepassing van de analyse van de impact op het economisch evenwicht zijn opgenomen⁶.

Betaalbaarheid en gemak blijven doorslaggevende factoren voor passagiers die de trein verkiezen boven andere vervoerswijzen, en het concurrentievermogen van het spoorvervoer moet nog worden verbeterd. Daarnaast zijn er in de Europese Unie reeds maatregelen getroffen die de externe kosten van koolstofintensievere vervoerswijzen slechts gedeeltelijk dekken, in het bijzonder het EU-emissiehandelssysteem.

De verlening van grensoverschrijdende diensten blijft vanwege problemen op het gebied van interoperabiliteit en capaciteitscoördinatie een uitdaging. Dit geldt in het bijzonder voor nieuwkomers en kleine start-ups, die met meerdere partners moeten werken. Met name nachttreinen, die negatieve of zeer lage winstmarges hebben, zijn moeilijk op te zetten.

Er is nog steeds sprake van aanzienlijke toegangsbelemmeringen voor alle passagiersdiensten, en de EU-wetgeving slaagt er niet altijd in deze weg te nemen.

De beschikbaarheid van rollend materieel is essentieel voor de verlening van spoorvervoersdiensten. De aanschaf van nieuw rollend materieel is duur en de levertijden lang, met name in het geval van rollend materieel voor passagiersvervoer. Dit is met name problematisch voor kleinere exploitanten en “echte” nieuwkomers, die, in tegenstelling tot grote gevestigde ondernemingen en hun dochtermaatschappijen, vaak worstelen met de financiering van hun investeringen.

Anders dan in de sector goederenvervoer, waar de markt veel eerder is opengesteld en de leasingmarkt de tijd heeft gehad om zich te ontwikkelen, zijn er nog geen goed functionerende leasing- en tweedehandsmarkten voor rollend materieel voor passagiersvervoer. In de sector passagiersvervoer komt het voor dat actieve exploitanten er de voorkeur aan geven rollend materieel te slopen in plaats van te verkopen, teneinde te voorkomen dat concurrenten er hun voordeel mee doen. In sommige gevallen wordt de beschikbaarheid van tweedehands rollend materieel verder beperkt doordat oud materieel moet worden aangepast aan de actuele regelgeving (bijvoorbeeld in het geval van rollend materieel dat asbest bevat). In de huidige richtlijn wordt geen aandacht besteed aan deze zeer significante toegangsbarrière.

Gefragmenteerde ticketsystemen en een gebrek aan doorgaande tickets maken het voor passagiers minder aantrekkelijk om met de trein te reizen⁷. De Commissie werkt momenteel

⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 van de Commissie van 20 november 2018 tot vaststelling van de procedure en criteria voor de analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad (PB L 294 van 21.11.2018, blz. 5).

⁷ In Artikel 13 bis van Richtlijn 2012/34/EU wordt het volgende bepaald: “De Commissie ziet toe op de ontwikkelingen op de spoorwegmarkt met betrekking tot de invoering en het gebruik van gemeenschappelijke informatie- en doorgaande-ticketsystemen, en oordeelt of er behoefte is aan maatregelen op Unieniveau, rekening houdend met de initiatieven op de markt.” Daarnaast is ook in artikel 12 van Verordening 2021/782 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers een aantal verplichtingen opgenomen voor spoorwegondernemingen om doorgaande tickets aan te bieden.

aan specifieke initiatieven op dit gebied (onder meer op het gebied van multimodale digitale mobiliteitsdiensten en een enkel digitaal boekings-/ticketsysteem, naast een gerichte herziening van Verordening (EU) 2021/782 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers).

De bij de governancerichtlijn ingevoerde wijzigingen waren minder relevant voor het goederenvervoer per spoor, dat al sinds 2007 plaatsvindt in een volledig open EU-markt. De recente ontwikkelingen in de markt voor goederenvervoer per spoor zijn echter niet zo bemoedigend en er heeft zich nog geen verschuiving in vervoerswijzen naar het spoor voorgedaan. In verschillende segmenten van de markt voor goederenvervoer per spoor is eigenlijk een verschillende dynamiek zichtbaar. Zo heeft de transformatie van de Europese economie tot gevolg dat de vraag naar vervoer van bulkgoederen als steenkool, chemicaliën, basismetalen en aardolieproducten verschuift naar containervervoer. De in het algemeen goede prestaties van het intermodale spoorvervoer van de afgelopen jaren werden derhalve ruimschoots tenietgedaan door de daling van het bulkvervoer, dat de kern vormt van het goederenvervoer per spoor. Vanwege de kosten en complexiteit heeft ook het segment van wagenladingvervoer het moeilijk.

Een van de belangrijkste factoren voor het succes van goederenvervoer per spoor is de beschikbaarheid van hoogwaardige netwerkcapaciteit, zodat spoorwegexploitanten snel kunnen inspelen op verzoeken van de markt en betrouwbare diensten kunnen verlenen aan verladers. Op dit moment wordt aan goederenvervoer per spoor een lage prioriteit toegekend bij de toewijzing van spoorcapaciteit (passagiersvervoer krijgt hierbij voorrang) en ondervindt deze vorm van vervoer het meeste nadeel van tijdelijke capaciteitsbeperkingen als gevolg van onderhouds- en reparatiewerkzaamheden. Onder punt e) wordt verder ingegaan op aspecten van capaciteitsbeheer.

Een andere cruciale kwestie is de financiering van infrastructuur en de voorspelbaarheid van deze financiering, aangezien infrastructuurbeheerders ondernemingsplannen moeten opstellen om voldoende investeringen in het spoorvervoer te waarborgen. In dit verband moet de uitvoering van artikel 8, waarin de vereisten voor de financiering van de infrastructuurbeheerders zijn vastgelegd, verder worden geanalyseerd.

Tot slot moet bij een integrale beoordeling van de effecten van de openstelling van de markt ook worden gekeken naar sociale aspecten, waaronder: i) werkzekerheid; ii) arbeidsvoorwaarden; en iii) de duurzaamheid van de sector in bredere zin. Het is algemeen bekend dat er een gebrek bestaat aan gespecialiseerd spoorwegpersoneel.

b. Toegang tot dienstvoorzieningen en tot de diensten die in die voorzieningen worden aangeboden

Toegang tot dienstvoorzieningen en tot de diensten die in deze voorzieningen worden geleverd, is essentieel voor de verlening van spoorvervoersdiensten.

Het onderscheid tussen spoorweginfrastructuur en dienstvoorzieningen wordt door verschillende belanghebbenden niet altijd op dezelfde manier begrepen, en dit gebrek aan een gemeenschappelijke interpretatie heeft gevolgen voor de handhaving van de regels inzake toegang en heffingen. Het feit dat er geen nauwkeurige en bruikbare definities zijn voor specifieke infrastructuur of dienstvoorzieningen, bemoeilijkt ook de ondubbelzinnige

categorisering ervan en de toepassing van de overeenkomstige bepalingen. De combinatie van onduidelijke definities en een gebrek aan volledigheid (bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag wat op grond van bijlage II moet worden beschouwd als een aanvullende of ondersteunende dienst) is eveneens problematisch. In sommige gevallen bevinden zich op één locatie meerdere voorzieningen of worden in dezelfde voorziening meerdere diensten aangeboden, waardoor onduidelijkheid ontstaat omtrent de toepasselijke regels (belangrijke voorbeelden hiervan zijn havens, zware en lichte onderhoudsdiensten in voorzieningen voor hogesnelheidslijnen en multifunctionele vrachtterminals).

De beschikbaarheid van informatie over dienstvoorzieningen en de toegankelijkheid van diensten binnen deze voorzieningen, die moet worden verstrekt uit hoofde van Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten⁸, is eveneens beperkt.

Tot slot bevat het EU-regelgevingskader geen bepalingen ter voorkoming van discriminerende praktijken van dienstvoorzieningen die het eigendom zijn van gevestigde spoorwegondernemingen, terwijl het gebruik van deze dienstvoorzieningen voor concurrenten van spoorwegondernemingen van cruciaal belang kan zijn om spoorwegdiensten te kunnen verlenen.

c. Vergunningen

Als centraal punt voor kennisgevingen van nationale vergunningverlenende instanties (artikel 24, lid 8) heeft het Spoorwegbureau van de Europese Unie (ERA) een belangrijke bijdrage geleverd aan de beoordeling door de Commissie van de bepalingen inzake de vergunningverlening aan spoorwegondernemingen, die problemen aan het licht bracht met betrekking tot: i) de kennisgevingen (vertragingen, uiteenlopende interpretaties van de procedures, beperkte digitalisering); ii) een gebrek aan informatie over verschillende nationale stelsels voor wettelijke aansprakelijkheid; en iii) de wisselwerking tussen de richtlijn en Richtlijn (EU) 2016/798 (de richtlijn spoorwegveiligheid)⁹. De Commissie heeft geconstateerd dat het voor belanghebbenden onduidelijk is of een dochteronderneming of een bijkantoor van een spoorwegonderneming de vergunning van de moedermaatschappij mag gebruiken. Belanghebbenden noemden: i) de potentiële dubbelzinnigheid bij de interpretatie van sommige van de in bijlage III vermelde documenten die vereist zijn om de financiële draagkracht aan te tonen; en ii) het ontbreken van verwijzingen naar de huidige financiële standaardverslagen.

Tot slot meldde het ERA ook problemen met het formulier en de procedure voor kennisgeving uit hoofde van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/171¹⁰.

⁸ Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Commissie van 22 november 2017 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten (Voor de EER relevante tekst — PB L 307 van 23.11.2017, blz. 1).

⁹ Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking) (PB L 138 van 26.5.2016, blz. 102).

¹⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2015/171 van de Commissie van 4 februari 2015 betreffende bepaalde aspecten van de procedure voor de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PB L 29 van 5.2.2015, blz. 3).

d. Heffingen

Infrastructuurbeheerders hanteren verschillende benaderingen voor spoortoegangsrechten, met name voor de vaststelling van toeslagen en de bepaling van de marktsegmenten waarin spoortoegangsrechten worden toegepast. Daarnaast verwezen belanghebbenden naar: i) een gebrek aan coördinatie tussen infrastructuurbeheerders met betrekking tot spoortoegangsrechten die worden toegepast voor grensoverschrijdende spoorwegdiensten op internationale routes; en ii) verschillende interpretaties en toepassingen van de delen van de richtlijn die betrekking hebben op heffingen, in combinatie met de bijlagen V en VI. Daarom heeft de Commissie richtsnoeren vastgesteld¹¹ om duidelijkheid te verschaffen omtrent bestaande wettelijke verplichtingen en voorbeelden te geven van beste werkwijzen en ontwikkelingen op verschillende spoorwegmarkten in de EU.

Belanghebbenden geven ook aan dat infrastructuurbeheerders moeilijkheden ondervinden bij het verzamelen van gegevens van spoorwegondernemingen om spoortoegangsrechten te berekenen, en dat er onduidelijkheid bestaat over het in artikel 30 opgenomen begrip “directe kosten”, dat verder wordt toegelicht in Verordening (EU) 2015/909¹². Nationale toezichthoudende instanties vervullen in dit opzicht een belangrijke rol op het gebied van toezicht en handhaving.

e. Capaciteitsbeheer

De huidige regels voor het beheer van spoorweginfrastructuurcapaciteit zijn opgenomen in de richtlijn. Uit gegevens blijkt dat het huidige kader niet alle segmenten van de spoorwegmarkt even goed bedient. Met name goederenvervoer en grensoverschrijdend vervoer hebben moeite om voldoende capaciteit van passende kwaliteit te krijgen om aan de behoeften van de klanten te voldoen.

In 2023 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening tot herziening van die regels ingediend¹³, waarbij de volgende elementen worden ingevoerd: i) een nieuwe meerjarige planningscyclus; ii) betere grensoverschrijdende coördinatie; en iii) een bredere inzet van economische prikkels, prestatiebeoordelingen en digitale hulpmiddelen. In het voorstel, waarover momenteel in dialogen wordt onderhandeld, wordt het bestaande rechtskader vervangen door één rechtstreeks toepasselijk kader voor het volledige spoorwegnet van de EU.

Belanghebbenden noemen verkeersbeheer en onderhoudsplanning systematisch als factoren die de ontwikkeling van het spoorvervoer aanzienlijk beïnvloeden, en merken in sommige gevallen op dat de voorschriften uit de richtlijn op deze terreinen onduidelijk zijn of niet uniform worden toegepast. Slechte criteria voor de prioritering van internationaal verkeer, beperkte en late toegang tot de planning van werkzaamheden en capaciteitsbeperkingen worden

¹¹ Mededeling van de Commissie, “Interpretatieve richtsnoeren betreffende de vaststelling van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur” (PB C, C/2025/2606 van 7.5.2025).

¹² Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 van de Commissie van 12 juni 2015 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (PB L 148 van 13.6.2015, blz. 17).

¹³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit in de gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte, tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 913/2010 (COM(2023) 443 final).

ook genoemd als belangrijke oorzaken van verstoringen. Sommigen zijn van mening dat de onafhankelijkheid van infrastructuurbeheerders alleen kan worden gewaarborgd als verkeersbeheer en onderhoudsplanning aan de essentiële functies worden toegevoegd, maar anderen vrezen dat kritieke operaties hierdoor meer rigide zullen worden. Velen zijn van mening dat de prestatieprijken voor infrastructuurbeheerders doeltreffender moeten worden gemaakt. Kaderovereenkomsten verschaffen zekerheid voor de ondernemingsplannen voor de lange termijn van spoorwegondernemingen, maar mogen geen onzekerheid creëren (bijvoorbeeld met betrekking tot de verlenging van deze kaderovereenkomsten) of worden gebruikt om markttoegang te verhinderen. Volgens toezichthoudende instanties voorkomt Uitvoeringsverordening (EU) 2016/545 betreffende kaderovereenkomsten¹⁴ momenteel niet dat dit gebeurt.

f. Toezichthoudende instanties

Een gezonde ontwikkeling van de spoorwegmarkt vereist sterke, onafhankelijke toezichthoudende instanties. Dit geldt met name wanneer markten voor het eerst worden opengesteld en er verticaal geïntegreerde ondernemingen zijn. Om de belangrijke en brede taken te kunnen uitvoeren waarmee zij uit hoofde van de richtlijn zijn belast, moeten toezichthoudende instanties over voldoende bekwaam personeel en de nodige financiële middelen beschikken. De richtlijn blijft op dit punt vrij algemeen. De lidstaten krijgen de vrijheid om te beslissen over het financieringsmechanisme en het aantal werknemers; er wordt alleen bepaald dat deze “evenredig [moeten] zijn aan de omvang van de spoorwegsector in de lidstaat in kwestie”.

Het vermogen van toezichthoudende instanties om regels te handhaven, is ook afhankelijk van de bevoegdheden die zij hebben op grond van de nationale wetgeving. Als de richtlijn algemeen blijft over de reikwijdte van specifieke regelgevende bevoegdheden, kunnen nationale kaders verschillen, waardoor de gelijke behandeling van ondernemingen in de hele EU in gevaar kan komen. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillen in de sanctiebevoegdheden en de hoogte van de sancties die toezichthoudende instanties kunnen opleggen (in de richtlijn wordt eenvoudigweg gesteld dat deze “passend” moeten zijn), en in de rol die toezichthoudende instanties spelen bij het toezicht op kosten, waarvoor in bepaalde lidstaten een bevoegdheid wordt toegekend om evaluaties vooraf uit te voeren, terwijl de bevoegdheid in andere lidstaten beperkt is tot controles achteraf. In het algemeen zou een duidelijkere interpretatie van hun bevoegdheden positief bijdragen aan de doeltreffendheid van het optreden van toezichthoudende instanties.

Tot slot maken onduidelijke of ontbrekende definities voor sommige elementen van de richtlijn het werk van toezichthoudende instanties nog ingewikkelder en ontstaat er onzekerheid voor marktdeelnemers.

4. Hogesnelheidsdiensten

¹⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/545 van de Commissie van 7 april 2016 betreffende procedures en criteria voor kaderovereenkomsten tot toewijzing van spoorinfrastructuurcapaciteit (C/2016/1954, PB L 94 van 8.4.2016, blz. 1).

Het gunstige regelgevingskader dat met de richtlijn tot stand wordt gebracht, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de opkomst van hogesnelheidsdiensten per spoor, die mensen en markten steeds sneller en kosteneffectiever met elkaar verbinden via een duurzamere vervoerswijze¹⁵.

Betere hogesnelheidsverbindingen per spoor vormen een cruciale stap naar een meer verbonden, toegankelijker en verenigd Europa. De Commissie erkent dit in haar aanstaande mededeling over hogesnelheidslijnen, waarin de noodzakelijke stappen worden beschreven voor de verwezenlijking van: 1) een volledig interoperabel en sterk presterend hogesnelheidsspoorwegnet; 2) een competitief, op het publiek gericht dienstenmodel; en 3) een visie voor een competitieve Europese sector voor de levering van spoorwegmaterieel.

Na de openstelling van de markten voor binnenlandse diensten in Italië, Spanje en, meer recentelijk, Frankrijk daalden de prijzen in het segment van hogesnelheidslijnen aanzienlijk en nam het aantal gebruikers toe. De impact van mededinging op de tarieven, frequenties, dienstverlening aan boord en reistijden is afhankelijk van de zakelijke strategieën van de concurrerende spoorwegondernemingen, maar is over het algemeen gunstig voor gebruikers van hogesnelheidslijnen.

Er is echter nog steeds sprake van discriminerende praktijken en diverse belemmeringen voor de toegang tot hogesnelheidslijnen die afbreuk doen aan het positieve effect van de openstelling van de markt. De beschikbaarheid van rollend materieel vormt een belangrijke belemmering voor de toegang tot snelgroeiende markten voor hogesnelheidslijnen. De Commissie is geïnformeerd over meerdere gevallen waarin nieuwkomers worden geconfronteerd met belemmeringen in de vorm van resterende nationale regels, lange wachttijden voor het verkrijgen van de nodige vergunningen en de aanzienlijke tijd en kosten die zijn gemoeid met de aanpassing van het rollend materieel aan verschillende technische specificaties, met name bij de verlening van grensoverschrijdende diensten.

Bestaande dienstvoorzieningen, zoals onderhoudswerkplaatsen, zijn niet altijd in staat de diensten te leveren die hogesnelheidstreinen vereisen, en wanneer zij deze diensten wel kunnen leveren, sluit hun territoriale distributie in sommige gevallen niet aan op de behoeften van nieuwe marktdeelnemers. Het opzetten van nieuwe onderhoudswerkplaatsen of het aanpassen van bestaande werkplaatsen vergt echter veel tijd en investeringen en een beschikbare geschikte locatie, en is daarom vaak geen haalbare optie voor kleinere exploitanten die niet profiteren van de schaalvoordelen of bestaande infrastructuur van gevestigde exploitanten.

De hoogte, structuur en stabiliteit van de spoortoegangsrechten zijn ook elementen die van invloed zijn op het marktaanbod en het niveau van mededinging in de sector van hogesnelheidslijnen. Spoortoegangsrechten maken een aanzienlijk deel uit van de exploitatiekosten van spoorwegondernemingen in het hogesnelheidssegment en vormen tegelijkertijd een bron van inkomsten voor infrastructuurbeheerders. Voor hogesnelheidsdiensten, die doorgaans winstgevender zijn dan gewone treinverbindingen vanwege het grotere aantal passagiers en de hogere tarieven, moeten vaak toeslagen worden betaald bovenop de directe kosten. Dit draagt positief bij aan de winstgevendheid van

¹⁵ Overweging 29 van Richtlijn (EU) 2016/2370.

infrastructuurbeheerders, maar heeft een negatief effect op de kosten van exploitanten en uiteindelijk op de ticketprijzen, met als gevolg dat het spoor minder goed kan concurreren met andere vervoerswijzen. Afhankelijk van de prijselasticiteit kunnen de besparingen voor spoorwegondernemingen als gevolg van lagere spoortoegangsrechten worden doorberekend aan passagiers in de vorm van lagere tarieven, waardoor de vraag en uiteindelijk ook de inkomsten van infrastructuurbeheerders zullen toenemen. Zelfs als deze besparingen niet worden doorberekend, kunnen de hogere winstmarges exploitanten aanmoedigen hun diensten uit te breiden, waardoor ook de inkomsten van infrastructuurbeheerders stijgen.

Tot slot kan onzekerheid omtrent de toepasselijke spoortoegangsrechten (gebrek aan transparantie, overmatig complexe formules, frequente wijzigingen) de toegang tot de markt ook belemmeren. De onvoorspelbaarheid van de kosten voor toegang tot de infrastructuur bemoeilijkt de ontwikkeling van solide ondernemingsplannen en ondermijnt het vertrouwen van potentiële investeerders, die waarde hechten aan stabiliteit op lange termijn.

Hogesnelheidsdiensten per spoor worden voornamelijk aangeboden via regelingen voor open toegang, maar in sommige gevallen worden deze diensten gecombineerd met door de overheid gefinancierde openbaredienstverplichtingen. Deze combinatie kan problemen opleveren als: i) er op boekhoudkundig als operationeel vlak geen duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen de commerciële en aan openbaredienstverplichtingen verwante onderdelen van de dienstverlening teneinde kruissubsidiëring te voorkomen; of ii) prioriteringsregels leiden tot een voorkeursbehandeling van aanbieders die gecombineerde diensten aanbieden, ten nadele van puur commerciële aanbieders.

Tot slot is een betrouwbare monitoring van de markt vereist voor elke maatregel voor de bevordering van hogesnelheidsverbindingen per spoor. In de Europese statistieken is echter een gebrek aan integrale indicatoren die specifiek zijn ontworpen voor de monitoring van zowel de lijnen als de diensten van markten voor hogesnelheidsverbindingen per spoor. Dit is deels te wijten aan de onnauwkeurige of onsamenhangende definities van hogesnelheidslijnen en -diensten in de EU-wetgeving. Met initiatieven op EU-niveau zal deze kwestie worden aangepakt¹⁶.

5. Verticaal geïntegreerde ondernemingen

De richtlijn legt geen specifieke bestuursvorm op voor de spoorwegsector en belanghebbenden hebben sterk uiteenlopende meningen over de vraag of de huidige bepalingen concurrentieverstorend gedrag van verticaal geïntegreerde ondernemingen, waarbij infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen deel uitmaken van dezelfde entiteit, doeltreffend voorkomen. Sommige belanghebbenden zijn van mening dat volledige opsplitsing de enige doeltreffende manier is om belangenconflicten en concurrentieverstorend gedrag te voorkomen, terwijl anderen de voordelen van een geïntegreerd bestuur voor de samenleving (“systeemvisie”) benadrukken. Toezichhoudende instanties zijn van mening dat niet kan worden gegeneraliseerd over de impact van het bestuursmodel op de mededinging, maar dat verticaal geïntegreerde ondernemingen wel een intensiever toezicht vereisen.

¹⁶Zie bijlage C bij het bijbehorende werkdokument van de diensten van de Commissie.

Bij de governancerichtlijn zijn specifieke bepalingen ingevoerd om te garanderen dat bij verticaal geïntegreerde ondernemingen geen sprake is van belangenconflicten of concurrentieverstorend gedrag. In het gewijzigde artikel 7 van de richtlijn wordt ingegaan op de onafhankelijkheid van infrastructuurbeheerders, met name binnen verticaal geïntegreerde ondernemingen. Op grond van dit artikel moet de infrastructuurbeheerder een entiteit zijn die juridisch is gescheiden van de spoorwegonderneming, en mag hoger leidinggevend personeel van de infrastructuurbeheerder niet tegelijkertijd worden benoemd of werkzaam zijn bij de spoorwegonderneming (en omgekeerd). Dit laatste punt is bijzonder relevant, aangezien uit voorbeelden van dubbele mandaten en overplaatsingen van personeel binnen geïntegreerde entiteiten blijkt dat nog steeds sprake is van aanzienlijke belangenconflicten, zelfs in gevallen waarin verticaal geïntegreerde ondernemingen formeel voldoen aan de wettelijke bepalingen. De toezichtsbevoegdheden van toezichthoudende instanties met betrekking tot belangenconflicten verschillen per land.

In de richtlijn zijn verschillende voorwaarden opgenomen die ervoor moeten zorgen dat de infrastructuurbeheerder met betrekking tot essentiële functies (artikel 7 bis) qua organisatie en besluitvorming onafhankelijk is, zodat discriminatie ten gunste van geïntegreerde spoorwegondernemingen wordt voorkomen. De lidstaten kunnen ook besluiten de essentiële functies (heffingen en toewijzing van treinpaden) toe te wijzen aan een onafhankelijke instantie voor essentiële functies. Op dit moment hebben alleen Ierland, Hongarije, Luxemburg en Letland voor deze oplossing gekozen.

Verticaal geïntegreerde ondernemingen houden zich steeds vaker bezig met niet-kernactiviteiten als onderhoud van rollend materieel, kaartverkoop, energiebeheer en de productie en levering van telecommunicatiediensten. De uitvoering van activiteiten op het gebied van energievoorziening en onderhoud van rollend materieel door verticaal geïntegreerde ondernemingen kan tot concurrentiebelemmeringen leiden die nadere aandacht vereisen, met name wanneer deze verticaal geïntegreerde ondernemingen gebruikmaken van spoorweginfrastructuur die oorspronkelijk met overheidsmiddelen is gefinancierd.

De boekhoudkundige scheiding van en financiële transparantie omtrent financiële stromen binnen groepen blijven een belangrijke punt. Andere belangrijke kwesties zijn onder meer het gebrek aan transparantie en de moeilijkheden waarmee toezichthoudende instanties te maken krijgen wanneer zij de financiële informatie proberen te verkrijgen die zij nodig hebben om hun toezichthoudende en handhavingstaken uit te voeren. Voorbeelden van verboden gedrag in dit verband zijn onder meer: i) gunstige financieringsvoorwaarden binnen de groep; ii) cumulatie van taken en verantwoordelijkheden binnen de verticaal geïntegreerde onderneming; iii) gebrek aan transparantie; en iv) het niet scheiden van rekeningen. Rechtstreekse overdrachten van activa tussen entiteiten van dezelfde groep kunnen ook een probleem vormen.

De activiteiten van toezichthoudende instanties zijn van fundamenteel belang om de naleving te waarborgen van de regels inzake verticaal geïntegreerde ondernemingen, met name de regels inzake boekhoudkundige scheiding en de voorkoming van discriminerende praktijken. Op grond van artikel 56, lid 12, van de richtlijn zijn toezichthoudende instanties bevoegd om te controleren of artikel 6 (inzake boekhoudkundige scheiding) en artikel 7 quinquies (inzake financiële transparantie) worden nageleefd. De doeltreffendheid van de onderzoeksbevoegdheden van toezichthoudende instanties is echter afhankelijk van het

nationale wetgevingskader en kan derhalve per lidstaat verschillen. Resterende uitdagingen hangen onder meer samen met het feit dat controles veel middelen vergen en dat het lastig is om toegang te krijgen tot belangrijke informatie. Door de bevoegdheden van toezichthoudende instanties te stroomlijnen, hun toegang tot gegevens te verbeteren en door exploitanten gefinancierde, door derden uitgevoerde controles te overwegen kan de efficiëntie worden verbeterd en een consistente handhaving van de regelgeving worden gewaarborgd.

Verstorings van de mededinging en discriminerende praktijken kunnen verder worden voorkomen door middel van regelgevende initiatieven op gebieden als: i) het wegnemen van juridische onduidelijkheid in belangrijke definities; ii) het vergroten van de transparantie bij de toegang tot gegevens en omtrent financiële stromen; iii) de fysieke en operationele scheiding van de IT-systemen van infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen; iv) eerlijke toegang tot dienstvoorzieningen en stationsruimten; en v) de versterking van de onafhankelijkheid, middelen en handhavingscapaciteiten van toezichthoudende instanties¹⁷.

6. Conclusies

Het is lastig om de effecten van de herziene richtlijn in dit stadium volledig en betrouwbaar te beoordelen gezien: i) de korte tijd die is verstreken sinds de volledige inwerkingtreding van de richtlijn in de lidstaten; ii) de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de spoorwegsector; en iii) de gevolgen van de energiecrisis voor de spoorwegsector. Ondanks de positieve ontwikkelingen in bepaalde markten zijn er sterke signalen dat er nog steeds veel obstakels zijn die de instelling van één eengemaakte Europese spoorwegruimte, het doel van de richtlijn, in de weg staan, en dat er aspecten van de richtlijn zijn die niet voorzien in een adequate oplossing voor deze resterende belemmeringen.

De afgelopen jaren heeft de Commissie initiatieven genomen om specifieke punten van zorg met betrekking tot de richtlijn aan te pakken. Voorbeelden hiervan zijn het **voorstel voor een verordening betreffende het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de richtsnoeren inzake spoortoegangsrechten**. In de aankomende EU-mededeling over **hogesnelheidslijnen** wordt ingegaan op kwesties met betrekking tot marktregulering en de noodzaak van investeringen in infrastructuur. Ook wordt er gewerkt aan **initiatieven op het gebied van ticketverkoop**.

Ondanks deze recente initiatieven van de Commissie zijn er nog steeds problematische aspecten in de uitvoering van de regelgeving inzake spoorvervoer die moeten worden aangepakt.

De analyse van de impact op het economisch evenwicht is een cruciaal onderdeel van de openstelling van de markt en moet consequent worden toegepast en correct worden gebruikt. Afhankelijk van de resultaten van de beoordeling van het gebruik van de analyse van de impact op het economisch evenwicht en van de uitvoering van **Verordening (EU) 2018/1795** kan de Commissie besluiten deze verordening te herzien.

¹⁷ Raadpleeg voor meer informatie over deze paragraaf de studie “Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union” op de website van DG MOVE.

Voor spoorvervoersdiensten is eerlijke, niet-discriminerende toegang tot dienstvoorzieningen en de in die voorzieningen verleende diensten vereist, maar op dit gebied zijn er nog steeds grote obstakels. De Commissie zal deze obstakels evalueren bij de herziening van **Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177**.

Gezien de problemen omtrent vergunningverlening zal de Commissie ook analyseren hoe **Uitvoeringsverordening (EU) 2015/171** kan worden geactualiseerd en verbeterd.

Wat het gebrek aan integrale, specifieke indicatoren voor marktmonitoring betreft, zal de Commissie **Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1100** herzien om er specifieke indicatoren voor hogesnelheidslijnen en indicatoren voor sociale en arbeidsaspecten aan toe te voegen, en daarnaast de rapportageverplichtingen zoveel mogelijk te vereenvoudigen.

De Commissie is zich ervan bewust dat bepaalde problematische aspecten van de richtlijn nader moeten worden geanalyseerd en zal samen met de sector aan oplossingen blijven werken. De beschikbaarheid en financiering van rollend materieel is een belangrijk voorbeeld van zo'n problematisch aspect. Wat de aanhoudende problemen met betrekking tot verticaal geïntegreerde ondernemingen betreft, is de Commissie vastbesloten de huidige bepalingen op dit gebied doeltreffend te handhaven.