

Europarubriek

Patrick Verhoeven

Het beleid van de Europese Unie inzake openbaar vervoer kadert in de algemene doelstellingen van het Europees vervoersbeleid, dat enerzijds streeft naar een optimale werking van de interne markt en anderzijds naar de promotie van de minst vervuilende en meest energie-efficiënte vervoersmodi. In het beperkte bestek van deze bijdrage bekijken we enkele Europese initiatieven van de jongste jaren op gebied van spoorwegbeleid en stedelijke mobiliteit. Daarbij besteden we ook specifiek aandacht aan de organisatie van openbare dienstverlening en passagiersrechten.

Reizigersvervoer per spoor

Het Europese spoorwegbeleid wil algemeen een eengemaakte spoorwegruimte tot stand brengen. Deze ambitie kreeg vorm middels vier opeenvolgende 'spoorwegpakketten', vier reeksen met wetgevende maatregelen om de interoperabiliteit van het Europese spoornet te versterken en meer concurrentie te bewerkstelligen. De eerste pakketten richtten zich vooral op het vrachtvervoer, maar vanaf het derde spoorwegpakket werd ook het reizigersvervoer systematisch aangepakt.

Het derde pakket dateert uit 2007. Het maakte de markt voor internationale passagiersdiensten, inclusief cabotage, vrij vanaf 2010. Concreet liet dit spoorwegoperatoren toe om reizigers op te pikken en af te zetten in elk station op een internationale route, inbegrepen in stations die in dezelfde lidstaat gelegen zijn. Dit pakket versterkte ook de rechten van internationale spoorreizigers. Na een moeizaam politiek proces dat bijna vijf jaar in beslag nam bereikten het Europees Parlement en de Raad eind vorig jaar een akkoord over het vierde spoorwegpakket dat we als het voorlopige sluitstuk kunnen beschouwen van de eenmaking van de Europese spoorwegmarkt. Het vierde pakket regelt ondermeer de toegang tot nationale spoorwegmarkten en de toekenning van openbare dienstverleningscontracten.

Met de vrijmaking van de nationale spoorwegmarkten verhoopte Europa meer keuze en kwaliteitsvollere spoorwegdiensten aan te bieden aan haar burgers. Dat is nodig omdat het modale aandeel van het reizigersvervoer per spoor sinds midden jaren negentig niet boven de zes procent uitkomt. Uit enquêtes blijkt dat dit voornamelijk te wijten is aan de lage kwaliteit van de spoordiensten en het gebrek aan operationele efficiëntie. Het gebrek aan concurrentiedruk en de verschillen tussen markttoegangsregels in de EU vormen volgens de Commissie op hun beurt de drijvende kracht achter deze problemen.

Organisatie van openbare dienstverlening

Meer concurrentie in de nationale spoorwegmarkt kan enerzijds door het toelaten van meerdere dienstverleners (concurrentie 'op' de markt) of het selecteren van een unieke dienstverlener via een openbare aanbesteding (concurrentie 'om' de markt). Die laatste vorm is in de aanbidding van een openbare dienst zoals nationaal reizigersvervoer vaak meer aangewezen. De maatregelen uit het vierde spoorwegpakket moesten er daarom ondermeer voor zorgen dat operatoren in alle EU lidstaten systematisch geselecteerd worden via een openbare aanbesteding. Maar het vijf jaar intensief onderhandelen is in een compromis geëindigd dat lidstaten nog steeds heel wat mogelijkheden biedt om af te wijken van de norm en zodoende hun nationale spoorwegmaatschappij te beschermen. Lidstaten kunnen openbare dienstverleningscontracten nog steeds rechtstreeks toewijzen op basis van vage criteria zoals de 'in house operator' regel, een afwijking voor 'kleine landen', een afwijking voor 'uitzonderlijke omstandigheden' en een afwijking voor 'performance'. Bovendien voorziet het akkoord in een genereuze overgangperiode die marktopening de facto kan vertragen tot 2033. De Europese Reizigersvereniging EPF kwalificeerde het eindresultaat begin dit jaar dan ook teleurgesteld als een gemiste kans, temeer omdat in lidstaten waar gereguleerde concurrentie wél werd ingevoerd er een duidelijke kwaliteitsverbetering van de dienstverlening merkbaar is.

De invoering van het openbare aanbestedingsprincipe voor binnenlands spoorvervoer is in feite een uitbreiding van een al bestaande algemene regeling voor spoor-, tram-, metro- en busvervoer. Deze verordening uit 2007 wil een interne markt voor openbaar vervoer creëren, waarbij de bevoegdheid van de lidstaten om openbare vervoersdiensten te definiëren zo goed mogelijk afgestemd wordt op de behoeften van het publiek. De verordening moet ervoor zorgen dat ondermeer het aantal, de veiligheid en de kwaliteit van openbare vervoersdiensten toenemen en dat deze diensten worden uitgevoerd aan een lagere kostprijs. Zij legt vooreerst regels op waaraan overheidsinstanties moeten voldoen bij het verlenen van opdrachten voor het verrichten van openbaar vervoer. Dit omvat regels omtrent de aanbesteding en duurtijd van concessies. Daarnaast legt zij ook de voorwaarden op waaronder exploitanten van openbare diensten een compensatie voor de kosten en/of exclusieve rechten ontvangen als tegenprestatie voor het vervullen van openbare dienstverplichtingen. Nadat de verordening in 2009 in werking was getreden bleek dat lidstaten er op erg diverse manieren mee omgingen. Daarom zag de Commissie zich in 2014 genooddaakt om 'interpretatieve richtsnoeren' uit te vaardigen die tot meer harmonisatie zouden moeten leiden.

Stedelijke mobiliteit

In 2013 bracht de Europese Commissie een pakket specifieke maatregelen uit om de stedelijke mobiliteit te bevorderen. Het gaat hier hoofdzakelijk om zogenaamde 'soft law' maatregelen die betrekking hebben op het stimuleren van best practices, financiële ondersteuning, onderzoek en innovatie en het bevorderen van samenwerking tussen de lidstaten.

Uitwisseling van best practices gebeurt bijvoorbeeld via het ELTIS portaal dat zicht toespitst op de uitwisseling van informatie, kennis en ervaringen op het gebied van duurzame stedelijke mobiliteit in Europa. Het wordt gefinancierd in het kader van het programma Intelligente Energie voor Europa. De database bevat meer dan 700 case studies op vlak van schone en energie-efficiënte voertuigen, openbaar vervoer en intermodaliteit.

Rechten en veiligheid van passagiers

De Europese Unie heeft een uitgebreid kader in het leven geroepen ter bescherming van de rechten van reizigers dat intussen alle vervoersmodi omvat, inclusief reizigers die zich per trein en autobus verplaatsen. Deze rechten betreffen niet-discriminatie van personen met een handicap of beperkte mobiliteit en het recht op informatie of vergoeding in geval van vertraging of annulering. De compensatieregeling is echter alleen van toepassing op verplaatsingen over lange afstanden van meer dan 250 km.

Internationaal vervoer van reizigers per touringcar en autobus is onderworpen aan specifieke veiligheidsmaatregelen die vanaf eind 2011 van toepassing werden.

Een ambitieuzer beleid voor de toekomst?

Het Europees Parlement maakte in 2015 een evaluatie van de uitvoering van het Europees vervoersbeleid zoals vastgelegd in het Witboek Vervoer dat de pijlers van het beleid voor de periode 2011-2020 vastlegde. Het Parlement merkte op dat het Witboek geen duidelijke doelstelling heeft voor het gebruik van openbaar vervoer, met name in stedelijke gebieden. De Europarlementariërs stelden daarom voor om een nieuw streefdoel vast te leggen om het gebruik van openbaar vervoer van het openbaar vervoer in stedelijke gebieden tegen 2030 te verdubbelen. Deze doelstelling moet samengaan met investeringen in faciliteiten en infrastructuur ter bevordering van deur-tot-deur mobiliteit voor gebruikers van openbaar vervoer, met inbegrip van ouderen en gehandicapten en fietsers die het openbaar vervoer gebruiken voor een deel van hun reis. Het Parlement drong er daarom bij de lidstaten op aan om te zorgen voor passende, langlopende en betrouwbare financiering die speciaal bedoeld is voor infrastructuurprojecten voor het stedelijke openbaar vervoer.

Het moge duidelijk zijn uit dit beknopt overzicht dat een Europees beleid inzake openbaar vervoer nog op heel wat nationale hindernissen botst. Dat is vooral duidelijk in het spoorwegaanpak. Maar ook voor stedelijk vervoer blijft er een delicate evenwichtsoefening tussen betere marktwerking en subsidiariteit. Ook het Parlement benadrukt in bovenvernoemd verslag dat stedelijke gebieden een zekere mate van soepelheid moet worden gegund om hun Europese verplichtingen na te komen om ervoor te zorgen dat de mobiliteitsoplossingen aan hun specifieke omstandigheden worden aangepast.