



Strasbourg, den 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om anvendelse af jernbaneinfrastrukturkapacitet i det fælles europæiske
jernbaneområde, om ændring af direktiv 2012/34/EU og om ophævelse af forordning
(EU) nr. 913/2010**

{COM(2023) 443 final} - {SEC(2023) 443 final} - {SWD(2023) 443 final}

A. Behov for handling
Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?
Jernbanetransport er en bæredygtig transportform, som forventes at understøtte omstillingen til en klimaneutral EU-økonomi. På nuværende tidspunkt kæmper jernbanesektoren med at levere tjenester, der opfylder kundernes behov, navnlig for godstransport. For det første er jernbanetransport ofte et andetvalg som transportform på grund af dårlige resultater med hensyn til lydhørhed over for kundernes behov, punktlighed, pålidelighed og hastighed. For det andet gør jernbaneinfrastrukturforvaltere og udbydere af transporttjenester (jernbanevirksomheder) ikke altid god brug af knap jernbaneinfrastrukturkapacitet.
Reglerne for forvaltning af jernbaneinfrastrukturkapacitet og trafikstyring er fastsat i EU-lovgivningen. I direktiv 2012/34/EU om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde fastlægges Unionens generelle retlige ramme for det fælles europæiske jernbaneområde. I forordning (EU) nr. 913/2010 om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport ("forordningen om godstogskorridorer") fastsættes specifikke regler for 11 godstogskorridorer, som omfatter strækninger, der krydser mindst to medlemsstaters område og forbinder to eller flere terminaler. Der er dokumentation for, at den nuværende ramme ikke fungerer lige godt for alle jernbanemarkedssegmenter, og navnlig inden for godstransport og grænseoverskridende transport er det vanskeligt at få kapacitet i en tilstrækkelig mængde og kvalitet til at opfylde kundernes behov.
Jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere har iværksat en række initiativer, navnlig projektet om omlægning af køreplanen — "TimeTable Redesign" (TTR), der har til formål at revidere kapacitetsforvaltningsprocessen i Europa. Det er imidlertid kun muligt at gennemføre de foranstaltninger, der afprøves i dette projekt, ved at ændre EU-lovgivningen.
Hvilke resultater skal der opnås?
Dette initiativ har til formål at forbedre kapacitetsforvaltningen og trafikstyringen på EU's jernbanenet for at støtte vækst inden for jernbanetransport. Med henblik herpå sigter initiativet mod at løse de to centrale problemer, der er identificeret. Dets specifikke mål er at: 1) muliggøre mere effektive kapacitetsforvaltningsprocedurer 2) styrke incitamenterne til at forbedre jernbaneinfrastrukturens og jernbanetransportens resultater 3) indføre mere effektive mekanismer til koordinering mellem interessenter, navnlig på tværs af grænserne, og 4) støtte udbredelsen af digitale værktøjer, der muliggør en bedre kapacitetsforvaltning og trafikstyring.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?
Selv om størstedelen af jernbanepassagertrafikken er indenlandsk, er ca. halvdelen af godstrafikken grænseoverskridende, og det forventes, at efterspørgslen efter grænseoverskridende jernbanetjenester vil stige som følge af de ambitiøse dekarboniseringsmål for transport og de politiske foranstaltninger, som EU og medlemsstaterne har foreslået og iværksat. Der er derfor en stærk grænseoverskridende dimension inden for jernbanetransport.
I en indsats på EU-plan vil der uundgåeligt blive taget hensyn til udviklingen af jernbanetjenester, der rækker ud over de nationale grænser. Dette gør det muligt at udnytte jernbanetransportens konkurrencefordele, som øges over længere afstande. En indsats på EU-plan er afgørende for at forbedre punktligheden og pålideligheden af grænseoverskridende trafik. Desuden vil de nye regler have en positiv indvirkning på kvaliteten af alle jernbanetjenester på nettet, herunder indenlandske.
I den efterfølgende evaluering i 2021 af forordningen om godstogskorridorer skitseres et jernbanemarked, som uden yderligere indgreb på EU-plan fortsat har fokus på nationale tjenester, og hvor jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere går glip af muligheden for at udvide på grundlag af bedre resultater. I langt størstedelen af medlemsstaterne har infrastrukturforvalterne i sagens natur fokus på forvaltningen af det nationale jernbanenet. Forudsætningen for en gnidningsløs grænseoverskridende jernbanetransport er derfor effektiv koordinering og integration på EU-plan for at løse problemer med kapacitet og trafik for grænseoverskridende tog på hele EU-nettet og overvinde begrænsningerne i godstogskorridorerne, som kun er ansvarlige for en del af kapaciteten på en del af jernbanenet.
B. Løsninger
Hvilke forskellige løsningsmodeller er der for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor ikke?

Der er udviklet fire løsningsmodeller (PO1, PO2, PO3 og PO4) i forbindelse med denne konsekvensanalyse. I alle løsningsmodeller foreslås løsninger på de identificerede problemer, men de er forskellige med hensyn til omfanget af de planlagte foranstaltninger på EU-plan. I PO1 er der fokus på at opretholde korridor tilgangen, der udvides til at omfatte al grænseoverskridende trafik. PO2, PO3 og PO4 er inspireret af interessenterenes initiativer og indfører et nyt og unikt sæt regler for kapacitetsforvaltning på hele nettet. De er forskellige med hensyn til de mekanismer, der skal sikre den grænseoverskridende koordinering af kapacitetsforvaltningen, samt med hensyn til aspekter som præstationsovervågning og myndighedstilsyn. PO2, PO3 og PO4 lægger op til en fremskyndelse af digitaliseringen og automatiseringen af kapacitetsforvaltningen.

Med den foretrukne løsning PO3 indføres alle de foranstaltninger, som sektoren har foreslået for at modernisere reglerne for kapacitetsforvaltning, således at de er bedret tilpasset behovene i alle jernbanemarkedssegmenter. Der indføres en regelbaseret samordningsmekanisme, som styrker netværket af infrastrukturforvaltere som beslutningstagende organ understøttet af en juridisk udpeget operationel enhed. Som en modpart på tilsynsområdet på EU-plan styrker enheden mandatet for netværket af tilsynsorganer på jernbaneområdet. Detaljerede regler, herunder om udvælgelse af den enhed, som skal varetage operationelle opgaver og støtte beslutningsprocessen, vil blive fastlagt i ikkelovgivningsmæssige retsakter efter omfattende høringer af interessenter.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Høringen af interessenter har vist, at der er klar enighed om, at de nuværende regler for kapacitetsforvaltning ikke giver jernbanesektoren mulighed for at vokse i overensstemmelse med de politiske ambitioner på EU- og medlemsstatsplan. Der var bred støtte til tilgangen til at overvinde stivheden i den årlige køreplansproces og til at supplere den med mere strategiske og mere smidige/fleksible processer anvendt af jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere i fællesskab. På trods af den generelle konsensus fremhævede interessenterne aspekter, der er særligt relevante for dem. Jernbanevirksomhederne understregede, at der i kapacitetsforvaltningen skal tages hensyn til markedsbehovene, og advarede om en alt for "udbudsdrevet" tilgang, som risikerer at gøre kapacitetsforvaltningen uflexibel og uden lydhørhed over for kundernes behov. Nogle tilsynsorganer var enige i dette synspunkt, og mange af dem fremhævede fordelene ved konkurrence på jernbanetransportmarkederne og betydningen af deres opgave med at sikre lige vilkår, navnlig hvis infrastrukturforvalterne får en mere proaktiv rolle i kapacitetsforvaltningen. I denne forbindelse anførte tilsynsorganerne, at infrastrukturforvalternes eventuelle fælles beslutningstagende ansvar på EU-plan skal opvejes af lignende beføjelser på EU-plan på reguleringsområdet.

Med hensyn til indførelsen af samordningsmekanismer på EU-plan indtog jernbanevirksomhederne og infrastrukturforvalterne i betragtning af de vigtigste karakteristika, der adskiller PO3 og PO4 fra PO2, en forbeholden holdning i den indledende høringsfase. Infrastrukturforvalterne understregede, at deres ekspertise og viden om lokale forhold ikke kunne erstattes af en enhed på EU-plan. Jernbanevirksomhederne gav udtryk for bekymring for, at alle strukturer på EU-plan risikerer at blive marginaliseret af infrastrukturforvalterne på grund af fremherskende nationale interesser. Jernbanevirksomhederne havde mere tiltro til en enhed, der varetager ledelses- og reguleringsfunktioner på EU-plan og er underordnet i forhold til infrastrukturforvaltere som en drivkraft hen imod bedre vilkår for grænseoverskridende jernbanetransport.

Jernbanekunderne, navnlig i godssegmentet, har fremhævet behovet for en hurtig og betydelig forbedring af resultater som en væsentlig forudsætning for at flytte yderligere transportmængder til jernbanetransport. Navnlig for godstrafikkens vedkommende er betydningen af pålidelighed, punktlighed og kundeoplysning blevet understreget. Jernbanekunderne har givet udtryk for den relativt stærkeste støtte til de mere ambitiøse løsningsmodeller (PO3 og PO4), der indebærer et betydeligt ansvar på EU-plan.

Selv om der kun blev modtaget begrænset feedback fra medlemsstaterne under høringen, blev der generelt givet udtryk for støtte til initiativets mål om at fremme udviklingen af jernbanetransport, men feedbacken var forholdsvis vag med hensyn til midlerne til at nå dette mål. Der var en tendens til at fastholde den korridorbaserede tilgang til grænseoverskridende koordinering.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsnings samlede fordele anslås til 13 502,7 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden

2025-2050 i forhold til referencescenariet.

Direkte fordele omfatter en forøgelse af den eksisterende infrastrukturens brugbare kapacitet, hvilket gør det muligt at øge jernbanetrafikken (udtrykt i togkm) med 4 % i forhold til referencescenariet i 2050. Yderligere virkninger omfatter forbedringer af togenes punktlighed og jernbanetransportens pålidelighed og en reduktion af infrastrukturarbejders negative indvirkning på trafikken. Fordelene for jernbanevirksomhederne som følge af forøgelsen af den brugbare kapacitet anslås til 2 575,7 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet, mens fordelene som følge af den forbedrede togpunktlighed anslås til 658 mio. EUR. Den foretrukne løsning medfører visse omkostningsbesparelser, navnlig for jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere (herunder driftsomkostninger), men også for offentlige myndigheder. De samlede omkostningsbesparelser for jernbanevirksomheder anslås til 482,8 mio. EUR, mens infrastrukturforvalternes omkostningsbesparelser anslås til 493,5 mio. EUR (heraf besparelser på 8,2 mio. EUR i administrative omkostninger). For offentlige myndigheder anslås de samlede omkostningsbesparelser til 9,4 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet, heraf 2,6 mio. EUR i administrative omkostninger.

Indirekte virkninger omfatter yderligere beskæftigelse (yderligere 1,06 mio. ansatte i perioden 2025-2050) samt en reduktion af de eksterne omkostninger ved CO₂-emissioner, luftforurenende emissioner og trafikulykker og trængsel på vejene. Fordelene som følge af reduktionen af de eksterne omkostninger anslås til 3 309,3 mio. EUR for CO₂-emissioner, 681 mio. EUR for luftforurenende emissioner, 2 801,6 mio. EUR for trafikulykker og 2 374,8 EUR for trængsel på vejene.

En række økonomiske operatører bør drage fordel af stigningen i jernbanegodstransporten og den forbedrede kvalitet, herunder terminaloperatører og godstransportkunder.

Fremme af grænseoverskridende jernbanetjenester vil også have en positiv indvirkning på personbefordring med jernbane og dermed være til gavn for EU-borgerne.

Når der også tages hensyn til omkostningerne, anslås nettofordelene ved den foretrukne løsning til 11 408,8 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Omkostningerne ved den foretrukne løsning anslås til 2 094 mio. EUR ud over referenceomkostningerne udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050.

Størstedelen af disse omkostninger vil påhvile infrastrukturforvalterne som følge af en række politikforanstaltninger. En stor del af de samlede omkostninger er forbundet med indførelsen af de IT-værktøjer og -applikationer, der er nødvendige for at overholde EU's tekniske specifikationer for interoperabilitet (TAF TSI) for jernbaner og forenkle kapacitetsforvaltningen gennem digitalisering og automatisering mere generelt. EU-samordningsmekanismerne vil medføre betydelige omkostninger til sikring af igangværende operationer og en forsvarlig beslutningstagning. Infrastrukturforvalterne vil også skulle afholde omkostninger til at sikre den bedst mulige tilpasning til arbejdet på EU-plan og til deres nabolande. Infrastrukturforvalternes høje andel af omkostningerne afspejler, at deres rolle inden for kapacitetsforvaltning og trafikstyring styrkes af initiativet, men også at de skal skabe lige vilkår ved at indføre omfattende høringsmekanismer. Infrastrukturforvalternes samlede omkostninger anslås til 1 609 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 (i forhold til referencescenariet).

Omkostningerne for jernbanevirksomheder direkte forbundet med dette initiativ (435,1 mio. EUR) er meget mindre og vedrører hovedsagelig en fremskyndet indførelse af TSI-konforme grænseflader for deres IT-systemer vedrørende kapacitetsforvaltning samt deres aktive deltagelse i høringer af infrastrukturforvalterne.

Tilsynsorganerne skal sikre, at deres netværk har ressourcer til at overvåge og gribe ind i den nye kapacitetsforvaltningsproces. De samlede omkostninger for de nationale offentlige myndigheder, herunder tilsynsorganerne, anslås til 31,1 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet. Derudover vil Europa-Kommissionen pådrage sig omkostninger, der anslås til 1,8 mio. EUR.

Andre interessenter (terminaloperatører og multimodale transporttjenester) vil skulle afholde omkostninger (17 mio. EUR udtrykt i nutidsværdi i perioden 2025-2050 i forhold til referencescenariet).

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

Den foretrukne løsning er ikke rettet mod SMV'er, men forventes at mindske hindringerne for markedsadgang og sikre lige konkurrencevilkår. Dette vil favorisere nye aktører på markedet for jernbanetjenester, hvoraf nogle sandsynligvis vil være SMV'er.

Operatører af jernbanefaciliteter og udbydere af jernbanerelaterede tjenesteydelser, hvoraf nogle er SMV'er, vil sandsynligvis opleve en stigning i den økonomiske aktivitet som følge af stigningen i jernbanetrafikken.

Initiativet forventes derfor at få en samlet positiv indvirkning på SMV'er.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

De fleste infrastrukturforvaltere er afhængige af statsstøtte. Da de forventes at bære en stor del af omkostningerne, kan det antages, at dette vil påvirke de nationale budgetter, navnlig i de første fem år som følge af nødvendige IT-investeringer.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Stigningen i jernbanetrafikken vil få en positiv indvirkning på det indre marked. Den foretrukne løsning vil resultere i en højere grad af harmonisering og integration af jernbaneinfrastruktur, hvilket vil gavne operatører, der udvikler grænseoverskridende tjenester, og dermed skabe muligheder for mere konkurrence og bidrage til et fælles europæisk jernbaneområde.

Proportionalitetsprincippet

Den foretrukne løsning går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå de overordnede politiske mål. Målet om at forbedre jernbanetransportens resultater omfatter grænseoverskridende trafik. Løsningen omfatter en styrket samordningsmekanisme i forhold til den nuværende forvaltning af godstogskorridorer, men der tages hensyn til, at jernbanetrafikken i øjeblikket overvejende er indenlandsk.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Politikken vil blive gennemgået, når der er forløbet et tilstrækkeligt tidsrum efter forslagets vedtagelse og indførelsen af detaljerede regler i ikkelovgivningsmæssige retsakter. Det vil tage tid, før foranstaltningerne kan fungere og skabe virkninger. Medmindre der opstår gennemførelsesproblemer, vil der gå mindst fem år efter retsaktens ikrafttræden.

Kommissionen vil desuden blive bistået af et præstationsvurderingsorgan og vil deltage i infrastrukturforvalternes og tilsynsorganernes arbejde på EU-plan og dermed holde sig ajour med fremskridtene med gennemførelsen og virkningen af foranstaltningerne.