

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 juli 2015

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**inzake de afbakening van de
onderhandelingen over het vierde
spoorwegpakket, zodat wordt voorzien in
flankerende maatregelen in verband met de
liberalisering van het spoor en ervoor wordt
gezorgd dat de lidstaten de mogelijkheid
behouden een interne operator te kiezen**

(ingediend door mevrouw Karine Lalieux c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 juillet 2015

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**balisant les négociations entourant le
quatrième paquet ferroviaire afin d'encadrer
la libéralisation du rail et de maintenir la
possibilité pour les États membres de choisir
un opérateur interne**

(déposée par Mme Karine Lalieux et consorts)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
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:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Inleiding

De Europese Commissie maakt al sinds het begin van de jaren '90 werk van de liberalisering van de grote dienstverleningsnetwerken, zoals die inzake postbestelling, energie of telecommunicatie.

De daaruit voortvloeiende liberaliseringsgolven, met name in de energie- en de telecommunicatiesector, hebben aangetoond dat een dergelijk economisch beleid kwalijke gevolgen heeft: slechtere dienstverlening, stijging van de prijzen, een niet-concurrentiële markt of nog sociale achteruitgang zijn helaas al te vaak schering en inslag. Die algemene tendens heeft jammer genoeg ook het spoor getroffen, waarbij het de bedoeling was een interne Europese spoorwegruimte te creëren om een nieuw elan te geven aan een sector die het moeilijk heeft ten aanzien van zijn rechtstreekse concurrenten, met name het vervoer over de weg en de luchtvaartsector.

Het vrachtvervoer en de internationale reizigersdiensten werden dan ook respectievelijk in 2007 en in 2010 opengesteld voor concurrentie. Gezien de weerstand van veel lidstaten is de Europese Commissie er echter niet in geslaagd de liberalisering van de binnenlandse markten op te leggen en worden die markten nog steeds grotendeels door historische openbare operatoren geëxploiteerd. De Europese Commissie probeert koste wat kost een einde te maken aan die situatie aan de hand van het vierde spoorwegpakket en meer bepaald via het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) Nr. 1370/2007¹ met betrekking tot de openstelling van de markt voor binnenlands passagiersvervoer per spoor.

2. Het Europa van het vervoer en de uitbouw van een trans-Europees vervoersnet

Europa heeft er altijd al naar gestreefd de volkeren te verenigen door een grote zone van vrij verkeer te

¹ Voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) Nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen, alsook Verordening (EG) Nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg (COM(2012)0730 — C7-0005/2013 — 2012/0344(NLE)).

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Introduction

Depuis le début des années 1990, la Commission européenne a entrepris de libéraliser les grands services en réseaux, tels que la poste, l'énergie ou encore les télécom.

Les vagues de libéralisation qui s'en sont suivies, notamment dans le secteur de l'énergie et des télécommunications, ont démontré les effets pervers d'une telle politique économique: dégradation du service, augmentation des prix, marché non concurrentiel ou encore régression sociale sont, malheureusement, bien souvent la norme. Le rail n'a malheureusement pas échappé à cette tendance lourde. Le but était, ici, de créer un espace ferroviaire unique européen afin de revitaliser un secteur en perte de vitesse face à ses concurrents directs que sont la route et le secteur aérien.

C'est ainsi que le fret et les services internationaux de voyageurs ont été respectivement ouverts à la concurrence en 2007 et 2010. Cependant, face à la résistance de nombreux États membres, la Commission européenne n'a pas réussi à imposer la libéralisation des marchés domestiques qui restent aujourd'hui largement exploités par des opérateurs publics historiques. Situation à laquelle la Commission européenne tente coûte que coûte de mettre un terme avec le quatrième paquet ferroviaire et plus particulièrement la proposition de Règlement modifiant le Règlement (CE) n°1370/2007¹ en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer.

2. L'Europe des transports et le déploiement d'un réseau transeuropéen

L'Europe a toujours eu comme ambition d'unifier les peuples par la création d'une grande zone de libre

¹ Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales et le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (COM(2012)0730 — C7-0005/2013 — 2012/0344(NLE)).

creëren. Het is dan ook logisch dat het vervoer een zeer belangrijke rol speelt in de verwezenlijking van die fundamentele doelstelling.

Het in 1992 gepubliceerde Witboek Transport ging dus voornamelijk over de openstelling van de Europese vervoersmarkt, die moest leiden tot de volledige liberalisering van het luchtvervoer, de binnenvaart, het wegvervoer en het zeevervoer.

Het in 2001 verschenen witboek met als opschrift *Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen* ging door op dat elan en zette vooral in op de uitbouw van een trans-Europees vervoersnet, waarbij de aandacht in het bijzonder uitging naar een noodzakelijke modusverschuiving van het vervoer over de weg naar milieuvriendelijkere vervoerswijzen.

In haar recentste, in 2011 gepubliceerde witboek met als opschrift *Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem* heeft de Europese Commissie zich onder meer voorgenomen het Europese hogesnelheidsnet tegen 2050 te voltooien.

In dat verband is de Commissie van plan de lengte van het huidige hogesnelheidsnet tegen 2030 te verdrievoudigen en wil zij in alle lidstaten een dicht spoorwegnet in stand houden.

Aldus werkt de Europese Commissie aan de verwezenlijking van haar doelstelling om het vervoer te verschuiven naar collectievere, milieuvriendelijkere en energiezuinigere vervoerswijzen en wil zij bewerkstelligen dat het reizigersvervoer over middellange afstand in 2050 grotendeels per spoor verloopt².

Het bevorderen van de mobiliteit van de burgers door middel van doeltreffende, snelle en kwaliteitsvolle transportmiddelen maakt inderdaad noodzakelijk deel uit van het Europees project dat erop gericht is de volkeren te verenigen op grond van een gemeenschappelijke identiteit en een gemeenschappelijk grondgebied.

In dat opzicht verheugen wij ons over de totstandkoming van een Europa van het vervoer en over de wil om het Europa van het spoor daarin voluit te integreren door de nationale spoorwegsysteem, die indertijd op

circulation. Il est donc logique que les transports aient eu une place de choix dans cet objectif fondamental.

En 1992, le “Livre Blanc des Transports” s’était donc concentré sur l’ouverture du marché européen des transports menant à la libéralisation complète des transports aérien, fluvial, routier et maritime.

En 2001, le Livre Blanc “La politique européenne des transports à l’horizon 2010: l’heure des choix” poursuivait sur la lancée en mettant l’accent sur le déploiement d’un réseau transeuropéen du transport; un accent particulier étant mis sur un nécessaire glissement modal du transport routier vers des modes de transports plus respectueux de l’environnement.

Enfin, dans son dernier Livre blanc “*Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*”, paru en 2011, la Commission a, notamment, pour objectif d’achever un réseau ferroviaire à grande vitesse européen à l’horizon 2050.

Elle ambitionne ainsi de tripler la longueur du réseau ferroviaire à grande vitesse actuel d’ici à 2030 et de maintenir un réseau ferroviaire dense dans tous les États membres.

Poursuivant ainsi ses objectifs de report vers des modes de transports plus collectifs, plus écologiques et plus énergétiquement efficaces, la Commission européenne souhaite que, en 2050, la majeure partie du transport de passagers à moyenne distance s’effectue par train².

Favoriser la mobilité des citoyens au moyen de transports collectifs efficaces, rapides et de qualité fait effectivement partie intégrante du projet européen qui vise à unir les peuples autour d’une identité et d’un territoire communs.

En cela, nous saluons la création d’une Europe des transports et la volonté d’y intégrer pleinement l’Europe du rail, en unifiant et en interconnectant des systèmes ferroviaires nationaux qui ont été historiquement conçus

² De Europese Commissie gaat uit van drie belangrijke vervoerssegmenten: middellangeafstandsvervoer, langeafstandsvervoer en stedelijk vervoer. Onder “middellangeafstandsvervoer” verstaat de Commissie het vervoer over een afstand van minder dan ongeveer 300 km (de afstand tussen Aarlen en Oostende). Het langeafstandsvervoer wordt gelijkgesteld met de hogesnelheidslijnen. Zie: Witboek *Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem*, 2011, blz. 7.

² La vision de la Commission distingue donc trois grands secteurs: les transports de moyenne distance, les transports de longue distance et les transports urbains. La commission définit les transports à moyenne distance comme étant des déplacements inférieurs à 300 km environ, soit la distance entre Arlon et Ostende. Les transports longue distance sont assimilés aux lignes à grande vitesse. Livre blanc “*Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*”, 2011, p.7

heterogene wijze werden uitgedacht om de nationale economieën en de integriteit van het grondgebied te beschermen tegen eventuele buitenlandse inmenging, te verenigen en op elkaar aan te sluiten. Dat is een van de grote werken die men met het technisch onderdeel van het vierde spoorwegpakket wil voltooien dankzij de ontwerp-richtlijn over de interoperabiliteit. Zo zijn er bijvoorbeeld voor de Thalys zeven naast elkaar bestaande besturings- en seingevinginstallaties die de trein op het spoor leiden! Het is ook de bedoeling een gemeenschappelijk kader te vinden voor de treincomponenten, de spoorwijdte, de elektrische systemen enzovoort.

Vanuit een industrieel en economisch oogpunt maakt de interoperabiliteit het mogelijk onze industrie te versterken en haar innovatiecapaciteit en *knowhow* naar voor te schuiven. Door die gemeenschappelijke doelstelling kan op termijn ook een echte “*spoorweg-Airbus*” worden opgericht en kan zo een stevige en concurrerende spoorwegpool worden uitgebouwd.

In de Verenigde Staten, in China en in Marokko wordt voor de uitbouw van het hogesnelheidsnet gebruik gemaakt van de Europese normen, wat de relevantie van de Europese keuze ter zake bewijst. Wij mogen dus zonder aarzelen aangeven dat het “Europa van de hoge snelheid” duidelijk op het punt staat de doelstellingen te halen die de Europese Unie had vooropgesteld door op die manier te zorgen voor een duurzame band tussen de volkeren, zoals de voormalige vicevoorzitter van de Europese Commissie belast met Mobiliteit en Vervoer, Siim Kallas, het heel goed heeft verwoord:

*“Several economic and cultural centres in Europe can already be reached by trains travelling at speeds of 300 km/h and sometimes more. This includes cities such as London, Paris, Brussels, Frankfurt, Amsterdam, Barcelona, Madrid, Rome and Milan. The development of further connections remains a key priority of several European programmes, such as the trans-European transport network (TEN-T). Completion of these projects will soon give the Union and its citizens a true high-speed rail network that will allow its users to travel in conditions of improved comfort and safety while at the same time reducing their impact on the environment.”*³.

3. Het nationaal spoorwegvoer: een naburig openbaar vervoer

De verwezenlijking van de Europese spoorwegruimte moet effectief kunnen steunen op het internationaal spoorwegvervoer, wat rechtvaardigt dat

³ *High-Speed Europe — a sustainable Link between Citizens*, 2010, voorwoord van de Mededeling van de Europese Commissie door de heer Siim Kallas.

de façon hétérogènes pour protéger les économies nationales et l'intégrité du territoire contre d'éventuelles intrusions étrangères. C'est l'un des chantiers considérables que se propose de parachever le volet technique du quatrième paquet ferroviaire, avec le projet de Directive sur l'interopérabilité. À titre d'exemple, sept systèmes de contrôle-commande qui guident le train sur la voie coexistent sur le Thalys! Il s'agit également de trouver un cadre commun en ce qui concerne les composants des trains, l'écartement des voies, les systèmes électriques, etc...

D'un point de vue industriel et économique, l'interopérabilité permet de renforcer notre industrie, de mettre en avant sa capacité d'innovation et son savoir-faire. Cet objectif commun permettra également de créer, à terme, un véritable “*Airbus ferroviaire*” et, par-delà, de mettre en place un pôle ferroviaire solide et compétitif.

L'utilisation des normes européennes pour l'implantation de la grande vitesse aux États-Unis, en Chine ou encore au Maroc récompensent ainsi la pertinence du choix européen en la matière. Nous pouvons donc, sans hésitation, estimer que l'Europe à grande vitesse est clairement en passe de réaliser les objectifs que s'était assigné l'Union européenne en créant ainsi un lien durable entre les peuples comme l'a très justement exprimé l'ancien Vice-président de la Commission européenne chargé de la Mobilité et des Transports, Siim Kallas:

Aujourd'hui, “Plusieurs centres économiques et culturels européens sont déjà reliés à plus de 300 km/h, comme Londres, Paris, Bruxelles, Francfort, Amsterdam, Barcelone, Madrid, Rome, Milan...”, et le développement des connexions restantes demeure une priorité inscrite au cœur de plusieurs programmes européens, tels que la politique du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). La réalisation de ces projets permettra à l'Union et à ses citoyens de disposer bientôt d'un véritable réseau ferroviaire à grande vitesse et ainsi de permettre aux utilisateurs des chemins de fer de voyager dans des conditions de confort et de sécurité optimisées, tout en limitant leur empreinte environnementale.”³

3. Le transport ferroviaire national: un transport public de proximité

Si la réalisation de l'espace ferroviaire européen doit effectivement s'appuyer sur le transport ferroviaire international, ce qui justifie le recours à des règles

³ *L'Europe à grande vitesse — un lien durable entre les citoyens*, 2010, préface de la Communication de la Commission européenne par Siim Kallas.

grensoverschrijdende regels worden gehanteerd. Dat geldt echter niet voor de binnenlandse markten, waar terecht spanningen ontstaan tussen de voorvechters van de mededinging en de voorstanders van een sterke openbare dienstverlening.

Eerst en vooral — en de Europese Commissie erkent dit — houdt de eigenheid van het reizigersvervoer per spoor verband met het feit dat voor het overgrote deel van de lijnen verplichtingen van openbare dienstverlening gelden. Zo gaat binnen de Europese Unie 90 % van de treinritten over dit soort lijnen waarmee een verplichting van openbare dienstverlening gepaard gaat, wat neerkomt op 2/3 van de passagiers/km.⁴

Daarmee komt de openbare dienstverlening inzake het spoorwegvervoer duidelijk in een ander daglicht te staan. In het algemeen gaat het om een niet-rendabel geheel dat, in ruil voor exclusieve rechten en/of een compensatie, wordt uitgebaat door een onderneming die wordt gekozen door de overheid en die vaak de historische operator is.

Het gaat dus om een dienst die door de aard ervan in ruime mate wordt gecompenseerd⁵ door de Staat en die, via de instelling van een sterk perequatiesysteem, voorkomt dat men zich toespitst op lijnen van groot commercieel belang ten nadele van minder rendabele diensten die, uit het oogpunt van de modusverschuiving en van milieuvriendelijker vervoer, nochtans noodzakelijk zijn voor de burgers en voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Commissie.

Net als het lichte vervoer te land (dat wil zeggen per bus, tram en metro), moet het nationaal reizigersvervoer per trein dus in de eerste plaats naburig openbaar vervoer zijn, dat al zijn potentieel ontplooit in de interstedelijke verplaatsingen, die centraal staan in de wens van de Europese Commissie dat de trein een dominante speelt voor de middellange afstanden.⁶

Die verplaatsingen worden grotendeels door de pendelaars afgelegd voor hun forensenverkeer. Het nationaal reizigersvervoer per trein heeft dus sterke structurerende gevolgen op economisch, sociaal en territoriaal vlak.

⁴ Mededeling van de Commissie over *Het vierde spoorwegpakket — voltooiing van de Europese spoorwegruimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa*, 2013.

⁵ In 2011 en 2012 werd in de Europese Unie ongeveer 18 miljard euro overheidssteun toegekend aan verplichtingen van openbare dienstverlening voor het spoor, waarvan 6 miljard in Duitsland, 4,5 miljard in Frankrijk en 2 miljard in Italië. Zie: *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Vierde verslag over de ontwikkeling van de spoorwegmarkt*, 2014, blz. 54.

⁶ Ter herinnering, de middellange afstanden zijn die van minder dan 300 km ongeveer.

transnationales, il n'en va pas de même pour les marchés domestiques qui cristallisent à juste titre les tensions entre les tenants de la concurrence et les tenants du maintien d'un service public fort.

Tout d'abord, et de l'aveu même de la Commission européenne, la spécificité du transport ferroviaire de voyageurs tient à la proportion très majoritaire des lignes faisant l'objet d'obligations de service public. Ainsi, au sein de l'Union européenne, 90 % des voyages effectués en train le sont sur ce type de ligne à obligation de service public, ce qui équivaut à 2/3 des passagers/km⁴.

Cela permet clairement de remettre en perspective le service public en matière ferroviaire. De manière générale, celui-ci représente un ensemble non rentable opéré, en contrepartie de droits exclusifs et/ou d'une compensation, par une entreprise choisie par les autorités publiques; entreprise qui est souvent l'opérateur historique.

Il s'agit donc d'un service qui, par nature, est largement compensé⁵ par l'État et qui, par la mise en place d'un système de péréquation fort, évite de se focaliser sur les lignes à haut intérêt commercial au détriment de désertes moins rentables, pourtant indispensables aux citoyens et à la réalisation des objectifs de la Commission européenne, en termes de report modal et de transports plus écologiques.

Tout comme les transports terrestres légers (c'est-à-dire par bus, tram et métro), le transport ferroviaire national de voyageurs est donc avant tout un transport public de proximité qui déploie tout son potentiel dans les déplacements interurbains, qui constituent le cœur de cible de la Commission européenne dans son désir de voir le train dominer les moyennes distances⁶.

Ces déplacements sont pour la majorité effectués par les navetteurs lors des déplacements domicile-travail. Le transport ferroviaire national de voyageur possède ainsi des effets structurants forts au niveau économique, social et territorial.

⁴ Communication de la Commission relative au *"Quatrième paquet ferroviaire — achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes"*, 2013.

⁵ En 2011 et 2012, quelque 18 milliards d'euros d'aide publique ont été octroyés pour des obligations de services publics ferroviaires dans l'UE, dont 6 milliards en Allemagne, 4,5 milliards en France et 2 milliards en Italie. *"Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Quatrième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire"*, 2014, p. 54.

⁶ Pour rappel, les moyennes distances, sont les distances inférieures à 300 km environ.

Elke lidstaat moet inzake spoorwegvervoer, en krachtens het subsidiariteitsbeginsel, dus zo dicht mogelijk bij de burgers blijven ter vrijwaring van het algemeen belang, dat gestalte krijgt in het behoud van een sterke openbare dienst.

Volgens de Europese Commissie en de voorstanders van de neoliberale doctrine wordt de met alle deugden beklede concurrentie geacht een stimulus te zijn voor prestaties en innovatie, alsook te leiden tot lagere prijzen.

Als het er echter om gaat die veronderstelde heilzame gevolgen concreet te bewijzen, heeft de Europese Commissie moeite. De effectbeoordeling bij het voorstel tot herziening van bovengenoemde Verordening 1370/2007 is niet zo overtuigend en kon alleen maar de Duitse, Zweedse en Nederlandse ervaring naar voren schuiven.

Het onderzoek komt tot de conclusie dat er een kostenvermindering komt, die naargelang het geval tot 20 à 30 % kan oplopen⁷. Die besparingen vloeien voornamelijk voort uit de productiviteitswinst die veel groter en sneller zou zijn dan in het kader van een onderhandse gunning. De Europese Commissie heeft de terugkerende aard van die productiviteitswinst echter niet kunnen aantonen, verre vandaar.

Daaraan moet worden toegevoegd dat het in het kader van een onderhandse gunning natuurlijk altijd mogelijk is prestatiedoelstellingen op te leggen in verband met bonusmalusregelingen.

Bovendien moeten die potentieel positieve effecten altijd worden geanalyseerd in het licht van de mogelijkerwijs negatieve effecten, die daarentegen heel talrijk zijn: beperkingen op het vlak van kosten en personeel, verhoging van de coördinatiekosten, gevaar van verstoring van de dienstverlening, gevaar van een abnormaal laag aanbod waardoor de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang komt, concurrentievervalsing, marktconcentratie enzovoort.

⁷ *Impact Assessment Accompanying the documents Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure, SWD/2013/010 final, blz. 68.*

Il est donc nécessaire que chaque État membre puisse en matière ferroviaire, et en vertu du principe fondamental de subsidiarité, rester au plus près des citoyens afin de préserver l'intérêt général qui se matérialise dans la préservation d'un service public fort.

Ensuite, selon la Commission européenne et les tenants de la doctrine néo-libérale, la concurrence, se drapant de toutes les vertus, est supposée stimuler les performances, l'innovation ainsi que provoquer une baisse des prix.

Or, lorsqu'il s'agit de démontrer concrètement ces supposés bienfaits, la Commission européenne est à la peine. L'étude d'impact accompagnant la proposition de révision du Règlement 1370/2007 précitée n'est pas des plus convaincante et n'a pu mettre en avant que les expériences allemandes, suédoises et hollandaises.

L'étude conclut à une réduction des coûts pouvant aller, selon les cas, jusqu'à 20 à 30 %. ⁷ Ces économies proviennent essentiellement des gains de productivité qui seraient beaucoup plus forts et rapides que dans le cadre d'une attribution directe. Or, la Commission européenne n'a pas pu démontrer, loin s'en faut, le caractère récurrent de ces gains de productivité.

Ajoutons que, dans le cadre d'une attribution directe, il est, bien sûr, toujours possible d'imposer des objectifs de performances associés à des bonus-malus.

Qui plus est, ces effets potentiellement positifs doivent toujours s'analyser au regard des effets potentiellement négatifs qui sont par contre très nombreux: contraintes en terme de coûts, de personnel, augmentation des coûts de coordination, risques de désorganisation des services, risques d'offres anormalement basses mettant en péril la continuité du service, distorsion de concurrence, concentration du marché, etc...

⁷ *Impact Assessment Accompanying the documents Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure, SWD (2013)10 final, p. 68.*

De liberalisering van het goederenvervoer per spoor in 2007 heeft evenmin de geringste onbetwistbare relevantie van het liberale model kunnen aantonen.

Hoewel het duidelijk de bedoeling was het wegvervoer van goederen massaal te vervangen door het vervoer per spoor, moet worden vastgesteld dat de Europese Commissie tegen een aanzienlijke mislukking moet aankijken. Wij zijn zelfs getuige van een gestage daling van het marktaandeel van het spoor ten voordele van de weg, alsook van de aangekondigde teloorgang van het wagonvervoer. Komt daar nog bij dat het gecombineerde spoorwegvervoer sterk afhankelijk is van subsidies.

4. Verordening Nr. 1370/2007 “Openbare dienstverplichting” (ODV): erkenning van het begrip “openbare dienst” en behoud van de vrije keuze⁸

Het bij uitstek lokale karakter van het spoor, alsook de diep in het begrip openbare dienstverlening verankerde aard ervan werden algemeen erkend tijdens de onderhandelingen die hebben geleid tot de aanneming van Verordening Nr. 1370/2007, doorgaans “ODV-verordening” genoemd.

De basis van de ODV-verordening is dus de erkenning van het centrale begrip “openbare dienstverlening” inzake personenvervoer, waarbij het openbardienstcontract de hoeksteen is.

In artikel 2, e) wordt de openbardienstverplichting aldus gedefinieerd als een “door een bevoegde instantie met het oog op de algemene dienstverlening inzake openbaar personenvervoer omschreven of vastgestelde prestatie die een exploitant, indien hij zich door zijn eigen commerciële belangen zou laten leiden, zonder compensatie niet, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren”.

De Europese wetgever heeft aldus erkend dat de privéexploitanten maar weinig belangstelling hebben voor een markt die in wezen verliesgevend is. Het is voorts de overheidssector die voorziet in de financiering van de infrastructuur en van het zwaar materieel, want zulks vergt investeringen op lange termijn. Privéactoren hebben kortetermijndoelen, die veraf staan van de levensduur van de uitrusting.

Dat wantrouwen ten opzichte van de privéoperatoren en de sterke overtuiging bij de lidstaten inzake de

La libéralisation du fret ferroviaire en 2007 n’a également pas pu démontrer la moindre incontestable pertinence du modèle libéral.

Si l’objectif était clairement de remplacer massivement le transport routier de marchandises par le transport ferroviaire, force est de constater que la Commission européenne fait face à un échec significatif. Nous assistons même à une diminution constante de la part modale du rail au bénéfice de la route ainsi qu’à la disparition annoncée du transport par lotissement. Ajoutons encore à cela la très forte dépendance aux subsides du transport ferroviaire combiné.

4. Le Règlement n°1370/2007 “Obligation de service public” (OSP): reconnaissance de la notion de service public et maintien du libre choix⁸

Le caractère éminemment local du chemin de fer ainsi que sa nature fondamentalement ancrée dans la notion de service public ont largement été reconnus lors des négociations ayant abouti à l’adoption du Règlement n°1370/2007, communément appelé “Règlement OSP”.

La base du Règlement OSP est donc la reconnaissance de la notion centrale de service public en matière de transport de voyageurs, dont le contrat de service public est la clé de voûte.

L’obligation de service public est ainsi définie à l’article 2, e), comme étant “l’exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d’intérêt général de transports de voyageurs qu’un opérateur, s’il considérerait son propre intérêt commercial n’assumerait pas ou n’assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie”.

Le législateur européen a ainsi reconnu la faible appétence des opérateurs privés pour un marché qui est, par essence, déficitaire. Par ailleurs, c’est le secteur public qui assure le financement des infrastructures et des matériels lourds, ce qui suppose d’investir dans la durée. Les acteurs privés ont, quant à eux, des objectifs à court terme, bien éloignés de la durée de vie de ces équipements.

C’est cette méfiance envers les opérateurs privés ainsi que la forte conviction de la part des États

⁸ Verordening (EG) Nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) Nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) Nr. 1107/70 van de Raad.

⁸ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

transversale rol van het vervoer in alle economische en sociale beleidslijnen hebben de Europese wetgever ertoe gebracht de in artikel 5.2 van de ODV-verordening verankerde mogelijkheid van een onderhandse gunning van de openbaredienstcontracten te behouden:

“(…) een bevoegde plaatselijke overheid, ongeacht of het gaat om een afzonderlijke overheid dan wel een groepering van overheden die geïntegreerde diensten voor openbaar personenvervoer aanbiedt, [kan] besluiten zelf openbare personenvervoersdiensten aan te bieden of onderhands een openbaredienstcontract te gunnen aan een juridisch onafhankelijke entiteit waarover de bevoegde plaatselijke overheid (...) zeggenschap uitoefent.”

De Europese wetgever heeft op die manier de legitimiteit erkend van de bevoegde autoriteiten om vrij te kiezen hoe zij de gunning en het beheer van hun vervoer te land zien. Hij heeft dus de mogelijkheid gehandhaafd om een beroep te doen op het zogenaamde “regiesysteem” of op de onderhandse gunning aan een interne exploitant, onder bepaalde voorwaarden.

De wetgever is zelfs verder gegaan door aan de inzake spoorwegvervoer bevoegde autoriteiten een algemene vrijstelling te verlenen, waardoor dat vervoer altijd onvoorwaardelijk onderhands kan worden gegund.

Volgens de indieners van dit voorstel van resolutie moet dus niet worden afgeweken van de oorspronkelijke geest van de ODV-verordening, die een compromis vormt dat elke bevoegde autoriteit de mogelijkheid biedt haar reizigersvervoer te land te organiseren zoals zij dat wenst.

De ODV-verordening sterkt op die manier de Staten die de concurrentie al laten spelen, maar biedt tegelijkertijd de andere landen de mogelijkheid gebruik te maken van het “regiesysteem” of te werken met een interne exploitant.

Dat standpunt weerspiegelt de amendementen die het Europees Parlement op 26 februari 2014 heeft aangenomen en die bevestigen dat een lidstaat de volgende mogelijkheid heeft: “Nationale autoriteiten kunnen opdrachten voor diensten direct aan een bepaalde maatschappij gunnen, maar de EU-regels stellen daarvoor een maximumduur vast. Ook is rechtvaardiging van de keuze op basis van efficiëntiecriteria zoals punctualiteit, kostenefficiëntie, frequentie van treinen en klanttevredenheid door de autoriteiten vereist.”⁹.

⁹ Europees Parlement, persbericht, 26 februari 2014.

membres concernant le rôle transversal des transports dans l'ensemble des politiques économiques et sociales qui ont amené le législateur européen à maintenir la possibilité d'attribution directe des contrats de services publics consacrée dans l'article 5.2 du Règlement OSP:

“(…) toute autorité locale compétente, qu'il s'agisse ou non d'une autorité individuelle ou d'un groupement d'autorités fournissant des services intégrés de transport public de voyageurs, peut décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs ou d'attribuer directement des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale est compétente (...).”

Le législateur européen a ainsi reconnu la légitimité des autorités compétentes de choisir librement la manière dont elles envisagent l'attribution et la gestion de leurs transports terrestres et a donc maintenu le recours au système dit de “la régie” ou à l'attribution directe à un opérateur interne, sous certaines conditions.

Le législateur a même été plus loin, en accordant une dérogation générale pour les autorités compétentes en matière de transport ferroviaire, qui peut toujours être directement attribué de manière inconditionnelle.

Pour les auteurs de la présente proposition de résolution, il n'y a donc pas lieu de s'écarter de l'esprit initial du Règlement OSP, qui est un compromis permettant à chaque autorité compétente d'organiser ses transports terrestres de voyageurs comme elle le souhaite.

Le Règlement OSP conforte ainsi les États qui pratiquent déjà la concurrence, tout en permettant aux autres États de fonctionner en régie ou avec un opérateur interne.

Cette position fait écho aux amendements votés par le Parlement européen, le 26 février 2014, qui confirment ainsi la faculté pour un État membre “d'octroyer le contrat de service public à un seul opérateur interne à condition de déterminer une durée maximum pour de tels contrats. Les autorités nationales devront aussi se justifier sur un tel octroi en fonction de critères comme la ponctualité des services, le rapport coût-efficacité, la fréquence des services et la satisfaction des usagers (...)”⁹.

⁹ Communiqué de presse du Parlement européen, 26 février 2014.

Zoals voor het licht reizigersvervoer te land zou een wederkerigheidsclausule de lidstaten ook de mogelijkheid bieden de ondernemingen van de lidstaten die hebben besloten de onderhandse gunning te handhaven uit te sluiten van de aanbestedingsprocedures.

Het Europees Parlement is zelfs een stap verder gegaan door de opnemings van sociale clausules (onder meer de inachtneming van de collectieve overeenkomsten) in zijn overheidsopdrachten om kwaliteitsvolle arbeidsomstandigheden te waarborgen en om elke vorm van sociale dumping te voorkomen.

Aldus erkennen de Europarlementsleden in ruime mate de legitimiteit en de noodzakelijke handhaving van hoogstaande nationale sociale normen, iets wat totaal ontbrak in de voorstellen van de Europese Commissie.

5. Gemeenschappelijk standpunt van de Benelux-landen

De onderhandse gunning aan een interne exploitant, evenals de mogelijkheid voor een lidstaat om de handhaving van hoogstaande sociale normen te garanderen, vormen ook een cruciaal aspect van het in april 2014 door de Benelux-landen aangenomen gemeenschappelijk standpunt over het vierde spoorwegpakket, meer bepaald wat het beleidsfacet ervan betreft.

Volgens de indieners van dit voorstel van resolutie moet dat gemeenschappelijk standpunt nog steeds het officiële Belgische standpunt blijven bij de onderhandelingen rond de herziening van de ODV-verordening, als het gaat over de mogelijke openstelling van de binnenlandse markt van de diensten voor spoorwegvervoer.

Voorts menen de indieners dat inzake reizigersvervoer per spoor, in de wetgeving het exclusieve beroep op de onderhandse gunning moet worden gegarandeerd.

De indieners zijn er immers van overtuigd dat de organiserende overheden, en dus de lidstaten, het best in staat zijn het soort van beheer — en dus van gunning — van hun openbare dienstverlening van spoorwegvervoer te bepalen.

De indieners zijn er zeker van dat met de onderhandse gunning aan een interne exploitant het best de handhaving van een hoogstaande openbare dienst kan worden gewaarborgd die berust op de gelijkheid van de burgers en op een solide vereveningssysteem.

Tout comme pour les transports terrestres légers de passagers, une clause de réciprocité permettrait également aux États membres d'exclure des procédures d'adjudication les entreprises des États membres qui ont décidé de maintenir l'attribution directe.

Le Parlement européen a même franchi une étape supplémentaire en insérant des clauses sociales (et notamment le respect des conventions collectives) dans ses marchés publics afin de garantir des conditions de travail de qualité et d'éviter tout dumping social.

Ainsi, la légitimité et la nécessité de maintenir des normes sociales nationales élevées sont largement reconnues par les Eurodéputés, ce qui était alors totalement absent des propositions de la Commission européenne.

5. Position commune des pays du Benelux

L'attribution directe à un opérateur interne, ainsi que la possibilité pour un État membre de garantir le maintien de normes sociales fortes, sont également au cœur de la position commune adoptée par les pays du Benelux, en avril 2014, concernant le 4^e paquet ferroviaire et plus particulièrement son volet politique.

Les auteurs de la présente proposition de résolution estiment dès lors que cette position commune doit, encore et toujours, constituer la position officielle de la Belgique dans les négociations entourant la révision du Règlement OSP concernant l'éventuelle ouverture du marché domestique des services de transport par rail.

Les auteurs estiment également qu'il y a lieu de garantir au sein de la législation le recours exclusif à l'attribution directe en matière de transports de passagers par rail.

En effet, les auteurs sont convaincus que ce sont les autorités organisatrices et donc les États membres qui sont les plus à même de définir le type de gestion, et donc d'attribution, de leur service public de transport par rail.

Les auteurs sont convaincus que l'attribution directe à un opérateur interne est la plus à même de garantir le maintien d'un service public fort qui s'appuie sur l'égalité des citoyens ainsi que sur un système de péréquation fort.

Het beroep op een interne exploitant zoals de NMBS biedt de overheid duidelijk de mogelijkheid de controle over de dienstverlening te behouden en makkelijker haar politieke en sociale doelstellingen te bereiken.

Tevens biedt dit meer soepelheid om de nadere uitvoeringsregels van de dienst snel te doen evolueren, waarbij wordt voorkomen dat langdurige en dure onderhandelingen plaatsvinden en dat moet worden gewacht totdat het contract verstreken is. Zulks biedt dus de mogelijkheid de voorkeur te geven aan de visie en aan de beleidsmaatregelen op lange termijn, terwijl de privéondernemingen de voorkeur geven aan de korte termijn.

Die gehechtheid aan het concept “openbare dienst” maakt dat België een van de dichtste spoorwegnetten ter wereld bezit, hetgeen aldus de grondslagen inhoudt voor een voluntaristisch beleid van duurzame mobiliteit ten bate van alle burgers en van de economie.

Le recours à un opérateur interne tel que la SNCB permet clairement à l'autorité publique de garder la maîtrise du service et de mettre plus facilement en œuvre ses objectifs politiques et sociaux.

Cela permet également plus de souplesse afin de faire évoluer rapidement les modalités d'exécution du service, en évitant de longues et coûteuses négociations ou en évitant de devoir attendre le terme du contrat. Cela permet donc de privilégier la vision et les politiques à long terme alors même que les entreprises privées privilégient le court terme.

C'est cet attachement à la notion de service public qui fait que la Belgique possède l'un des réseaux ferroviaires les plus denses au monde, portant ainsi les bases d'une politique volontariste de mobilité durable au bénéfice de tous les citoyens et de l'économie.

Karine LALIEUX (PS)
Laurent DEVIN (PS)
David GEERTS (sp.a)
Emir KIR (PS)
Gwenaëlle GROVONIUS (PS)

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op de vele negatieve gevolgen, nu en in het verleden, van de liberalisering van de post-, de energie- en de telecommunicatiesector, waaronder de minder goede maar duurder wordende dienstverlening voor de burger en de verslechterende arbeidsomstandigheden;

B. overwegende dat de liberalisering van het goederenvervoer per spoor niet relevant is gebleken met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen inzake modusverschuiving, maar daarentegen wel onder meer tot een vermindering van het verspreid vervoer heeft geleid;

C. overwegende dat concurrentie geen doel op zich is en dat de kwaliteit en de concurrentiekracht van het spoor daar niet van afhankelijk zijn;

D. overwegende dat de rechtmatige doelstelling van het "Europa van het spoor" erin bestaat een Europese spoorwegruiimte voor lange afstanden tot stand te brengen die steunt op, enerzijds, de voltooiing van een Europees hogesnelheidsnet en, anderzijds, de interoperabiliteit van het materieel;

E. overwegende dat het Europese hogesnelheidsnet al in grote mate verwezenlijkt is;

F. overwegende dat de Europese Commissie ernaar streeft in alle lidstaten een dicht spoorwegnet te behouden;

G. overwegende dat het passagiersvervoer vooral neerkomt op naburig openbaar vervoer dat zich volledig richt op de interstedelijke verplaatsingen waarop de Europese Commissie zich toespitst in haar streven de trein te zien uitgroeien tot het meest gebruikte vervoersmiddel voor gemiddelde afstanden (minder dan 300 km);

H. overwegende dat 90 % van de treinreizen plaatsvindt op lijnen waarvoor openbare dienstverplichtingen gelden, wat overeenstemt met 2/3 van de passagiers/kilometer;

I. overwegende dat de openbaarvervoersnetten per definitie heel vaak verliesgevend zijn en daardoor afhankelijk zijn van overheidscompensaties;

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant les nombreuses conséquences négatives passées et actuelles de la libéralisation dans les secteurs des postes, de l'énergie et des télécommunications en matière de diminution de la qualité du service rendu, de l'augmentation des coûts des services pour le citoyen ou encore de la dégradation des conditions de travail;

B. considérant que la libéralisation du transport ferroviaire de marchandises n'a pas démontré sa pertinence quant à la réalisation des objectifs de report modal et a, au contraire, entraîné une contraction du trafic diffus, notamment;

C. considérant que la concurrence n'est pas une fin en soi et ne conditionne ni la qualité ni la compétitivité du rail;

D. considérant que l'objectif légitime de la création d'une Europe du rail est la création d'une Europe ferroviaire longue distance qui s'appuie, d'une part, sur la finalisation d'un réseau ferroviaire européen à grande vitesse et, d'autre part, sur l'interopérabilité des matériels;

E. considérant que le réseau ferroviaire européen à grande vitesse se concrétise largement;

F. considérant l'objectif de la Commission européenne de maintenir un réseau ferroviaire dense dans tous les États membres;

G. considérant que le transport ferroviaire de passagers est avant tout un transport public de proximité qui déploie tout son potentiel dans les déplacements interurbains, qui constituent le cœur de cible de la Commission européenne dans son désir de voir le train dominer les moyennes distances (inférieures à 300 km);

H. considérant que 90 % des voyages effectués en train le sont sur des lignes faisant l'objet d'obligations de service public, ce qui équivaut à 2/3 des passagers/km;

I. considérant que les réseaux de transports publics sont, par essence, très souvent déficitaires et donc tributaires des compensations publiques;

J. gelet op het fundamenteel subsidiariteitsbeginsel, waarbij strategische uitdagingen zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden aangepakt;

K. gelet op het strategisch belang van het vervoer in het economisch en sociaal beleid van regeringen, alsook op de essentiële ervan rol op het vlak van ruimtelijke ordening en samenhang;

L. overwegende dat alleen een verregaande verevening de verschillen in behandeling en dus de ongelijkheid tussen de landelijke en de dichtbevolkte gebieden kan doen verminderen, via een gelijke behandeling van alle burgers;

M. overwegende dus dat alleen een verregaande verevening kan voorkomen dat lijnen met een hoog commercieel belang bevoorrecht worden;

N. gelet op de noodzaak om degelijke arbeidsvoorwaarden te waarborgen en sociale dumping te bestrijden;

O. gelet op de amendementen die het Europees Parlement op 26 februari 2014 heeft aangenomen voor het behoud van de vrije keuze van de lidstaten wat het beheer en de gunning van de spoorwegnetten betreft;

P. gelet op het gezamenlijke standpunt dat de Benelux-landen in april 2014 hebben aangenomen, namelijk dat een lidstaat het beheer en de gunning van zijn spoorweginet altijd vrij moet kunnen kiezen en dus altijd rechtstreeks een beroep moet kunnen doen op een overheidsoperator;

VERZOEKT DE REGERING:

1. uitvoering te verlenen aan alle punten van het gezamenlijke standpunt dat de Benelux in april 2014 heeft aangenomen als raamwerkdocument waar België tijdens de onderhandelingen in de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad op zal steunen;

2. bij de Europese partners te bepleiten dat het van fundamenteel belang is hoogstaande sociale normen te behouden en vast te stellen alsook de sociale dumping te bestrijden;

J. considérant le principe fondamental de subsidiarité par lequel les enjeux stratégiques doivent être pris au plus près des citoyens;

K. considérant l'importance stratégique des transports dans les politiques économiques et sociales des gouvernements ainsi que leur rôle essentiel en matière d'aménagement et de cohésion territoriales;

L. considérant que seule une péréquation forte permet de réduire les différences de traitement, et donc les inégalités, entre les milieux ruraux et les milieux à forte densité de population, en assurant un traitement équitable de tous les citoyens;

M. considérant, donc, que seule une péréquation forte évite de privilégier les lignes à haut intérêt commercial;

N. considérant l'importance de garantir des conditions de travail de qualité et l'importance de combattre le dumping social;

O. considérant les amendements adoptés par le Parlement européen, le 26 février 2014, en faveur du maintien du libre choix des États membres en matière de gestion et d'attribution des réseaux ferrés;

P. considérant la position commune adoptée par les pays du Benelux, en avril 2014, qui estime qu'un État membre doit toujours pouvoir choisir le mode de gestion et d'attribution de son réseau ferroviaire et donc toujours pouvoir faire directement appel à un opérateur public;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT:

1. d'implémenter l'ensemble des points de la position commune adoptée, en avril 2014, par le Benelux comme document cadre sur lequel se fonde la Belgique lors des négociations au sein du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen;

2. d'insister auprès des partenaires européens sur l'importance fondamentale de maintenir et de développer des normes sociales hautes et de lutter contre le dumping social;

3. in de wetgeving de waarborg op te nemen dat voor de diensten inzake het reizigersvervoer per spoor uitsluitend een beroep wordt gedaan van de onderhandse gunning aan een interne operator.

19 juni 2015

3. de garantir dans la législation le recours exclusif à l'attribution directe des services de transports ferroviaires de voyageurs à un opérateur interne.

19 juin 2015

Karine LALIEUX (PS)
Laurent DEVIN (PS)
David GEERTS (sp.a)
Emir KIR (PS)
Gwenaëlle GROVONIUS (PS)