

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.10.2007
SEK(2007) 1325

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

som åtföljer

KOMMISSIONENS MEDDELANDE TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Mot ett järnvägsnät för godstransporter

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2007) 608 slutlig}
{SEK(2007) 1322}
{SEK(2007) 1324}

KOMMISSIONENS MEDDELANDE TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Mot ett järnvägsnät för godstransporter

Sammanfattning av konsekvensanalysen

1. BAKGRUND

1.1. Järnvägstransporternas begränsade marknadsandel

Godstransporterna har under flera år ökat betydligt, och ökade med 2,8 procent årligen mellan 1995 och 2005, vilket var mer än BNP-ökningen (2,3 procent per år).

Godstransporter på järnväg står för endast en liten andel av denna ökning, eftersom deras marknadsandel minskade till 10 procent år 2005¹ (denna andel uppgick till 16,5 procent om man endast beaktar markbundna transporter), vilket är den lägsta nivån sedan 1945.

1.2. Järnvägen anpassar sig för långsamt till de nya ekonomiska modellerna

Inom EU:s industriproduktion omvandlas basprodukter, som ofta transporteras på järnväg, till färdiga produkter. Transporten mellan olika produktionsanläggningar inom ramen för ”lean production” kräver bland annat en hög driftssäkerhet och hänsyn till stränga tidsfrister, för vilka vägtransporterna erbjuder en anpassad och effektiv logistisk lösning med överlägsen flexibilitet.

Det segment som för närvarande är mest dynamiskt är kombinerade transporter, vars trafik under 2004 ökade med 16 procent internationellt. Den stora ökningen av containertrafik² ger järnvägen en betydande tillväxtpotential. Heltåg kan vara lönsamma och konkurrenskraftiga på långa sträckor och i vissa fall på korta och medellånga sträckor.

Däremot uppvisar transporter med enskilda godsvagnar, som sällan är lönsamma, stora problem i Europa, trots att de står för 50 procent av järnvägstransporterna. En drastisk minskning av trafiken med enskilda godsvagnar kan få mycket bekymmersamma effekter för hela unionens transportsystem, eftersom den direkta konkurrenten inom detta segment är vägtransporter.

1.3. Problemen för järnvägstransporterna

Järnvägsoperatörerna fokuserar i allmänhet för lite på kundernas behov och förväntningar, som blir allt mer specialiserade och främst handlar om transporternas driftssäkerhet, prisnivå, de tillgängliga kapaciteterna, informationshanteringen, transporttiden och flexibiliteten. Järnvägstransporterna uppvisar i dag alltså vissa problem som delvis förklarar varför deras marknadsandel inte ökar.

¹ Eurostat.

² I Rotterdams hamn kommer containertrafiken att öka från 9,2 miljoner TEU år 2005 till 22 miljoner TEU år 2020.

- Allmänt sett förblir järnvägstransporternas tidtabellshastighet alltför låg jämfört med vägtransporternas³.
- Järnvägens kapacitetsproblem beror främst på infrastrukturen (linjer och terminaler) samt på tjänsternas begränsning (bränslepåfyllning på terminaler och rangerbangårdar etc.).
- Godstrafiken prioriteras inte vid en överbelastning av infrastrukturen, vilket inverkar negativt på dess resultat. Ett godståg kan faktiskt försenas avsevärt på grund av passagerartåg som försenats eller stannat.
- Informationssystemen gör det inte möjligt att i realtid ta reda på var det transporterade godset och det rullande materieleet befinner sig.
- Detta leder till en låg punktlighet, vilken ligger på 53 procent⁴ för kombinerade järnvägstransporter och ännu lägre för traditionella järnvägstransporter.
- En stor del av kostnaderna beror på avskrivning av materieleet (som fortfarande är mycket dyrt) och på alltför många oväntade stopp.
- En viss tröghet vid gränsöverskridande verksamhet finns. De nationella myndigheterna och de olika infrastrukturförvaltarna är inte alltid tillräckligt samordnade, vilket gör att den internationella tågtrafiken ofta stöter på administrativa ”hinder”.

2. REDAN VIDTAGNA ÅTGÄRDER OCH DERAS RESULTAT

Europeiska gemenskapen inledde för femton år sedan en järnvägspolitik som syftar till att skapa en ny dynamik inom sektorn och stoppa järnvägstransporternas nedgång jämfört med vägtransporterna för att skapa en stabil inre marknad som bygger på ett system med hållbara transporter. Det handlar om en total konkurrensutsättning av transportmarknaden från och med januari 2007, och om direktiven om driftskompatibilitet och säkerhet. Inom ramen för de transeuropeiska transportnäten (TEN-T) har kommissionen fastställt prioriterade förbindelser, till största delen järnvägslinjer, som är berättigade till gemenskapsstöd, såväl finansiellt⁵ som i form av samordning mellan de olika medlemsstater som varje förbindelse korsar.

Inom ramen för kommissionens politik för utbyggnad av det europeiska trafikstyrningssystemet ERTMS har sex viktiga korridorer för järnvägstransporter kartlagts, och gemensamma samordningsstrukturer har inrättats av regeringarna och de berörda infrastrukturförvaltarna för flera av dessa korridorer. Mycket återstår dock innan en integrerad europeisk järnvägsmarknad kan inrättas.

³ Den genomsnittliga hastigheten för godstransporter på väg är i dag 50 km/h.

⁴ Enligt statistik från UIRR anlände år 2006 endast 53 procent av de kombinerade transporttågen till bestämmelseorten med en försening på mindre än 30 minuter.

⁵ (En TEN-T-budget har inrättats som uppgår till 8 miljarder euro för perioden 2007-2013, varav en betydande del är avsedd för järnvägsinfrastruktur.)

3. MÅLEN FÖR ETT JÄRNVÄGSNÄT FÖR GODSTRANSPORTER

Med tanke på dessa problem är det alltså nödvändigt att införa nya initiativ för att inrätta ett järnvägsnät för godstransporter, vilket är ett verktyg som kan förbättra järnvägarnas resultat i Europa och som är nödvändigt för utvecklingen av EU:s järnvägstransporter.

3.1. De särskilda målen

För att uppnå det allmänna målet har tre mål avsedda att förbättra järnvägstransporternas resultat inom järnvägsnätet fastställts, nämligen att öka tidtabellshastigheten, att förbättra driftssäkerheten och att öka kapaciteten, vilket kommer att göra det möjligt för järnvägen att konkurrera bättre med vägtransporterna.

En högre tidtabellshastighet och en ökning av kapaciteten kommer dessutom att göra det möjligt att minska kostnaderna och därigenom att öka konkurrenskraften. Däremot kommer inga åtgärder att genomföras för att förbättra järnvägens flexibilitet, eftersom det inte är målet för inrättandet av korridorerna, eller för informationshanteringen, som redan är föremål för pågående gemenskapsinitiativ.

3.2. De planerade alternativen

Fyra möjliga alternativ planeras för att nå de ovannämnda målen:

3.2.1. Alternativ A: Status quo, utan några nya gemenskapsinitiativ.

3.2.2. Alternativ B1 och B2: Politiskt gemenskapsstöd för godskorridorer. En möjlighet med finansiellt stöd för den mest effektiva verksamheten kommer att analyseras och föreslås, antingen inom ramen för TEN-T-programmet eller i de framtida budgetramarna, genom införandet av finansiering för inrättandet av godskorridorer. Lagstiftnings- och finansieringsåtgärdernas räckvidd skiljer dessa två alternativ från varandra.

3.2.3. Alternativ C: Ett starkt politiskt gemenskapsåtagande för inrättandet av ett nät för enbart godstransporter. Särskild finansiering för inrättandet av godskorridorer införs inom ramen för ett särskilt gemenskapsprogram. En förordning om godsnätet föreslås.

3.3. De främsta järnvägsförbindelserna för godstrafik: korridorerna

Järnvägens struktur gör att den främst måste vara inriktad på trafik mellan de ekonomiska områden (mellan hamnar och terminaler), där dess produktivitet är gynnsam i jämförelse med vägtransporter. Detta tillvägagångssätt syftar till att öka flödet och minska produktionskostnaderna längs med de viktigaste förbindelserna i EU:s järnvägsnät, det vill säga korridorerna.

De korridorer som berörs av dessa åtgärder kommer att ingå i det nät som visas som exempel på kartan nedan. Denna karta har sammanställts utifrån de befintliga europeiska näten, det vill säga TEN-T-nätet, som definieras i beslut 884/2004/EG, och det godsnät som redovisas i direktiv 2001/12/EG. Kartan svarar mot eller visar de nät som definieras inom ramen för de europeiska forskningsprojekten Trend, Reorient och New Opera och nätet för utbyggnad av ERTMS-ETCS (European rail traffic management system/European train control system).



INDICATIVE SCOPE for a RAIL FREIGHT-ORIENTED NETWORK



- Rail freight-oriented network
- Railway Trans-European Network as defined in Decision 884/2004
- Third countries

Cartography: DG TREN - 26/07/2007
© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries

4. UTVÄRDERING AV ALTERNATIVEN

4.1. Alternativen för att uppfylla målen för detta initiativ

Trafikförseningar vid flaskhalsar (i allmänhet i närheten av tätorter), gränsövergångar, där mycket tid kan gå förlorad på grund av administrativa eller tekniska krav, samt försenat tillträde till järnvägstjänster (terminaler, rangerbangårdar) är tre stora problem för de internationella järnvägstransporterna. Dessa problem har en betydande inverkan på den genomsnittliga tidtabellshastigheten och man kan förmoda att det är dessa krav som skapar en begränsning inom infrastrukturen av transporternas kapacitet och driftssäkerhet.

Med tanke på de pågående initiativen, som bland annat syftar till att förenkla gränspassagen för järnvägstrafik, torde alternativ A leda till förbättringar inom hela godsnätet som dock inte skulle vara enhetliga eller som till och med skulle vara otillräckliga.

Alternativen B1 och B2 torde göra det möjligt att påtagligt förbättra tiden för gränspassage inom samtliga korridorer. Dessa alternativ torde även medföra en samordnad användning (mellan infrastrukturförvaltare på båda sidor av gränserna) och en mer strukturerad användning av infrastrukturen, vilket således skulle göra det möjligt att öka den genomsnittliga tidtabellshastigheten inom korridorerna. I detta avseende tycks alternativ B2, som är mer ambitiöst i fråga om gränsöverskridande samordning än alternativ B1, vara mest effektivt när det gäller att minska gränspassagernas inverkan på restiden.

De åtgärder som föreslagits för att förbättra tillträdet till järnvägstjänster (ökad öppenhet och större kapacitet hos tjänsterna) torde göra det möjligt att minska väntetiden i samband med dessa tjänster.

Alternativ C skulle naturligtvis svara mot de fastställda målen på det mest fullständiga sättet. Eftersom trafiken på linjerna inte är blandad kan användningen faktiskt på ett mycket enklare sätt optimeras och korridorer helt avsedda för transporter införas. Ett sådant nät, som vore helt och hållet avsett för godstrafik, skulle dock vara överdimensionerat jämfört med unionens infrastruktursbehov under de kommande 15 åren, och endast några små europeiska sektorer skulle kunna utnyttja en sådan trafik år 2020 med hela den kapacitet som en särskild godstrafiklinje med dubbelspår ger.

4.2. Alternativens ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser

Utvecklingstendensen hos järnvägens och vägarnas marknadsandelar påverkas endast i mycket liten utsträckning och de externa transportkostnaderna (luftföroreningar och klimatuppvärmning) hos alternativ A fortsätter att öka i stadig takt. Alternativ A kommer däremot knappast att leda till ökat buller, vilket är en känslig aspekt av järnvägstransporter.

Inverkan av alternativen B1 och B2 på passagerartransporterna är en av de största sociala och ekonomiska konsekvenserna. Eftersom den stora merparten av linjerna inom godsjärnvägsnätet inte är överbelastade, torde den ökade driftssäkerheten hos järnvägsspåren endast leda till en liten omläggning av passagerartrafiken. Passagerartrafiken torde bli mer driftssäker (den optimerade tilldelningen av järnvägsspår rör denna trafik i lika hög grad som godstrafiken), men något mindre effektiv (resornas längd torde öka med ungefär 10 procent i de flesta fall).

Beträffande miljöaspekterna är resultaten av alternativen B1 och B2 de mest positiva, eftersom de externa miljökostnadsbesparingarna är tämligen stora jämfört med de kostnader som undviks jämfört med alternativ A.

Beträffande de ekonomiska aspekterna tycks alternativen B1 och B2 vara de mest balanserade, framför allt med tanke på samhällets lägre kostnad för dessa alternativ jämfört med alternativ C.

Miljöinverkan av alternativ C tycks vara måttlig, eftersom kostnaden för utveckling av nya linjer minskar detta alternativs fördelar jämfört med alternativen B1 och B2 när det gäller att undvika externa kostnader.

4.3. Andra bedömningskriterier

Det status quo som alternativ A innebär medför inte några merkostnader jämfört med de redan vidtagna åtgärderna och de redan inledda programmen, men insatsen för att samordna infrastrukturförvaltarna skulle kunna ta lång tid och borde påskyndas.

Operativa åtgärder, i enlighet med de lagstiftningsåtgärder som föreslås för alternativen B1 och B2, som exempelvis åtgärderna och verktygen för att optimera korridorens användning och utbyggnaden av ERTMS, kan genomföras på kort sikt och kan ge större lönsamhet än de infrastrukturåtgärder som endast är genomförbara på längre sikt och med mycket större finansiella medel. Fördelarna med operativa åtgärder är dock begränsade och de bör även åtföljas av strukturella åtgärder.

De strukturella infrastrukturåtgärderna kan uppskattas till ungefär 80 miljarder euro. Man särskiljer strukturella åtgärder på första nivån, som syftar till att harmonisera och öka korridorens kapacitet i fråga om tågens maximala längd, till en kostnad på 20 miljarder euro. Å andra sidan uppgår de tunga strukturella åtgärderna för avskaffandet av flaskhalsar till 60 miljarder euro.

Vissa lokala myndigheters motstånd mot nödvändigheten att omorganisera passagerartransporterna i vissa områden kan vara en av de största riskerna för dessa alternativ. Men fler godståg i trafik utanför tätorterna betyder mycket ofta färre långtradare i samma område.

Kostnaden för genomförandet av hela nätet, det vill säga alternativ C enligt förslaget på kartan, med en total längd på ungefär 25 000 km, skulle uppgå till ungefär 170 miljarder euro.

Sett till totalkostnaden är det mer lönsamt att använda en linje till dess maximala kapacitet. Även om resan blir 33 procent längre i tid är detta alternativ mindre kostsamt än en utbyggnad av kapaciteten. Då en utökad kapacitet visar sig nödvändig måste det undersökas om alternativa lösningar (återanvändning av vissa linjer eller förbifartsleder) kan vara mer fördelaktiga.

Nödvändigheten av dessa stora investeringar för att genomföra ett godsnät, och detta endast på lång sikt, utgör en betydande risk. De finansiella resurser som medlemsstaterna, infrastrukturförvaltarna och gemenskapen kan avsätta är nämligen begränsade.

4.4. Sammanfattning av utvärderingen av alternativen

Det tycks i sin helhet som om **alternativen B1 och B2 utgör de mest balanserade lösningarna för de mål som anges i avsnitt 4**. Dessa alternativ består nämligen i att tillföra en ny politisk, finansiell och lagstiftningsmässig drivkraft, genom att slutföra och stärka de redan inledda initiativen. **Alternativ A framstår som otillräckligt och alternativ C som överdimensionerat** för de kort- och långsiktiga insatser som beaktats i denna konsekvensbedömning.

Alternativen B1 och B2 är på olika sätt avsedda att avskaffa ett antal hinder för att förbättra godstransporternas konkurrenskraft. **Ur finansiell, politisk och lagstiftningsmässig synpunkt** vore det lämpligt att **fokusera på de åtgärder som är mest effektiva och som är genomförbara på kortast möjliga tid (strukturella åtgärder)**.

Också **avskaffandet av operativa och administrativa flaskhalsar som kan ske på kort till medellång sikt och som inte kräver alltför stora resurser**, åtminstone finansiellt sett, bör prioriteras. Avskaffandet av strukturella flaskhalsar bör vara föremål för åtgärder som vidtas och finansieras av de berörda parterna (medlemsstaterna och infrastrukturförvaltarna) med stöd av gemenskapen, enligt de aktuella föreskrifterna för TEN-T-nätet och sammanhållningsfonderna.

Det innebär dock inte att idén med ett gods nät bör uteslutas helt. Den lösning som här förespråkas är faktiskt att anta ett progressivt tillvägagångssätt, med beaktande av åtgärdernas tidsmässiga och finansiella genomförbarhet. Genomförandet av alternativen B1 och B2 borde därför utgöra ett första steg innan man på längre sikt når fram till genomförandet av korridorer för enbart godstransporter.

5. GENOMFÖRANDE AV DE VALDA ALTERNATIVEN: TIDSPLAN OCH UPPFÖLJNING

5.1. Preliminär tidsplan

Oktober 2007	Godkännande av meddelandet
Första halvåret 2008	Strukturerad diskussion om de alternativ som föreslås i meddelandet Konsekvensbedömning av de valda åtgärderna Förslag till lagstiftningsåtgärder
2009/2010	Antagande av lagstiftningsåtgärder

5.2. Uppföljning av genomförandet

Uppföljningen kommer främst att bestå i en fördjupad analys av de här föreslagna åtgärderna, i ett urval av de viktigaste åtgärderna, i genomförande av åtgärderna och i att garantera de berörda parterna att åtgärderna genomförs. De främsta berörda parterna, liksom samtliga

berörda avdelningar inom kommissionen, kommer att rådfrågas och göras delaktiga i samtliga dessa steg.

Vidare kommer en uppföljningsrapport om utvecklingen på järnvägsmarknaden (systemet för övervakning av järnvägsmarknaden) att offentliggöras samtidigt som detta initiativ inleds. Denna rapport kommer att göra det möjligt att regelbundet kontrollera om utvecklingen av ett järnvägsnät för godstransporter leder till att en större andel av godstrafiken transporteras på järnväg.