

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 novembre 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à renforcer la cohérence
et la coordination du Groupe SNCB et à
améliorer l'encadrement et les performances
du secteur ferroviaire**

(déposée par Messieurs Ronny Balcaen
et Stefaan Van Hecke)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 november 2012

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende een versterking van de coherentie
en de coördinatie binnen de NMBS-Groep
en een verbetering van de omkadering en de
prestaties van de spoorwegsector**

(ingediend door de heren Ronny Balcaen
en Stefaan Van Hecke)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie	
PS	:	Parti Socialiste	
MR	:	Mouvement Réformateur	
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams	
sp.a	:	socialistische partij anders	
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
VB	:	Vlaams Belang	
cdH	:	centre démocrate Humaniste	
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones	
LDD	:	Lijst Dedecker	
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie	

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>		<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	
<i>Commandes:</i>		<i>Bestellingen:</i>	
Place de la Nation 2		Natieplein 2	
1008 Bruxelles		1008 Brussel	
Tél. : 02/ 549 81 60		Tel. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.lachambre.be		www.dekamer.be	
e-mail : publications@lachambre.be		e-mail : publicaties@dekamer.be	

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La configuration et l'organisation actuelles du Groupe SNCB, issues de l'éclatement, début 2005, de l'ancienne SNCB unitaire en trois sociétés distinctes, autonomes sur le plan décisionnel, ne sont de toute évidence pas optimales. Sans aller jusqu'à leur imputer l'ensemble des problèmes rencontrés depuis lors par nos chemins de fer, on peut dire que la structure véritablement tricéphale, voire quadricéphale, mise en place il y a un peu plus de sept ans, a engendré bien des difficultés pour des avantages bien peu manifestes.

Comme le montre notamment le rapport de la Cour des comptes sur les flux financiers entre les entités du Groupe SNCB¹, le partage des missions de la SNCB unitaire entre ces trois entités s'est tout d'abord révélé plus compliqué qu'initialement prévu, suscitant d'incessants tiraillements, de nombreux dysfonctionnements et de sérieuses lourdeurs décisionnelles, attisant les rivalités entre les composantes du groupe ferroviaire et nécessitant divers ajustements en cours de route, au prix d'un important gaspillage de ressources internes et d'une explosion des honoraires et frais d'études versés aux consultants et avocats appelés à la rescousse par les directions des diverses composantes du Groupe SNCB, pour démêler leurs relations souvent conflictuelles.

L'éclatement de l'opérateur ferroviaire historique a également conduit à la duplication, voire au triplement pur et simple, d'un certain nombre de fonctions autrefois gérées de manière centrale. C'est de toute évidence le cas des organes de direction, mais également dans divers domaines plus opérationnels, tels que l'information aux voyageurs et la communication.

Même les missions qui auraient, théoriquement, dû être prises en charge par la seule Holding, au profit des diverses entités du groupe, donnent aujourd'hui lieu à des interventions de plus en plus directes de ses filiales.

¹ "Flux financiers entre les sociétés du Groupe SNCB", audit réalisé à la demande de la Chambre des représentants, rapport de la Cour des comptes, Bruxelles, septembre 2012, 208 pages, <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=433c6da8-9272-469d-910d-0c11f0f02d34>

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De NMBS had tot 2005 een eenheidsstructuur. Begin 2005 werd de NMBS opgesplitst in drie afzonderlijke maatschappijen, die elk zelfstandig beslissen. Het hoeft geen betoog dat de nu bestaande configuratie en organisatie van de NMBS, zoals die uit die opsplitsing zijn voortgevloeid, niet optimaal zijn. Hoewel niet alle problemen die de Belgische spoorwegsector sindsdien ondervindt aan die structuur kunnen worden toegeschreven, is het wel zo dat de strikt driedelige en feitelijk vierledige structuur die ruim zeven jaar geleden werd ingevoerd, heel wat moeilijkheden heeft veroorzaakt, terwijl de voordelen veel minder duidelijk zijn.

Zoals onder meer blijkt uit het rapport van het Rekenhof over de financiële stromen tussen de entiteiten van de NMBS-Groep¹, bleek het opsplitsen van de taken van de unitaire NMBS over die drie entiteiten al snel tot meer pijnpunten te leiden dan aanvankelijk gedacht. Dat uitte zich in onophoudelijk getouwtrek, talloze disfuncties en een tergend langzaam besluitvormingsproces, waarbij ook de onderlinge rivaliteit tussen de onderdelen van de spoorweggroep werd aangewakkerd. De noodzakelijke bijsturingen als gevolg daarvan leidden dan weer tot een verspilling van veel interne middelen, en uit de pan rijzende erelonen en kosten voor de consultancy-bedrijven en advocaten wier hulp door de directies van de verschillende onderdelen van de NMBS-Groep werd ingeroepen om hun vaak botsende relaties te helpen ontminnen.

Door de opsplitsing van de historische spooroperator werden bepaalde functies, die tot dan centraal werden beheerd, plots gewoon verdubbeld of zelfs verdriedubbeld; dat geldt uiteraard voor de directie-instanties, maar al evenzeer voor diverse meer operationele functies, zoals de reizigersinformatie en de communicatie.

Zelfs voor de taken die in theorie alleen door de NMBS-Holding moeten worden uitgeoefend ten behoeve van de diverse entiteiten, blijkt nu dat de dochterondernemingen almaar vaker zelf het heft in handen nemen.

¹ "Financiële stromen tussen de vennootschappen van de NMBS-Groep", audit gerealiseerd op vraag van de Kamer van volksvertegenwoordigers, verslag van het Rekenhof, Brussel, september 2012, 208 pagina's, <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Fiche.html?id=433c6da8-9272-469d-910d-0c11f0f02d34>

Quant aux gares et points d'arrêt, leur gestion a d'emblée été répartie entre les trois entités du Groupe SNCB, multipliant les interlocuteurs et brouillant toute vue d'ensemble quant aux politiques menées en matière de parking, d'intermodalité train-tram/bus, de billettique et de service aux voyageurs en général, et donnant même lieu à la mise en place d'identifiants visuels distincts.

Ces problèmes de coordination et de duplication d'activités ne sont pourtant que les symptômes d'un mal potentiellement plus grave encore, qui est l'absence de vision commune et d'alignement des objectifs stratégiques des diverses composantes du Groupe SNCB. Que ce soit en matière de priorités d'investissements, de configuration organisationnelle du Groupe SNCB ou de flux financiers internes, les positionnements contradictoires des trois entités du Groupe SNCB ne sont pas seulement fréquents, ils sont inévitables dès lors que leurs intérêts respectifs ne sont plus communs mais divergent au contraire régulièrement.

Résultat de tout cela, la ponctualité n'a cessé de se dégrader, depuis 2005, et le Groupe SNCB perd de l'argent, en dépit d'une augmentation très substantielle de ses recettes voyageurs et de la stagnation de son offre de trains. Et, à l'heure où le Gouvernement fédéral et les Régions s'apprêtent à débattre des propositions de plan pluriannuel d'investissement pour la période 2013-2025, les diverses composantes du Groupe SNCB n'ont finalement pas réussi à se mettre d'accord sur une proposition commune en la matière.

Le mal dont souffre le rail belge depuis 2005 ne tient cependant pas tellement dans le nombre d'entités composant aujourd'hui le Groupe SNCB, mais bien dans l'absence de vision commune, d'accord quant aux objectifs et de leadership clair, tant dans l'élaboration d'une stratégie cohérente à défendre auprès de l'autorité de tutelle que dans la gestion des activités plus opérationnelles du Groupe SNCB (gestion du trafic, information des voyageurs, y compris en cas de situation perturbée, gestion des gares et des points d'arrêt, facilités et services favorisant l'intermodalité, etc.). Une réforme de la structure du Groupe SNCB était donc inévitable. Attendue depuis plusieurs années, cette réforme est annoncée dans la dernière déclaration de politique gouvernementale.

Le sujet a fait l'objet d'un travail de la Commission "Infrastructure, communications et entreprises publiques" qui a auditionné un nombre importants d'acteurs ferroviaires au niveau européen.

Het beheer van de treinstations en de stopplaatsen werd van meet af aan opgesplitst over de drie entiteiten van de NMBS-Groep, waardoor het aantal betrokken partijen fors toenam en elk eenduidig beleid over de parkeerfaciliteiten, de aansluitingen op het bus- en tramnet, de ticketverkoop en de reizigersservice in het algemeen heel ondoorzichtig werd gemaakt; op de koop toe koos elke entiteit visueel voor een eigen herkenningsteken.

Die pijnpunten in verband met de interne coördinatie en de ontubbeling van activiteiten zijn echter slechts de symptomen van een mogelijk nog ernstiger kwaal: er is geen gemeenschappelijke visie, noch onderlinge afstemming van de strategische doelstellingen van de diverse onderdelen van de NMBS-Groep. Of het nu de prioriteit van deze of gene investering betreft, de organisatiestructuur van de NMBS-Groep of de interne financiële stromen, de drie entiteiten van de NMBS-Groep houden er vaak tegenstrijdige standpunten op na. Zulks is bovendien onvermijdelijk aangezien hun respectieve belangen niet langer dezelfde zijn; integendeel, geregeld staan die belangen zelfs haaks op elkaar.

Het gevolg is dat het met de stiptheid van de treinen sinds 2005 alleen maar bergaf is gegaan, terwijl de NMBS-Groep het financieel slechter doet, ondanks een forse stijging van de ontvangsten uit het reizigersvervoer en de status-quo in het treinaanbod. Nu de federale Regering en de Gewesten de voorstellen voor een meerjarig investeringsplan voor het tijdvak 2013-2025 ter tafel gaan brengen, hebben de diverse entiteiten van de NMBS-Groep uiteindelijk geen overeenstemming kunnen vinden over een gemeenschappelijk voorstel op dat vlak.

De kwaal waaraan de Belgische spoorwegsector sinds 2005 lijdt, heeft echter niet zozeer te maken met het aantal entiteiten die de NMBS-Groep vandaag telt, als wel met het ontbreken van een gemeenschappelijke visie, van een vergelijk over de doelstellingen en van duidelijk leiderschap, niet alleen bij het uitwerken van een coherente strategie die bij de toeziende overheid moet worden bepleit, maar ook bij het beheren van de meer operationele taken van de NMBS-Groep (netbeheer, reizigersinformatie — met inbegrip van de communicatie bij storingen —, beheer van de treinstations en treinhalttes, faciliteiten, aansluitingen op andere openbaarvervoersdiensten enzovoort). Een hervorming van de structuur van de NMBS-Groep kon dus niet uitblijven. Die hervorming, waarop al jaren wordt gewacht, werd in uitzicht gesteld in de jongste regeerverklaring.

Die hervorming is uiteraard ook een aandachtspunt voor de commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven, die hoorzittingen heeft gehouden met heel wat belangrijke spoorwegactoren uit Europa.

S'il fallait retenir un enseignement de ces semaines d'audition, c'est qu'il n'existe pas un modèle unique qui aurait fait ses preuves, tant en ce qui concerne les performances du rail que l'ouverture à la concurrence. En fonction des caractéristiques de réseau propres à chaque pays, ou encore du degré d'ouverture à la concurrence, l'un ou l'autre modèle (intégré ou séparé) peut se justifier. C'est pourquoi, certains acteurs, dont la Communauté européenne du rail, demandent que chaque pays puisse choisir la façon dont il met en œuvre les objectifs des directives européennes relatives au rail.

Même si les représentants de la Commission européenne ont tendance à plaider l'inverse, comme lors de leur audition au Parlement, la législation européenne en vigueur n'impose pas un modèle unique d'organisation des chemins de fer. Il est vrai que la Commission européenne n'a de cesse de défendre, derrière le dos des institutions véritablement législatives que sont le Parlement et le Conseil, le modèle de séparation complète entre gestionnaire d'infrastructure (GI) et entreprise ferroviaire (EF), qui a depuis longtemps sa préférence.

En réalité, il est toujours parfaitement légal et pertinent d'opter pour une séparation plus ciblée entre les EF et les fonctions plutôt stratégiques et politiques, que la législation européenne qualifie de fonctions essentielles, à savoir, d'une part, la prise de décision en matière d'attribution des sillons (ou droits de passage sur le réseau) et, d'autre part, la prise de décision en matière de tarification de ces mêmes sillons, sur le point d'être élargie à la collecte des redevances d'accès correspondantes.

Dans la pratique, pour autant qu'une séparation comptable soit respectée entre les diverses composantes/activités du système ferroviaire, le droit européen autorise donc deux grands types de modèle d'organisation des chemins de fer:

— la séparation verticale complète (légale, organisationnelle OU décisionnelle) entre la, ou les, EF et le GI, qui peut alors rester investi des fameuses fonctions essentielles;

— ou une séparation plus ciblée (légale, organisationnelle ET décisionnelle) desdites fonctions essentielles, lorsqu'on préfère ne pas séparer "verticalement" les fonctions plus opérationnelles des EF et du GI.

Als die hoorzittingen, die weken hebben geduurd, één zaak hebben geleerd, is het dat geen enkel model op zich zaligmakend is, noch met het oog op de prestaties van de spoorwegsector, noch met het oog op de komst van concurrenten. Naar gelang van de kenmerken van het spoorweganet in een bepaald land of van de mate waarin de lokale spoorwegmarkt is geliberaliseerd, kan de keuze uitvallen in het voordeel van het ene model (geïntegreerd) of het andere (opgesplitst). Bepaalde actoren, zoals de Gemeenschap van Europese Spoorwegen (CER), vragen daarom dat elk land zelf zou mogen bepalen hoe het uitvoering geeft aan de doelstellingen van de Europese spoorwegrichtlijnen.

Al verklaren de vertegenwoordigers van de Europese Commissie wel eens het omgekeerde, zoals tijdens de hoorzitting in het federaal Parlement, de vigerende Europese wetgeving legt geen eenvormig organisatie-model voor de spoorwegen op. Achter de rug van de Europese wetgevende instellingen bij uitstek, het Parlement en de Raad, is de Europese Commissie nu eenmaal dé pleitbezorger van het model met een volledige opsplitsing tussen infrastructuurbeheerder en spoorwegonderneming; dat model geniet overigens al lang de voorkeur van de Europese Commissie.

Feitelijk is het altijd volkomen wettelijk en relevant te kiezen voor een gerichtere opsplitsing van de spoorwegondernemingen en de veeleer strategische en beleidsmatige functies, in de Europese wetgeving "essentiële functies" genoemd; die essentiële functies behelzen enerzijds de besluitvorming inzake de toewijzing van spoorwegtrajecten (of doorgangsrechten wat het gebruik van het netwerk betreft), en, anderzijds, de besluitvorming inzake de tarieven voor het gebruik van die trajecten, wat weldra wordt uitgebreid tot het innen van de bijbehorende toegangsvergoedingen.

Mits er voor de verschillende componenten en activiteiten van het spoorwegsysteem ook in de feiten een gescheiden boekhouding wordt op nagehouden, staat het Europese recht in de praktijk dus twee grote organisatie-modellen toe:

— een volledige opsplitsing (wettelijk, organisatorisch OF wat de besluitvorming betreft) tussen de spoorwegonderneming(en) en de infrastructuurbeheerder, die zo de voornoemde essentiële functies kan blijven vervullen;

— of een gerichtere opsplitsing (wettelijk, organisatorisch EN wat de besluitvorming betreft) van die essentiële functies, wanneer men er de voorkeur aan geeft de meer operationele functies van de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder niet "verticaal" op te splitsen.

Différents États membres de l'Union européenne ont opté pour des modèles variés d'organisation, allant d'une simple séparation comptable et organisationnelle de leur opérateur historique à la désintégration totale de leur système ferroviaire en sociétés distinctes et indépendantes, voire concurrentes. Entre ces extrêmes, certains États ont filialisé leurs activités ferroviaires au sein d'une Holding ayant un contrôle plus ou moins important sur ses filiales. D'autres, comme la France et la République tchèque, ont créé un gestionnaire d'infrastructure indépendant, déléguant une partie de ses activités (maintenance, gestion des trafics) à l'opérateur historique.

Soucieuse de défendre son modèle unique, la Commission européenne a lancé à l'encontre de plusieurs États membres des recours en manquement devant la Cour de Justice de l'Union européenne. C'est pour éviter un tel recours en manquement que le ministre en charge des Entreprises publiques a opté pour un approfondissement du modèle de scission verticale de la SNCB, initié dès 2005.

Or, le 6 septembre dernier, après la décision de principe du ministre des Entreprises publiques, l'avocat général de la Cour de Justice de l'Union a rendu un avis particulièrement intéressant dans le recours en manquement de la Commission contre l'Allemagne. Ainsi, pour l'avocat général, "la directive 91/440 n'oblige pas les États membres à réaliser une séparation institutionnelle entre le gestionnaire indépendant et l'opérateur historique. Au contraire, cette directive permet à ces États de les intégrer dans la même société holding."

Par ailleurs, l'avocat général relève que les mesures supplémentaires invoquées par la Commission ne sont pas mentionnées dans les directives en cause, de sorte que leur adoption ne peut pas être exigée des États membres. M. Jääskinen rejette également les arguments de la Commission selon lesquels l'Allemagne aurait manqué à ses obligations en matière de tarification et de mise en place d'un mécanisme visant à limiter les coûts liés au service d'infrastructure et à réduire le niveau des redevances d'accès.

Cet avis, qui remet en cause le discours habituel de la Commission, sera-t-il suivi par la Cour? Les prochains mois devraient nous apporter la réponse mais l'avis émis par l'avocat général fragilise fortement l'argumentaire européen du gouvernement belge.

De organisatiemodellen waar de Europese lidstaten voor hebben gekozen, gaan van een loutere boekhoudkundige en organisatorische opsplitsing van hun historische operator tot de totale opsplitsing van hun spoorwegsysteem in afzonderlijke en autonome (en zelfs elkaar beconcurrerende) bedrijven. Dat zijn de twee uitersten. Sommige landen hebben hun spooractiviteiten gestructureerd als dochterondernemingen van een holding, die in min of meerdere mate toezicht uitoefent over die dochterondernemingen. Andere landen, bijvoorbeeld Frankrijk en de Republiek Tsjechië, hebben een onafhankelijke infrastructuurbeheerder opgericht, waarbij een deel van zijn activiteiten (onderhoud, beheer van de verkeersstromen) aan de historische operator werden toegewezen.

Om haar eenheidsmodel te verdedigen heeft de Europese Commissie tegen verscheidene lidstaten een beroep wegens niet-nakoming ingeleid bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Net om zulks te voorkomen heeft de Belgische minister van Overheidsbedrijven gekozen voor een uitdieping van de verticale opsplitsing van de NMBS, waarmee in 2005 een aanvang is gemaakt.

De Belgische minister van Overheidsbedrijven heeft daarvoor een principebeslissing genomen. Achteraf, op 6 september 2012, heeft de advocaat-generaal van het Hof van Justitie van de Europese Unie bijzonder interessante conclusies neergelegd inzake het beroep wegens niet-nakoming dat de Commissie tegen Duitsland had ingeleid. Volgens advocaat-generaal Jääskinen verplicht Richtlijn 91/440 de lidstaten er niet toe een institutionele opsplitsing tot stand te brengen tussen de autonome beheerder en de historische operator — integendeel, die richtlijn staat de lidstaten toe die verschillende componenten onder te brengen in één holding.

De advocaat-generaal merkt tevens op dat de door de Commissie aangehaalde aanvullende maatregelen niet in de betreffende richtlijnen zijn vervat, zodat van de lidstaten niet kan worden geëist dat ze die maatregelen aannemen. Voorts verwerpt de heer Jääskinen het argument van de Commissie als zou Duitsland verzaakt hebben aan zijn plicht om tarieven in te stellen en in een mechanisme te voorzien om de kosten van de infrastructuurdienst terug te schroeven en het bedrag van de toegangsvergoedingen te beperken.

Zal het Hof die conclusies, die indruisen tegen het klassieke betoog van de Commissie, volgen? Dat zal de komende maanden moeten blijken, maar nu al staat vast dat de Europese argumenten die de Belgische regering gebruikt, door de conclusies van de advocaat-generaal een flinke knauw krijgen.

Une structure intégrée pourrait très bien être un gage de stabilité pour le groupe SNCB, contrairement à ce que le ministre des Entreprises publiques a soutenu jusqu'à aujourd'hui.

Pour la Communauté européenne du rail, *"It is an important signal not only for the institutions that will receive soon the EC proposal of a fourth railway package, but also for all those Member States that recently took a decision to separate their rail holdings not because factual economic evidence suggested it, but because of the pressure of the European Commission services based on a biased interpretation of the rail acquis"*².

L'état actuel de l'expérience et des connaissances permet-il de juger de la pertinence des deux grands types de modèle d'organisation des chemins de fer prévus par la législation européenne? S'il n'existe aucune évaluation globale et systématique de la mise en œuvre de ces deux grands modèles, il ne faudrait pas oublier que les économistes (notamment les nominés au prix au prix Nobel Roald Coase (1991) et Oliver Williamson (2009)) expliquent depuis longtemps l'existence de firmes "intégrées" par les coûts plus élevés des transactions réalisées "sur le marché" (c'est-à-dire, hors firme).

Quant aux économistes des transports contemporains, qui se sont plus spécifiquement intéressés à la séparation verticale dans les chemins de fer, ils ont tendance à conclure, tout comme d'ailleurs la plupart des professionnels du secteur, que la séparation verticale complète entre EF et GI n'a des chances de déboucher sur des gains d'efficacité significatifs à l'échelle du système que si elle est accompagnée d'une libéralisation effective du service des trains, une perspective qui, en Belgique, n'a encore fait l'objet d'aucune décision ou analyse d'opportunité en ce qui concerne le transport intérieur de voyageurs.

Enfin, une étude, toujours en cours, de la Communauté européenne du rail vient d'établir que la séparation verticale engendrait, en moyenne, des coûts de fonctionnement plus élevés, et ce de manière d'autant plus marquée que la densité du trafic sur les réseaux concernés est importante.

² Traduction libre: "C'est un signal important, non seulement pour les institutions qui vont bientôt recevoir les propositions de la Communauté européenne concernant le quatrième paquet ferroviaire mais également pour les États membres qui ont récemment pris la décision de séparer leur Holding ferroviaire, non pas parce que des données économiques indiquaient qu'il fallait agir en ce sens mais bien suite à des pressions exercées de la part de la Commission européenne dont l'attitude était dictée par une interprétation biaisée de l'acquis communautaire en matière ferroviaire".

Het zou best kunnen dat een geïntegreerde structuur de stabiliteit van de NMBS-Groep waarborgt, in tegenstelling tot wat de minister van Overheidsbedrijven tot dusver heeft beweerd.

Volgens de Gemeenschap van Europese Spoorwegen is dat *"an important signal not only for the institutions that will receive soon the EC proposal of a fourth railway package, but also for all those Member States that recently took a decision to separate their rail holdings not because factual economic evidence suggested it, but because of the pressure of the European Commission services based on a biased interpretation of the rail acquis"*².

Kan op basis van de tot dusver opgedane ervaring en kennis een relevant oordeel worden gevormd over de twee grote organisatiemodellen voor de spoorwegen waarin de Europese wetgeving voorziet? Een alomvattende en systematische evaluatie van de uitvoering van die twee grote modellen mag dan wel ontbreken, toch zij erop gewezen dat economen — onder meer de Nobelprijswinnaars Ronald Coase (1991) en Oliver Williamson (2009) — al lang voorhouden dat firma's kiezen voor een "geïntegreerde" vorm omdat "gewone markttransacties" (dus niet in firmaverband) duurder zijn.

Hedendaagse vervoerseconomen die meer bepaald de verticale opsplitsing van de spoorwegen hebben onderzocht, neigen ertoe te concluderen — net als de meeste beroepsmensen uit de sector — dat een volledige verticale opsplitsing van spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder slechts tot een significante efficiëntieverhoging voor het hele systeem kan leiden als dit gepaard gaat met een effectieve liberalisering van het spoor. Over de liberalisering van het binnenlands reizigersvervoer is in België nog geen enkele beslissing genomen of opportuiniteitsonderzoek gedaan.

Uit een nog lopende studie van de Gemeenschap van Europese Spoorwegen blijkt ten slotte dat een verticale opsplitsing gemiddeld tot hogere werkingskosten zou leiden, zeker omdat de onderzochte netwerken veel verkeer te verwerken krijgen.

² Vrij vertaald: "Dit is een belangrijk signaal, niet alleen voor de instanties die binnenkort de voorstellen van de Europese Gemeenschap met betrekking tot het vierde spoorweg pakket zullen ontvangen maar eveneens voor de lidstaten die recent hebben beslist om hun spoorwegholding af te scheiden, niet omdat economische gegevens dit voorschreven maar ten gevolge van druk uitgeoefend door de Europese Commissie waarvan de houding gebaseerd was op een bevooroordeelde interpretatie van het acquis communautaire inzake spoorwegen."

Des études approfondies de systèmes ferroviaires nationaux, menées récemment en Suède et au Royaume-Uni, ont en outre permis de donner un éclairage plus précis sur l'impact réel de la désintégration des systèmes ferroviaires en Europe.

Il s'agit:

— d'une part, du rapport d'octobre 2009 intitulé *“Expérience de la mise en œuvre du Premier Paquet Ferroviaire de l'Union Européenne”* (*“Experiences from implementing the first EU Railway Package”*) publié par l'Institut Gouvernemental Suédois pour l'Analyse des Transports et des Communications – SIKa (Swedish Institute for Transport and Communications Analysis), à la demande du gouvernement suédois;

— et, d'autre part, du rapport de mai 2011 intitulé *“Réaliser le Potentiel du Rail Britannique – Rapport d'Etude Coûts/Bénéfices du Rail”* (*“Realising the Potential of GB Rail – Report of the Rail Value for Money Study”*), dirigé par Sir Roy McNulty à la demande conjointe du Ministère des Transports britannique (*Department for Transport* – Dft) et de l'Office de Régulation Ferroviaire britannique (*Office of Rail Regulator* — ORR).

En ce qui concerne l'impact de la séparation sur les volumes de trafics, l'Etude SIKa démontre que, contrairement aux espoirs que la désintégration des systèmes ferroviaires avait fait naître, il n'y a aucune corrélation significative (ni positive, ni négative) entre le degré de séparation des systèmes ferroviaires et la croissance des trafics. En d'autres termes, parmi les pays ayant gardé un système ferroviaire intégré, il y en a autant à croissance de trafic forte qu'à croissance de trafic faible. Plus inattendu encore, parmi les pays ayant désintégré leurs systèmes ferroviaires, il y en a autant à croissance faible qu'à croissance forte.

De même, selon le rapport SIKa, l'ouverture des marchés ferroviaires ne semble avoir eu aucune incidence significative sur la croissance des trafics, qui ne présente aucune corrélation significative, ni positive, ni négative, avec l'intensité de la concurrence au sein du rail.

Ceci est confirmé par l'analyse des propres données RMMS³ de la Commission européenne, qui démontre une absence totale de corrélation entre, d'une part, la croissance des trafics et, d'autre part, la part de marché des nouveaux entrants dans les différents pays de l'Union.

³ RMMS: Rail Market Monitoring System.

In Zweden en het Verenigd Koninkrijk werden de nationale spoorwegsysteem onlangs grondig bestudeerd. Dat heeft een nauwkeuriger beeld opgeleverd van de reële impact van de opsplitsing van de spoorwegsysteem in Europa.

Het gaat om:

— enerzijds een rapport van oktober 2009 met als titel *“Experiences from Implementing the First EU Railway Package”*, dat op verzoek van de Zweedse regering werd uitgebracht door het *Statens institut för kommunikationsanalys* – SIKa (het Zweedse Instituut voor transport en communicatieanalyse, vert.);

— anderzijds een rapport van mei 2011 met als titel *“Realising the Potential of GB Rail – Report of the Rail Value for Money Study”*, dat op gezamenlijk verzoek van het Britse *Department for Transport* (Dft) en het Britse *Office of Rail Regulator* (ORR) werd uitgebracht onder leiding van Sir Roy McNulty.

Wat de weerslag van de opsplitsing van de spoorwegsysteem op de verkeersvolumes betreft, toont het SIKa-onderzoek aan dat er, in tegenstelling tot de verwachtingen die een dergelijke opsplitsing had gewekt, geen sprake is van enige significante (gunstige dan wel ongunstige) correlatie tussen de mate van opsplitsing van de spoorwegsysteem en de verkeerstoename. Anders gesteld: onder de landen die een geïntegreerd spoorwegsysteem hebben gehandhaafd, zijn er landen met een forse verkeerstoename, maar ook landen met een zwakke toename. Nog onverwacht is dat onder de landen die hun spoorwegsysteem hebben opgesplitst, er landen zijn met een zwakke verkeerstoename en landen met een sterke verkeerstoename.

Nog volgens het SIKa-rapport heeft de openstelling van de spoorwegmarkten kennelijk geen enkele significante weerslag gehad op verkeerstoename, waarbij geen sprake is van ook maar enige (gunstige noch ongunstige) significante correlatie met de mate waarin de mededinging speelt bij het spoor.

Dit wordt bevestigd door de analyse van de eigen RMMS-gegevens³ van de Europese Commissie, waaruit blijkt dat er volstrekt geen correlatie bestaat tussen enerzijds de verkeerstoename en anderzijds het marktaandeel van de nieuwkomers in de verschillende EU-lidstaten.

³ RMMS: Rail Market Monitoring System.

Le rapport McNulty sur l'étude coûts/bénéfices du système ferroviaire du Royaume Uni dresse un constat encore plus alarmant sur le système désintégré.

Selon ce rapport:

— les coûts du système ferroviaire au Royaume Uni sont de 20 à 30 % supérieurs à ce qu'ils devraient être;

— ces coûts sont en moyenne 40 % supérieurs à ceux observés chez ses voisins; les prix des billets rapportés au nombre de voyageurs-kms y sont, en moyenne, 30 % supérieurs, sans pour autant diminuer la pression sur le contribuable pour lequel le coût est également supérieur de 30 %;

— ces surcoûts sont, en grande partie, liés à l'explosion des coûts de transactions entre plus d'une vingtaine d'opérateurs et le gestionnaire d'infrastructure, *Network Rail*, et entre les opérateurs-voyageurs eux-mêmes dans un système complètement fragmenté;

— plus grave encore, selon Sir McNulty, la fragmentation du système britannique a incité les différents acteurs du secteur ferroviaire à optimiser leurs périmètres respectifs (ce qu'il appelle le comportement "silo") au détriment de l'optimisation globale du système ferroviaire, faisant de la fragmentation l'une des principales causes du manque d'efficacité globale du système. Ce constat démontre que dans le domaine ferroviaire, comme ailleurs, l'optimisation des sous-systèmes ne conduit pas nécessairement à l'optimisation du système global, mais précisément le contraire;

— ainsi, contre toute attente, Sir McNulty recommande d'expérimenter, au moins sur certaines franchises au Royaume Uni, la possibilité d'accorder des concessions par lesquelles le concessionnaire se verrait confier à la fois la gestion de l'infrastructure et l'opération des trains sur la totalité du périmètre de sa franchise, sorte de réintégration larvée du système au niveau régional (à défaut de le faire au niveau national).

Suite notamment au rapport McNulty, le débat sur la séparation est loin d'être clos au niveau européen. Les États de l'Union, soucieux de réaliser les économies budgétaires que leur impose la crise financière, commencent à remettre en question la pertinence du système désintégré, notamment en termes de diminution des coûts, tant pour le budget de l'État que pour celui des usagers et clients du rail.

Het rapport-McNulty over de kosten-batenanalyse van het spoorwegsysteem in het Verenigd Koninkrijk maakt gewag van een nog meer onrustwekkende vaststelling in verband met het opgesplitste systeem. Het rapport stelt het volgende:

— de kosten van het spoorwegsysteem in het Verenigd Koninkrijk liggen 20 tot 30 % hoger dan wat ze zouden moeten zijn;

— die kosten liggen gemiddeld 40 % hoger dan de kosten die in de andere landen in de regio worden getoond; de gerapporteerde prijzen van de vervoerbewijzen ten opzichte van het aantal reizigerskilometers liggen gemiddeld 30 % hoger, zonder dat de druk vermindert voor de belastingbetaler, voor wie de kosten eveneens 30 % hoger oplopen;

— die extra kosten zijn grotendeels gerelateerd aan de extreme prijsstijging van de transactiekosten tussen meer dan twintig operatoren en infrastructuurbeheerder *Network Rail*, alsmede tussen de operatoren voor reizigersvervoer onderling, in een situatie waarin het systeem totaal versnipperd is;

— erger nog, volgens Sir McNulty heeft de versnippering van het Britse systeem de verschillende spelers in de Britse spoorwegsector ertoe aangezet hun respectieve actieradius te optimaliseren (wat hij "verkokeringsgedrag" noemt). Zulks gebeurt ten koste van de algehele optimalisering van het spoorwegsysteem, waardoor versnippering een van de hoofdoorzaken vormt van de algehele gebrekkige efficiëntie van het systeem. Die vaststelling toont aan dat in de spoorwegsector, net zoals elders, de optimalisatie van de subsystemen niet noodzakelijkerwijs leidt tot de optimalisatie van het totale systeem, maar net tot het tegenovergestelde;

— aldus doet Sir McNulty, tegen alle verwachtingen in, de aanbeveling om — ten minste bij bepaalde franchises in het Verenigd Koninkrijk — te experimenteren met de mogelijkheid concessies te verlenen waarbij de concessiehouder het beheer toegekend krijgt van zowel de infrastructuur als de treinexploitatie over de hele actieradius van de franchise; dit komt dus neer op een verkapte terugkeer naar een geïntegreerde structuur op regionaal vlak (omdat het op nationaal niveau niet gebeurt).

Met name naar aanleiding van het rapport-McNulty is op EU-niveau het debat over de opsplitsing vooralsnog verre van beslecht. De EU-lidstaten die streven naar budgettaire bezuinigingen waartoe ze worden genoopt door de financiële crisis, beginnen de relevantie van een opgesplitst systeem in twijfel te trekken, vooral dan als het gaat om de kostenvermindering voor zowel de staatsbegroting als voor de gebruikers en de klanten van het spoor.

Sans attendre la crise financière, la Slovénie, qui avait adopté un système désintégré avant son entrée dans l'Union européenne, a pris la décision de réintégrer son système ferroviaire en 2008. La République tchèque et la République slovaque envisagent des mesures similaires. La Suisse, quant à elle, ne remet absolument pas en cause la structure intégrée de son système ferroviaire, qui reste l'un des plus efficaces au monde.

Les États-Unis gardent résolument la structure intégrée de leurs opérateurs de fret, tout en affichant une part de marché du fret ferroviaire parmi les plus enviables, à 40 %. Le Japon, dont le système ferroviaire est reconnu comme le plus performant au monde en ce qui concerne le transport de voyageurs, conserve un modèle de sociétés ferroviaires régionales complètement intégrées. Enfin, il est à noter que les rares systèmes désintégrés qui fonctionnent de façon relativement satisfaisante en Europe sont ceux qui bénéficient des financements publics les plus élevés (Suède, Norvège et Pays Bas).

En Belgique également, il est urgent de reconnaître les limites du système désintégré adopté en 2005 et de comprendre que, sans une solide ouverture des opérations à la concurrence (c'est-à-dire sans séparation "horizontale" de l'offre de trains), avec remplacement effectif de l'opérateur historique sur un nombre significatif de lignes ou de segments du marché, les coûts de transaction induits par ce modèle n'ont aucune chance d'être compensés par l'amélioration du rapport qualité/coûts des services attendue des opérateurs mis en concurrence. À cet égard, il convient de souligner qu'une certaine ouverture à la concurrence est d'ores et déjà effective en Belgique, non seulement dans le transport de fret (libéralisé dans toute l'Europe depuis 2007) et le transport international de voyageurs (libéralisé en 2010) mais également (même si c'est dans une moindre mesure) dans le transport intérieur de voyageurs, grâce au cabotage pratiqué par les opérateurs internationaux sur les grandes lignes qu'ils desservent.

Il n'en reste pas moins qu'une écrasante majorité du trafic opéré sur notre réseau relève de l'opérateur historique SNCB et que tant la structure du réseau ferré belge, particulièrement dense et maillé, que l'offre de trains proposée sur celui-ci par la SNCB ne se prêtent guère, c'est le moins que l'on puisse dire, à une multiplication d'opérateurs de trains concurrents sur notre réseau. Ce simple état de fait devrait donc nous pousser à plaider, dans le cadre du 4^e paquet ferroviaire, en faveur d'une libéralisation bien plus chirurgicale (limitée à quelques lignes périphériques délaissées par la

Zonder de financiële crisis af te wachten, heeft Slovenië, dat vóór zijn toetreding tot de Europese Unie een opgesplitst systeem had opgezet, in 2008 besloten zijn spoorwegsysteem opnieuw in één structuur onder te brengen; de Tsjechische Republiek en de Slowaakse Republiek overwegen soortgelijke stappen. In Zwitserland dan weer is er geen enkele discussie omtrent de geïntegreerde structuur van 's lands spoorwegsysteem, dat nog altijd een van de doeltreffendste ter wereld is.

De Verenigde Staten houden resoluut vast aan de geïntegreerde structuur van hun vrachtoperatoren, terwijl die toch een van de meest benijdenswaardige marktaandeelen in de sector van het spoorvrachtvervoer in handen hebben, met name 40 %. Japan, met een spoorwegsysteem dat alom wordt erkend als het doeltreffendste ter wereld op het stuk van reizigersverkeer, handhaaft een model met volledig geïntegreerde regionale spoorwegmaatschappijen. Tot slot zij erop gewezen dat de weinige opgesplitste systemen in Europa die vrij bevredigend functioneren, de hoogste overheidsfinanciering genieten (Zweden, Noorwegen en Nederland).

Ook in België moet dringend worden erkend dat het in 2005 opgezette, opgesplitste systeem tegen zijn grenzen aanbotst. Men moet beseffen dat, zonder een ruime openstelling van de activiteiten voor mededinging (dat wil zeggen, zonder "horizontale" opsplitsing van het treinaanbod), met een daadwerkelijke vervanging van de historische operator op een significant aantal lijnen of marktsegmenten, de door dit model veroorzaakte transactiekosten volstrekt niet kunnen worden gecompenseerd door een verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding van de verwachte dienstverlening van de operatoren die men onderling laat concurreren. In dat verband moet worden opgemerkt in België nu al daadwerkelijk enige openheid voor mededinging bestaat, niet alleen bij het goederenvervoer (in heel de EU geliberaliseerd sinds 2007) en het internationaal reizigersverkeer (geliberaliseerd in 2010), maar ook (zij het in mindere mate), bij het binnenlandse passagiersvervoer dankzij de cabotage die de internationale operatoren hanteren op de grote lijnen die zij bedienen.

Niettemin valt het overgrote deel van het verkeer op het Belgische spoornet onder de verantwoordelijkheid van de historische operator NMBS, en zijn zowel de structuur van ons bijzonder dichte en fijnmazige spoornet als het treinaanbod van de NMBS op dat net nauwelijks geschikt — en dat is een understatement — voor heel wat meer concurrerende operatoren op het Belgische net. Gelet op die feitelijke vaststelling kunnen we in het raam van het "vierde spoorwegpakket" dus niet anders dan te pleiten voor een veeleer chirurgische liberalisering van het spoorverkeer (die met andere

SNCB) du service des trains et nous inciter à opter, sans plus attendre, pour une séparation ciblée des fonctions essentielles, couplée à une réintégration verticale du Groupe SNCB. En tout état de cause, l'avis de l'avocat général devrait inciter à une grande prudence de la part du Gouvernement actuellement attelé à la réforme du Groupe SNCB. Il serait sage d'attendre l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne. Sinon, la Belgique risque bien d'approfondir un modèle de séparation verticale qui a montré ses limites, qui engendrera des coûts supplémentaires, alors que la pression organisée par la Commission européenne sur notre pays et sur d'autres risque d'être bientôt rendue caduque par les décisions prises par les autres institutions de l'UE.

Ronny BALCAEN (Ecolo-Groen)
Stefaan VAN HECKE (Ecolo Groen)

woorden beperkt blijft tot een handvol perifere lijnen waarvoor de NMBS geen belangstelling meer heeft) en onverwijld te kiezen voor een gerichte opsplitsing van de kerntaken, samen met een verticale hereenmaking van de NMBS-Groep. Hoe dan ook nopen de conclusies van de advocaat-generaal van het Hof van Justitie van de Europese Unie de regering ertoe heel omzichtig te werk te gaan bij de hervorming van de NMBS-Groep die zij nu wil aanvatten. Het zou verstandig zijn eerst het arrest van dat Hof af te wachten. Anders loopt België wellicht het gevaar een verticaal splitsingsmodel verder uit te diepen, terwijl de beperkingen ervan inmiddels duidelijk zijn en er extra kosten uit zullen voortvloeien; tegelijkertijd bestaat de kans dat de druk die de Europese Commissie op ons land en andere lidstaten uitoefent, binnenkort zinloos wordt als gevolg van de beslissingen van andere EU-instellingen.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant les défauts, aujourd'hui clairement établis, de la nouvelle structure du Groupe SNCB, mise en place en 2005 et, en particulier:

a. les dysfonctionnements et tiraillements nés de la scission de la SNCB unitaire en trois entreprises publiques autonomes, chacune dotée d'organes de décision souverains;

b. les coûts de transaction, de coordination et de duplication conséquents ayant résulté de cette scission;

c. le manque de vision commune et de collégialité entre ces trois entités;

d. l'apparition de logiques de fonctionnement, et même de cultures d'entreprises distinctes au sein d'un "Groupe" autrefois intégré;

e. *in fine*, les pertes d'efficacité et d'efficience observées sur le terrain aussi bien qu'au niveau des résultats d'exploitation et de l'endettement des sociétés du Groupe SNCB;

B. vu les travaux de la Commission spéciale chargée d'examiner les conditions de sécurité du rail en Belgique, à la suite du dramatique accident survenu à Buizingen, laquelle a notamment constaté qu'"il existe un déficit net de collaboration, de coordination et de communication au sein du Groupe SNCB. La scission de la SNCB unitaire n'a pas solutionné ce problème historique.";

C. vu les travaux de la Commission Infrastructure, Communications et Entreprises publiques, et les auditions des acteurs européens du rail, qui ont montré qu'aucun modèle unique ne faisait l'unanimité;

D. vu le rapport d'octobre 2009 intitulé "*Expérience de la mise en œuvre du Premier Paquet Ferroviaire de l'Union Européenne*" ("*Experiences from implementing the first EU Railway Package*") publié par l'*Institut Gouvernemental Suédois pour l'Analyse des Transports et des Communications – SIKA* (*Swedish Institute for Transport and Communications Analysis*), à la demande

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op de intussen overduidelijk geworden gebreken van de nieuwe structuur van de NMBS-Groep, die in 2005 werd ingesteld, en met name:

a. de disfuncties en de fricties als gevolg van de opsplitsing van de unitair georganiseerde NMBS in drie autonome overheidsbedrijven, elk met instanties die zelfstandig beslissen;

b. de transactie-, coördinatie- en ontdubbelingskosten die deze opsplitsing heeft meegebracht;

c. het gebrek aan een gemeenschappelijke visie en aan collegialiteit tussen die drie entiteiten;

d. het bestaan van verschillende werkingsmodellen en zelfs bedrijfsculturen binnen één, voordien geïntegreerde "Groep";

e. ten slotte, het verlies aan doeltreffendheid en doelmatigheid die worden waargenomen in het veld én inzake bedrijfsresultaten en schuldenlast van de ondernemingen van de NMBS-Groep;

B. gelet op de werkzaamheden van de bijzondere commissie belast met het onderzoek naar de veiligheid van het spoorwegennet in België naar aanleiding van het dramatisch ongeval in Buizingen, die meer bepaald heeft vastgesteld dat "er (...) een duidelijk tekort aan samenwerking, coördinatie en communicatie binnen de NMBS-Groep [is]. De splitsing van de unitaire NMBS heeft dit historisch probleem niet opgelost." (Kamer, DOC 53 444/002, blz. 300);

C. gelet op de werkzaamheden van de commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven, alsmede op de hoorzittingen met de Europese spelers in de spoorwegensector, die hebben aangetoond dat er geen eensgezindheid is over één enkel model;

D. gelet op het rapport van oktober 2009 met als titel "*Experiences from Implementing the First EU Railway Package*", dat op verzoek van de Zweedse regering werd uitgebracht door het *Statens institut för kommunikationsanalys* – SIKA (het Zweedse Instituut voor transport en communicatieanalyse, *vert.*), volgens hetwelk er geen enkele, gunstige noch ongunstige cor-

du gouvernement suédois, selon lequel il n'existe aucune corrélation significative, ni positive, ni négative, entre la croissance des trafics et le niveau d'intégration des systèmes ferroviaires européens;

E. vu le rapport de mai 2011 intitulé "*Réaliser le Potentiel du Rail Britannique – Rapport d'Étude coût/bénéfice du Rail*" ("*Realising the Potential of GB Rail – Report of the Rail Value for Money Study*") dirigé par Sir Roy McNulty à la demande conjointe du ministère des Transports britannique (*Department for Transport* – Dft) et de l'Office de Régulation Ferroviaire britannique (*Office of Rail Regulator* – ORR), dans lequel ont été analysé les surcoûts et les inefficiences du système ferroviaire désintégré britannique;

F. vu le constat dressé par Sir Roy McNulty, selon lequel la réforme du système britannique, d'un modèle complètement intégré vers un modèle complètement désintégré, n'a pas livré les résultats escomptés en termes de réduction des coûts mais a, au contraire, causé à la fois une augmentation de la nécessité des subsides publiques (à la charge du contribuable) et des prix des billets (à la charge des usagers);

G. vu l'état des finances publiques de la Belgique et de son taux d'endettement particulièrement élevé, ne lui permettant plus de soutenir les coûts de transaction qu'implique la séparation entre Infrabel et SNCB;

H. vu le constat que certains États membres de l'Union européenne qui, après avoir désintégré leur système ferroviaire, ont pris la décision de le réintégrer ou envisagent de le réintégrer, pour des raisons d'économies budgétaires;

I. considérant le risque qu'un gestionnaire d'infrastructure, qui n'est pas piloté par une Holding également impliquée dans des activités commerciales, perde le sens des réalités du marché des clients finals du transport;

J. considérant que les gestionnaires indépendants (suédois, norvégien, espagnol, finlandais, danois, hollandais, portugais, britannique et également belge) ont une tendance marquée à se comporter comme des administrations publiques déconnectées du marché et de ses besoins;

relatie bestaat tussen de verkeerstoename en de mate van integratie van de Europese spoorwegsysteemen;

E. gelet op het rapport van mei 2011 met als titel "*Realising the Potential of GB Rail – Report of the Rail Value for Money Study*", dat op gezamenlijk verzoek van het Britse *Department for Transport* (Dft) en het Britse *Office of Rail Regulator* (ORR) werd uitgebracht onder leiding van Sir Roy McNulty, en waarin een analyse werd verricht van de extra kosten en ondoelmatigheden van het opgesplitste Britse spoorwegsysteem;

F. gelet op de vaststelling door Sir Roy McNulty, volgens welke de omvorming van het Britse systeem van een volledig geïntegreerd systeem tot een volledig opgesplitst model niet de verhoopte resultaten inzake kostenbeperking heeft opgeleverd, maar integendeel meer overheidssubsidies (ten laste van de belastingplichtige) én duurdere tickets (ten laste van de gebruikers) heeft geleverd;

G. gelet op de toestand van de Belgische overheidsfinanciën en de bijzonder hoge schuldgraad van ons land, waardoor het niet langer bij machte is de transactiekosten te dragen die de opsplitsing in Infrabel en de NMBS impliceert;

H. gelet op de vaststelling dat sommige EU-lidstaten, nadat zij hun spoorwegsysteem hadden opgesplitst, hebben besloten — dan wel overwogen ertoe te besluiten — dat systeem opnieuw in één structuur onder te brengen, met de bedoeling op hun begroting te kunnen besparen;

I. gelet op het gevaar dat een infrastructuurbeheerder die niet wordt gestuurd door een eveneens bij commerciële activiteiten betrokken holding, voeling verliest met de eindgebruikersmarkt op transportvlak;

J. overwegende dat de (Zweedse, Noorse, Spaanse, Finse, Deense, Nederlandse, Portugese, Britse én Belgische) onafhankelijke spoorwegbeheerders duidelijk de neiging vertonen zich te gedragen als overheidsdiensten zonder voeling met de markt en de behoeften ervan;

K. considérant que les gestionnaires d'infrastructure intégrés dans une structure ayant par ailleurs des activités commerciales sont davantage enclins, de par le souci commercial que leur impose une Holding multi-activités, à garder une gestion orientée vers le marché, moins bureaucratique et plus soucieuse du client, qu'il soit voyageur ou fret;

L. considérant que la désintégration des systèmes ferroviaires peut avoir des impacts plus ou moins graves suivant les circonstances spécifiques à chaque État, notamment du fait que la désintégration d'un système ferroviaire, par la complexité supplémentaire qu'elle introduit, peut s'avérer plus coûteuse dans un pays de petite taille comme la Belgique que dans un pays plus grand;

M. vu la décision de la Suisse, un État d'une taille comparable à la Belgique, tant en superficie qu'en nombre d'habitants, d'opter résolument pour la préservation de l'intégration de son système ferroviaire, du reste tout à fait performant;

N. considérant le risque que fait peser sur la Belgique l'ouverture progressive à la concurrence souhaitée par la Commission européenne, concernant la maîtrise de son système ferroviaire, notamment vis-à-vis de la puissance des systèmes ferroviaires de ses voisins les plus grands;

O. vu l'efficacité de certains organismes de régulation (dotés des moyens nécessaires) à faire respecter les règles de concurrence là où elles doivent s'appliquer, même dans les systèmes les plus intégrés;

P. vu l'avis de l'avocat général dans le recours en manquement de la Commission européenne contre l'Allemagne devant la Cour de Justice européenne, qui recommande l'abandon des poursuites au motif que "la directive 91/440 n'oblige pas les États membres à réaliser une séparation institutionnelle entre le gestionnaire indépendant et l'opérateur historique" et considérant que, au contraire, cette directive permet à ces États de les intégrer dans la même société Holding;

K. overwegende dat de infrastructuurbeheerders die zijn geïntegreerd in een structuur met ook commerciële activiteiten, om commerciële redenen die hun door een holding met meervoudige activiteiten worden opgelegd, geneigd zijn een marktgeoriënteerd beheer te handhaven dat minder bureaucratisch is en dat meer oog heeft voor de klant, ongeacht of die een reiziger dan wel een vrachtvervoerder is;

L. overwegende dat de opsplitsing van de spoorwegsysteem een min of meer zware impact kan hebben naargelang van de specifieke situatie van elk land, onder meer door het feit dat de opsplitsing van een spoorwegsysteem, wegens de bijkomende complexiteit die dit meebrengt, voor een klein land als België verhoudingsgewijs duurder kan uitvallen dan voor een groter land;

M. gelet op het feit dat Zwitserland, een land dat zowel qua oppervlakte als qua inwonersaantal vergelijkbaar is met België, heeft beslist om voor zijn overigens puik functionerend spoorwegsysteem resoluut vast te houden aan een geïntegreerde structuur;

N. overwegende dat de door de Europese Commissie verlangde geleidelijke openstelling voor de concurrentie een risico inhoudt voor België wat de controle over zijn spoorwegsysteem betreft, met name omdat in de grootste buurlanden sterke spoorwegondernemingen actief zijn;

O. aangezien bepaalde reguleringsinstanties (die daartoe over de nodige middelen beschikken) erin slagen de mededingingsregels waar ze van toepassing zijn naar behoren te doen naleven, zelfs in de meest geïntegreerde systemen;

P. gelet op de conclusies van de advocaat-generaal in het kader van het beroep wegens niet-nakoming dat de Europese Commissie tegen Duitsland had ingeleid bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin aanbevolen wordt van rechtsvervolgning af te zien op grond van het feit dat "*Directive 91/440 does not require the Member States to make an institutional separation between the manager and the incumbent operator. On the contrary, that directive allows those States to integrate them in a single holding company.*";

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. d'adopter une approche pragmatique, plutôt que dogmatique, sur la question générale de la séparation des systèmes ferroviaires en Europe et, ainsi, de militer auprès du Conseil des ministres des Transports, au niveau européen, pour la préservation totale du principe de subsidiarité, par lequel chaque État-membre de l'Union européenne, en fonction des circonstances économiques et financières (voire sociales et culturelles) qui lui sont propres, gardera l'entière liberté de choisir le système qui lui correspond le mieux;

2. de plaider auprès du Conseil des ministres des Transports, au niveau européen, pour le rejet de toute mesure législative visant directement ou indirectement à forcer la désintégration des systèmes ferroviaires en Europe ou visant directement ou indirectement à empêcher leur réintégration dans les pays qui le souhaitent;

3. d'adopter une approche prudente et pragmatique, plutôt que dogmatique ou idéologique, sur la question plus générale de l'ouverture des marchés domestiques de services ferroviaires de voyageurs en Europe et, ainsi, de plaider auprès du Conseil des ministres des Transports européen et de la Commission européenne pour une analyse approfondie et transparente des coûts associés à la préservation des intérêts des usagers (notamment en termes de lisibilité et de cohérence des services, informations et tarifs), dans un contexte où des opérateurs multiples et concurrents pourraient défendre des intérêts économiques et stratégiques divergents entre eux, avec des effets néfastes sur le système ferroviaire global;

4. d'intégrer totalement le Groupe SNCB:

a. soit en une seule société ferroviaire, où la gestion de l'infrastructure et les opérations de transports sont des divisions opérationnelles, avec cependant des systèmes comptables toujours strictement séparés et transparents et des fonctions essentielles (tarification et attribution des capacités) confiées à un organisme indépendant, comme l'exige la législation européenne actuellement en vigueur;

b. soit en donnant à la Holding, dépouillée de toutes ses compétences fonctionnelles, un véritable pouvoir de contrôle sur ses filiales et, notamment, le pouvoir

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

1. in verband met het algemene vraagstuk van de opsplitsing van de spoorwegsystemen in Europa de voorkeur te geven aan een veeleer pragmatische dan dogmatische benadering, en het bij de Raad van ministers van Vervoer van de Europese Unie aldus op te nemen voor het onverkort in stand houden van het subsidiariteitsprincipe, waarbij het elke lidstaat van de Europese Unie, naargelang zijn specifieke economische en financiële (alsook sociale en culturele) context, volledig vrij staat te kiezen voor het systeem dat voor het land in kwestie het meest geschikt is;

2. bij de Raad van ministers van Vervoer van de Europese Unie te pleiten voor het afwijzen van iedere wetgevende maatregel die ertoe strekt de opsplitsing van de spoorwegsystemen in Europa rechtstreeks of onrechtstreeks op te leggen, of de hereenmaking ervan in de landen die dat wensen rechtstreeks of onrechtstreeks te verhinderen;

3. te opteren voor een omzichtige en pragmatische benadering, en niet voor een dogmatische of ideologische aanpak, bij het behandelen van het ruimere vraagstuk van de openstelling van de binnenlandse markten voor spoordiensten voor reizigers in Europa, en op die manier bij de Europese Raad van ministers van Vervoer en bij de Europese Commissie te pleiten voor een grondige en transparante analyse van de kosten voor het behartigen van de gebruikersbelangen (onder meer wat de duidelijkheid en samenhang van de diensten, inlichtingen en tarieven betreft), in een context waarin tal van elkaar beconcurrerende operatoren economische en strategische belangen zouden verdedigen die onderling verschillen, met alle negatieve gevolgen van dien voor het gehele spoorwegsysteem;

4. de NMBS-Groep volledig in één structuur onder te brengen:

a. ofwel in één spoorwegmaatschappij, waarbij het infrastructuurbeheer en het spoorvervoer operationele afdelingen zijn, maar waarbij strikt gescheiden en transparante boekhoudsystemen worden gehanteerd en bepaalde kerntaken (tarifiering en toewijzing van capaciteit) in handen zijn van een onafhankelijke instantie, zoals de vigerende Europese wetgeving vereist;

b. ofwel door de holding, die niet langer enige functionele bevoegdheid zal uitoefenen, ten aanzien van haar dochterondernemingen volwaardige controlebevoegd-

d'arbitrer les conflits d'intérêts entre ses filiales, toutes fois sous le contrôle d'un régulateur ferroviaire chargé, comme l'exigent les règles européennes, de prévenir des comportements anticoncurrentiels dans le domaine du transport de marchandises et du transport international de voyageurs, les deux seuls marchés qui sont, à ce jour, ouverts à la concurrence;

c. et, à défaut, d'attendre l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne dans le recours en manquement de la Commission contre l'Allemagne avant de prendre toute décision finale concernant la réforme du Groupe SNCB.

5. de prévoir, quel que soit le modèle choisi, un accompagnement sur plusieurs années de la réforme des structures, comme le recommande le consultant Roland Berger, en veillant à ce que le ministre qui décide de la réforme soit aussi celui qui accompagne sa mise en œuvre sur le terrain;

6. de ne considérer l'ouverture du marché belge de transport domestique de voyageurs ferroviaire à la concurrence que sur la base d'une analyse approfondie de son rapport coût-bénéfice, à la fois pour le contribuable belge et pour l'utilisateur, et sur la base d'une analyse des risques de perte de lisibilité, de cohérence et d'étendue des services de transport voyageurs que fait courir à la Belgique l'entrée potentielle sur son marché national d'opérateurs tiers, dont les acteurs dominants des grands pays voisins, uniquement intéressés par les services les plus rentables;

7. de renforcer les moyens de l'organisme de régulation belge qui, selon la législation européenne en vigueur, doit s'assurer de l'application de cette législation, notamment en ce qui concerne la non-discrimination concernant l'accès à l'infrastructure pour les services de fret ferroviaires et les services de transport international de voyageurs, tous deux actuellement ouverts à la concurrence.

4 octobre 2012

Ronny BALCAEN (Ecolo-Groen)
Stefaan VAN HECKE (Ecolo Groen)

heid te geven, meer bepaald arbitragebevoegdheid bij belangenconflicten tussen de dochterondernemingen, doch onder het toezicht van een spoorwegregulator die, overeenkomstig de Europese regels, de aandacht moet vestigen op concurrentievervalsend gedrag inzake goederenvervoer en internationaal reizigersvervoer, de enige twee markten die momenteel voor concurrentie zijn opengesteld;

c. en anders, alvorens enige definitieve beslissing in verband met de hervorming van de NMBS-Groep te nemen, te wachten op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in verband met het beroep wegens niet-nakoming dat de Europese Commissie tegen Duitsland heeft ingesteld;

5. ongeacht het model waarvoor wordt geopteerd, te voorzien in een meerjarige begeleiding van de hervorming van de structuren, zoals consultant Roland Berger aanbeveelt, waarbij erop wordt toegezien dat de minister die beslist over de hervorming ook degene is die de uitvoering ervan in het veld begeleidt;

6. de openstelling voor de concurrentie van de Belgische markt voor binnenlands reizigersvervoer per spoor pas te overwegen op basis van een grondige kosten-batenanalyse, wat zowel de Belgische belastingbetaler als de gebruiker betreft, en op basis van een analyse van het risico van verlies aan duidelijkheid, samenhang en reikwijdte van de diensten voor reizigersvervoer dat voor ons land voortvloeit uit de mogelijke toetreding van derde operatoren op zijn binnenlandse markt, waaronder de toonaangevende spelers van de grote buurlanden, die uitsluitend belangstelling hebben voor de meest rendabele diensten;

7. te voorzien in een versterking van de middelen van de Belgische reguleringsinstantie die, krachtens de vigerende Europese wetgeving, erop moet toezien dat die wetgeving wordt nageleefd, met name inzake de gelijke behandeling wat de toegang tot de infrastructuur betreft voor het goederenvervoer per spoor en voor het internationaal reizigersvervoer, de twee diensten die thans voor de concurrentie zijn opengesteld.

4 oktober 2012