



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 13 juli 2023
(OR. en)

11718/23
ADD 4

Interinstitutionellt ärende:
2023/0271 (COD)

TRANS 305
CODEC 1346

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	13 juli 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2023) 444 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utnyttjande av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet, om ändring av direktiv 2012/34/EU och om upphävande av förordning (EU) nr 913/2010

För delegationerna bifogas dokument SWD(2023) 444 final.

Bilaga: SWD(2023) 444 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om utnyttjande av järnvägsinfrastrukturkapacitet i det gemensamma europeiska järnvägsområdet, om ändring av direktiv 2012/34/EU och om upphävande av förordning (EU) nr 913/2010

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

A. Behov av åtgärder
Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?
Järnvägen är ett hållbart transportslag som förväntas bidra till övergången till en klimatneutral EU-ekonomi. För närvarande kämpar järnvägssektorn med att tillhandahålla tjänster som tillgodoser kundernas behov, särskilt när det gäller godstransporter. För det första gör dåliga resultat i fråga om anpassning till kundernas behov, punktlighet, tillförlitlighet och hastighet ofta järnvägen till ett andrahandsval som transportslag. För det andra utnyttjar järnvägsinfrastrukturförvaltare och leverantörer av transporttjänster (järnvägsföretag) inte alltid begränsad järnvägsinfrastrukturkapacitet på ett bra sätt.
Reglerna för förvaltning av järnvägsinfrastrukturens kapacitet och trafikledning fastställs i EU-lagstiftningen. Genom direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde inrättas unionens allmänna rättsliga ram för det gemensamma europeiska järnvägsområdet. I förordning (EU) nr 913/2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik (<i>förordningen om godskorridorer</i>) fastställs särskilda regler för elva godskorridorer som omfattar linjer som korsar minst två medlemsstaters territorium och förbinder två eller flera terminaler. Det finns belägg för att den nuvarande ramen inte betjänar alla järnvägsmarknadssegment lika väl. I synnerhet har godstransporter och gränsöverskridande transporter svårt att få kapacitet med tillräcklig kvantitet och kvalitet för att tillgodose kundernas behov. Järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare har inlett flera initiativ, framför allt TTR-projektet (<i>Timetable Redesign</i>), som syftar till att se över processen för kapacitetsförvaltning i Europa. De åtgärder som testas i detta projekt är dock endast möjliga att genomföra om EU-lagstiftningen ändras.
Vad vill man uppnå?
Detta initiativ syftar till att förbättra kapacitetsförvaltningen och trafikledningen på EU:s järnvägsnät i syfte att stödja ökade järnvägstransporter. Initiativet syftar därför till att ta itu med de två centrala problem som identifierats. De specifika målen är följande: 1) Möjliggöra effektivare förfaranden för kapacitetsförvaltning. 2) Stärka incitamenten för att förbättra järnvägsinfrastrukturens och järnvägstransporttjänsternas prestanda. 3) Införa effektivare mekanismer för samordning mellan berörda parter, särskilt över gränserna. 4) Stödja införandet av digitala verktyg som möjliggör bättre kapacitetsförvaltning och trafikledning.
Vad är mervärdet av åtgärder på EU-nivå (subsidiaritetsprincipen)?
Även om merparten av persontrafiken på järnväg är inhemsk är ungefär hälften av godstrafiken gränsöverskridande och efterfrågan på gränsöverskridande järnvägstrafik väntas öka till följd av de ambitiösa målen för minskade koldioxidutsläpp inom transportsektorn och de politiska åtgärder som EU och medlemsstaterna har föreslagit och infört. Järnvägen har därför en stark gränsöverskridande dimension. Åtgärder på EU-nivå kommer oundvikligen att ta hänsyn till utvecklingen av järnvägstjänster som sträcker sig utanför de nationella gränserna. Detta gör det möjligt att utnyttja järnvägens konkurrensfördelar, som ökar över längre sträckor. Åtgärder på EU-nivå är nödvändiga för att förbättra punktligheten och tillförlitligheten i den gränsöverskridande trafiken. Dessutom kommer de nya reglerna att ha en positiv inverkan på kvaliteten på all järnvägstrafik på nätet, även inhemsk trafik. I efterhandsutvärderingen av förordningen om godskorridorer från 2021 beskrivs en järnvägsmarknad som, utan ytterligare åtgärder på EU-nivå, fortfarande är inriktad på nationella tjänster, där järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare missar möjligheten att expandera på grundval av bättre prestanda. Infrastrukturförvaltare, som i överväldigande majoritet har inrättats på medlemsstatsnivå, är genom sin utformning inriktade på att förvalta det nationella järnvägsnätet. Sömlösa gränsöverskridande järnvägstransporter kräver därför effektiv samordning och integration på EU-nivå för att ta itu med frågor som rör kapacitet och trafik för gränsöverskridande tåg i hela EU:s järnvägsnät och övervinna begränsningarna i godskorridorena, som endast ansvarar för en del av kapaciteten på en del av järnvägsnätet.
B. Lösningar
Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det något rekommenderat alternativ? Om inte, varför?
Fyra politiska alternativ (alternativ 1, 2, 3 och 4) har tagits fram i samband med denna

konsekvensbedömning. I alla alternativ föreslås lösningar på de identifierade problemen, men de varierar när det gäller omfattningen av de åtgärder som planeras på EU-nivå. Alternativ 1 är inriktat på att bibehålla korridormetoden och utvidgar den till att omfatta all gränsöverskridande trafik. Alternativ 2, 3 och 4 är inspirerade av berörda parter och inför en ny och unik uppsättning regler för kapacitetsförvaltning i hela nätverket. De skiljer sig åt när det gäller mekanismerna för att säkerställa samordning av kapacitetsförvaltningen över gränserna samt när det gäller aspekter som kvalitetsövervakning och tillsyn. I alternativ 2, 3 och 4 planeras en påskyndad digitalisering och automatisering av kapacitetsförvaltningen.

Genom rekommenderat alternativ 3 införs alla åtgärder som sektorn föreslagit för att modernisera reglerna för kapacitetsförvaltning så att de bättre motsvarar behoven inom alla segment av järnvägsmarknaden. Det innebär att en regelbaserad samordningsmekanism läggs till, som ger nätverket av infrastrukturförvaltare befogenhet som beslutsfattande organ, med stöd av en lagligen utsedd operativ enhet. Mandatet stärks för nätverket av regleringsorgan på järnvägsområdet, som regleringsmässig motpart på EU-nivå. Närmare föreskrifter, bland annat om valet av en enhet för operativa uppgifter, som kommer att stödja beslutsprocessen, kommer att fastställas i icke-lagstiftningsakter efter omfattande samråd med berörda parter.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

Samrådet med berörda parter har visat på ett tydligt samförstånd om att de nuvarande reglerna för kapacitetsförvaltning inte kommer att göra det möjligt för järnvägssektorn att växa i linje med de politiska ambitionerna på EU-nivå och medlemsstatsnivå. Det fanns ett brett stöd för strategin för att övervinna stelheten i den årliga tidtabellsprocessen och att komplettera den med mer strategiska och smidigare/mer flexibla processer, vilket järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna gemensamt eftersträvar. Trots det allmänna samförståndet betonade de berörda parterna aspekter som är särskilt relevanta för dem. Järnvägsföretagen betonade att kapacitetsförvaltningen måste ta hänsyn till marknadens behov och varnade för en överdrivet "utbudsstyrd" strategi, som riskerar att göra kapacitetsförvaltningen stelbent och avskild från kundernas behov. Vissa regleringsorgan delade denna uppfattning och många av dem lyfte fram fördelarna med konkurrens på marknaderna för järnvägstransporter och betonade vikten av deras uppgift att säkerställa lika villkor, särskilt om infrastrukturförvaltarna ges en mer proaktiv roll i kapacitetsförvaltningen. I detta sammanhang vidhöll regleringsorganen att eventuella gemensamma beslutsansvar för infrastrukturförvaltare på EU-nivå måste uppvägas av liknande befogenheter på EU-nivå på regleringssidan.

När det gäller införandet av samordningsmekanismer på EU-nivå, med tanke på den viktigaste egenskap som skiljer alternativ 3 och 4 från alternativ 2, intog järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare en reserverad ståndpunkt under den inledande fasen av samrådet. Infrastrukturförvaltarna betonade att deras sakkunskap och kunskaper på plats inte kan ersättas av en enhet på EU-nivå. Järnvägsföretag uttryckte oro över att alla strukturer på EU-nivå riskerar att åsidosättas av infrastrukturförvaltare med hänsyn till de rådande nationella intressena. Järnvägsföretagen hade högre förväntningar på en enhet som kombinerar lednings- och tillsynsfunktioner på EU-nivå, i en underordnad ställning i förhållande till infrastrukturförvaltare, som en drivkraft för bättre villkor för gränsöverskridande järnvägstransporter.

Kunderna för järnvägstransporttjänster, särskilt inom godstransportsegmentet, har framhållit behovet av skyndsamma och betydande förbättringar av prestandan som en nödvändig förutsättning för att överföra ytterligare transportvolym till järnväg. Särskilt när det gäller godstransporter har vikten av tillförlitlighet, punktlighet och kundinformation betonats. Järnvägs kunder har visat det relativt starkaste stödet för de mer ambitiösa politiska alternativen (alternativ 3 och 4), som involverar betydande ansvar på EU-nivå.

Även om begränsad återkoppling mottogs från medlemsstaterna under samrådet var den i allmänhet positiv till initiativets mål att främja utvecklingen av järnvägstransporter samtidigt som den var förhållandevis vag när det gäller hur det skulle uppnås. Det fanns en benägenhet att vilja behålla den korridorbaserade strategin för gränsöverskridande samordning.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för huvudsakliga alternativ)?

Det rekommenderade alternativet ger totala fördelar som uppskattas till 13 502,7 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 jämfört med utgångsscenarioet.

De **direkta fördelarna** inbegriper en ökning av den befintliga infrastrukturens användbara kapacitet, vilket möjliggör en ökning av järnvägstrafiken med 4 % (uttryckt i tågkilometer) jämfört med utgångsscenariot 2050. Ytterligare effekter är bland annat förbättringar av tågens punktlighet, järnvägstrafikens tillförlitlighet och en minskning av järnvägsinfrastrukturarbetenas negativa inverkan på trafiken. Fördelarna för järnvägsföretagen till följd av ökningen av den användbara kapaciteten uppskattas till 2 575,7 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 jämfört med utgångsscenariot, medan fördelarna till följd av den förbättrade tågpunktligheten uppskattas till 658 miljoner euro. Det rekommenderade alternativet leder till vissa kostnadsbesparingar, särskilt för järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare (inklusive driftskostnader) men även för offentliga myndigheter. De totala kostnadsbesparingarna för järnvägsföretag uppskattas till 482,8 miljoner euro, medan kostnadsbesparingarna för infrastrukturförvaltare uppskattas till 493,5 miljoner euro (varav 8,2 miljoner euro i minskade administrativa kostnader). För offentliga myndigheter uppskattas de totala kostnadsbesparingarna till 9,4 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 jämfört med utgångsscenariot, varav 2,6 miljoner euro i minskade administrativa kostnader.

Indirekta effekter inbegriper ytterligare sysselsättning (1,06 miljoner fler anställda under perioden 2025–2050) samt en minskning av de externa kostnaderna för koldioxidutsläpp, luftföroreningar och trafikolyckor och trafikstockningar. Fördelarna med de minskade externa kostnaderna monetariseras och uppskattas till 3 309,3 miljoner euro för koldioxidutsläpp, 681 miljoner euro för utsläpp av luftföroreningar, 2 801,6 miljoner euro för olyckor och 2 374,8 euro för trafikstockningar.

Ett antal ekonomiska aktörer bör dra nytta av den ökade godstrafiken på järnväg och dess förbättrade kvalitet, däribland terminaloperatörer och kunder för godstransport på järnväg.

Underlättande av gränsöverskridande järnvägstrafik kommer också att ha en positiv inverkan på persontrafiken på järnväg och därmed gynna EU-medborgarna.

Med beaktande av kostnaderna uppskattas nettofördelarna med det rekommenderade alternativet till 11 408,8 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 jämfört med utgångsscenariot.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för huvudsakliga alternativ)?

Kostnaderna för det rekommenderade alternativet uppskattas till 2 094 miljoner euro utöver grundkostnaderna, uttryckta som nuvärde under perioden 2025–2050.

Den största delen av dessa kostnader kommer att falla på infrastrukturförvaltarna på grund av flera politiska åtgärder. En stor del av de totala kostnaderna beror på införandet av de it-verktyg och tillämpningar som krävs för att uppfylla EU:s tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD TAF) för järnväg och för att förenkla kapacitetsförvaltningen genom digitalisering och automatisering mer allmänt. EU:s samordningsmekanismer kommer att leda till betydande kostnader för att säkerställa kontinuerlig drift och ett sunt beslutsfattande. Infrastrukturförvaltarna kommer också att ådra sig kostnader för att säkerställa bästa möjliga anpassning till arbetet på EU-nivå och till sina grannar. Den höga andelen kostnader för infrastrukturförvaltare återspeglar att deras roll i fråga om kapacitetsförvaltning och trafikledning stärks genom initiativet, men också att de måste skapa lika villkor genom att införa omfattande samrådsmekanismer. De totala kostnaderna för infrastrukturförvaltare uppskattas till 1 609 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 (jämfört med utgångsscenariot).

De kostnader för järnvägsföretag som är en direkt följd av detta initiativ (435,1 miljoner euro) är mycket lägre och avser främst ett påskyndat införande av gränssnitt som överensstämmer med TSD TAF för deras it-system för kapacitetsförvaltning samt deras aktiva deltagande i samråd med infrastrukturförvaltare.

Regleringsorganen måste se till att deras nätverk har de resurser som krävs för att övervaka och ingripa i den nya processen för kapacitetsförvaltning. De totala kostnaderna för nationella offentliga myndigheter, inklusive regleringsorgan, uppskattas till 31,1 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 jämfört med utgångsscenariot. Dessutom kommer Europeiska kommissionen att ådra sig kostnader på uppskattningsvis 1,8 miljoner euro.

Andra berörda parter (terminaloperatörer och multimodala transporttjänster) kommer att bära mindre kostnader (17 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 jämfört med utgångsscenariot).

Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?
Det rekommenderade alternativet är inte inriktat på små och medelstora företag, men det förväntas minska hindren för marknadstillträde och säkerställa lika villkor. Detta skulle gynna nya aktörer på marknaden för järnvägstjänster, varav vissa sannolikt är små och medelstora företag. Järnvägsoperatörer och tillhandahållare av järnvägsrelaterade tjänster, varav vissa är små och medelstora företag, kommer sannolikt att öka sin ekonomiska verksamhet på grund av den ökade järnvägstrafiken. Initiativet förväntas därför ha en övergripande positiv inverkan på små och medelstora företag.
Påverkas nationella budgetar och förvaltningar i betydande grad?
De flesta infrastrukturförvaltare är beroende av statlig finansiering. Eftersom de förväntas stå för en stor del av kostnaderna kan man anta att detta kommer att påverka de nationella budgetarna, särskilt under de första fem åren på grund av nödvändiga it-investeringar.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
Ökningen av järnvägstrafiken kommer att få positiva effekter på den inre marknaden. Det rekommenderade alternativet kommer att leda till en högre grad av harmonisering och integrering av järnvägsinfrastruktur tjänster, vilket kommer att gynna operatörer som utvecklar gränsöverskridande tjänster och därmed skapa möjligheter till ökad konkurrens och bidra till ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.
Proportionalitetsprincipen
Det rekommenderade alternativet går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de övergripande politiska målen. Målet att förbättra järnvägarnas prestanda inbegriper gränsöverskridande trafik. Alternativet innebär en förstärkt samordningsmekanism jämfört med den nuvarande förvaltningen av godskorridorerna men tar hänsyn till det faktum att järnvägstrafiken för närvarande huvudsakligen är inhemsk.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Åtgärderna kommer att ses över efter att en lämplig tidsperiod har förflutit efter förslagets antagande och närmare bestämmelser har införts genom icke-lagstiftningsakter. Politiska åtgärder kommer att kräva tid för att träda i kraft och generera effekter. Om det inte uppstår problem med genomförandet kommer detta att ta minst fem år från det att lagstiftningen trätt i kraft. Dessutom kommer kommissionen att bistås av ett organ för prestationsgranskning och kommer att delta i infrastrukturförvaltarnas och regleringsorganens arbete på EU-nivå och på så sätt ha överblick över framstegen i genomförandet och åtgärdernas effekter.