

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.12.2008
SEC(2008) 3029

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende het spoorwegnet voor een concurrerend goederenverkeer**

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM (2008) 852 definitief}
{SEC (2008) 3028}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende het spoorwagennet voor een concurrerend goederenverkeer

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

1. OPZET EN PLANNING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Deze effectbeoordeling betreft het vervolg op de mededeling die de Commissie op 18 oktober 2007 heeft vastgesteld, "Naar een spoorwagennet met voorrang voor goederenverkeer"¹. De beoordeling is uitgevoerd in samenwerking met een externe adviseur.

Er hebben verscheidene raadplegingen plaatsgehad: eerst in 2006 ter ondersteuning van de mededeling die in oktober 2007 is vastgesteld en die gunstig is onthaald door de sector en het Parlement en de Raad; vervolgens van januari tot juni 2008 via een groep deskundigen uit verschillende lidstaten, die diverse bij dit initiatief betrokken partijen vertegenwoordigen; en tot slot heeft in juni en juli 2008 een openbare raadpleging plaatsgehad overeenkomstig de normen van de Commissie.

2. WAAROM MAATREGELEN OM EEN SPOORWAGENNETHET VOOR EEN CONCURREREND GOEDERENVERKEER TOT STAND TE BRENGEN?

Reeds dertig jaar heeft het goederenvervoer per spoor het om verschillende redenen moeilijk: industriële veranderingen, de aanleg van autowegen, nieuwe eisen van ondernemingen op logistiek gebied. Om deze moeilijkheden het hoofd te bieden, voert de Gemeenschap een actief beleid om het spoor een nieuwe impuls te geven door de vervoersmarkt geleidelijk open te stellen voor concurrentie (geldt vanaf 1 januari 2007 voor al het goederenvervoer) en door de spoorwegsystemen interoperabel te maken.

Dat er tot op heden weinig vorderingen met het goederenvervoer per spoor zijn gemaakt, ligt aan diverse factoren, waaronder de trage ontwikkeling van de concurrentie en de interoperabiliteit en het gebrek aan hoogwaardige en betrouwbare infrastructuurcapaciteit voor het internationaal vrachtvervoer.

De bestaande communautaire wetgeving, in het bijzonder Richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit, bevat een reeks bepalingen over de samenwerking tussen nationale infrastructuurbeheerders om het internationale goederenvervoer te vergemakkelijken, en over de manier waarop voor dit type verkeer

¹ COM(2007) 608.

rijpaden moeten worden toegewezen. Deze bepalingen zijn niet nauwkeurig genoeg en daarom ontoereikend.

De meest delicate kwesties in verband met de infrastructuurcapaciteit voor het internationaal goederenvervoer per spoor zijn: de gebrekkige samenwerking op het gebied van de investeringen en het operationele beheer van de infrastructuur, die soms bij de grens tot onderbrekingen leiden; de te geringe coördinatie tussen de spoorweginfrastructuur en de terminals in het algemeen (in havens, in het binnenland of in rangeerstations); de noodzaak van een transparante informatie voor de gebruikers van de infrastructuur; de zeer frequente achterstelling van het goederenvervoer bij het reizigersverkeer op lijnen met gemengd verkeer en qua investeringen.

Als geen enkele nieuwe maatregel wordt getroffen, bestaat het gevaar dat de genoemde problemen nog groter worden, waardoor het spoor niet langer kan voorzien in de behoeften op het gebied van de goederenmobiliteit.

3. DOELSTELLINGEN

De Commissie streeft ernaar de dienstverlening van infrastructuurbeheerders aan aanbieders van internationale goederenvervoersdiensten te verbeteren. Daartoe wil zij de bestaande initiatieven uitbreiden, versterken en/of aanvullen om zo een internationaal spoorwegnet voor een concurrerend goederenverkeer tot stand te brengen dat uit een aantal corridors bestaat.

Het initiatief dat via deze effectbeoordeling wordt getoetst, voldoet aan de groei-doelstellingen van de Lissabon-agenda en past volledig binnen de beleidslijnen die de Commissie heeft vastgesteld in haar witboek over het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010 en in de tussentijdse evaluatie van dat witboek, die in 2006 is gepubliceerd. Het initiatief helpt tevens de doelstellingen van de Unie inzake duurzame ontwikkeling te realiseren.

Tot slot hebben diverse initiatieven een bijdrage geleverd aan de totstandbrenging van zulke corridors of doen dat nog steeds: het eerste spoorwegpakket (Richtlijnen 2001/14/EG en 2001/12/EG), het TEN-V-programma (trans-Europees vervoersnetwerk), de samenwerking tussen lidstaten en infrastructuurbeheerders in het kader van de ERTMS-corridors en de ontwikkeling van de technische specificatie voor telematicatoepassingen voor het goederenvervoer (TAF TSI).

De Commissie is van plan actie te ondernemen aan de hand van vier punten waarmee de grootste problemen worden aangepakt: verbetering van de coördinatie tussen infrastructuurbeheerders; verbetering van de voorwaarden voor toegang tot de infrastructuur; verlenen van adequate voorrang aan goederentreinen; verbetering van de intermodaliteit langs de corridors.

4. OPTIES

Om dit netwerk te ontwikkelen, heeft de Commissie in het kader van de in oktober 2007 vastgestelde mededeling drie alternatieve strategieën onderzocht²: geen nieuwe initiatieven; de totstandbrenging van een netwerk voor een concurrerend goederenverkeer; de

² Zie de effectrapportage SEC(2007) 1322.

verwezenlijking van een netwerk dat volledig bestemd is voor het goederenverkeer. De Commissie heeft geconcludeerd dat de totstandbrenging van een netwerk voor een concurrerend goederenverkeer de beste oplossing is. Dat mag evenwel niet verhinderen dat op de langere termijn een netwerk wordt gerealiseerd dat volledig bestemd is voor het goederenvervoer.

Deze effectbeoordeling heeft betrekking op de verwezenlijking van dit netwerk, waarvoor drie opties zijn onderzocht:

- optie A (status-quo): referentiescenario waarbij geen nieuwe actie wordt ondernomen en de reeds bestaande maatregelen (TEN-V-programma, beleid ter bevordering van de interoperabiliteit) worden voortgezet. Er wordt geen rekening gehouden met acties (met name de herziening van het eerste spoorwegpakket en de uitvoering van de strategie voor de internalisering van externe kosten) die reeds zijn geprogrammeerd, maar nog niet in gang zijn gezet;
- optie B (politieke initiatieven): uitbreiden van het ERTMS-initiatief tot andere corridors; verspreiden van beste praktijken; stelselmatige controle van de toepassing van bestaande wetgeving (vooral betreffende internationale samenwerking en de instelling van prestatieregelingen); lidstaten en infrastructuurbeheerders aanmoedigen om meer samen te werken en vrijwillig corridors te ontwikkelen;
- optie C (versterking van de wetgeving): voorstellen om de bestaande wetgeving zodanig aan te vullen dat de samenwerking tussen lidstaten en infrastructuurbeheerders voor 2013 op ten minste één corridor per lidstaat verplicht wordt; op deze corridor krijgt het goederenvervoer voldoende voorrang en kunnen exploitanten gemakkelijker met elkaar concurreren; deze aanvulling op de wetgeving zal gelden voor een netwerk van corridors.

5. METHODOLOGISCHE ELEMENTEN VAN DE EFFECTBEOORDELING

De Commissie heeft gekozen voor een beoordeling van de gevolgen voor de corridors A (Rotterdam-Genua) en E (Dresden-Boedapest), die elkaar aanvullen in geografische opzicht (ligging noord-zuid/oost-west, in verschillende delen van de Unie), wat betreft eindpunten (zeehavens/binnenland; dichtbevolkte/niet-dichtbevolkte gebieden), wat betreft verkeer (intensiteit van het verkeer; verdeling van het verkeer tussen reizigers en goederen/tussen internationale en binnenlandse goederen) en het niveau van samenwerking tussen de verschillende nationale betrokkenen³.

De voor deze beide corridors verkregen resultaten zijn geëxtrapoleerd naar het ERIM⁴-netwerk, dat de baanvakken groepeert waarop het meeste goederenverkeer plaatsvindt (dit netwerk omvat 20% van alle Europese lijnen en 56% van alle tonkilometers).

Voor elke corridor zijn eerst de operationele en vervolgens de maatschappelijke gevolgen beoordeeld met behulp van het model Transtools, op basis van algemene hypothesen en de verkregen resultaten voor de operationele effecten⁵.

³ Zie bijlage 7 voor de belangrijkste gegevens over de ERTMS-corridors.

⁴ ERIM is een project van de Internationale Spoorwegunie. Zie bijlage 8 voor de kaart van het ERIM-netwerk.

Om van de beoordeling van de operationele gevolgen over te gaan naar de beoordeling van de maatschappelijke gevolgen, zijn de op operationeel niveau verkregen resultaten voor elke corridor vertaald in “veranderingsfactoren” van de kosten en de reissnelheid van het goederenvervoer per spoor enerzijds en de reissnelheid van het personenvervoer per spoor anderzijds. Vervolgens zijn deze veranderingsfactoren geïntegreerd in de gegevens die nodig zijn om Transtools te gebruiken.

6. KWALITATIEVE ANALYSE VOOR DE CORRIDORS A EN E

Kwalitatief gezien heeft optie B als belangrijkste troef dat deze een grote flexibiliteit biedt bij het vaststellen en uitvoeren van de maatregelen die nodig zijn om de gewenste vooruitgang te boeken. In deze context kunnen de infrastructuurbeheerders en de lidstaten hun activiteiten optimaal afstemmen op hun specifieke situatie. Optie B bergt echter zeer grote risico's in zich waar het gaat om de daadwerkelijke uitvoering van de beoogde maatregelen en de verschillen tussen de corridors, zowel op technisch en organisatorisch gebied als wat betreft het tempo waarin vooruitgang wordt geboekt.

Optie C levert een minder flexibel kader op, maar heeft als voordelen dat de ontwikkeling van de corridors beter zichtbaar is voor de aanbieders van goederenvervoersdiensten, dat het goederennet beter wordt gecoördineerd en dat de mix van verkeersstromen op de infrastructuren op een geheel andere manier wordt beheerd.

7. KWANTITATIEVE ANALYSE

Uit de kwantitatieve effectbeoordeling blijkt dat de vooruitgang met betrekking tot de verkorting van de wachttijden bij de grens of bij terminals en de verlaging van de eenheidskosten voor het goederenvervoer per spoor in geval van optie C groter zijn dan in geval van optie B. Dit geldt zowel voor corridor A als voor corridor E. De administratieve kosten als gevolg van een nauwere samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders worden gedeeltelijk gecompenseerd door een besparing op de administratieve kosten bij spoorwegondernemingen.

Het volgende totaalresultaat is verkregen voor de in geld uitgedrukte operationele en maatschappelijke effecten op het gehele ERIM-netwerk (de cijfers in de tabel vermelden de verschillen ten opzichte van optie A in miljoen euro):

	Kosten/baten	OPTIE B	OPTIE C
		NCW (miljoen €)	NCW (miljoen €)
Technische harmonisatie van de infrastructuur	Investeringen om inhaalsporen te verlengen	-3 219,6	-3 219,6
	Minder kosten voor het goederenvervoer per spoor	2 409,9	2 409,9
	Kortere wachttijden bij de grens	4 941,4	6 532,7

⁵ In de bijlagen worden de operationele effecten *micro-level*-effecten genoemd en de maatschappelijke effecten *macro-level*-effecten.

	Kosten/baten	OPTIE B	OPTIE C
		NCW (miljoen €)	NCW (miljoen €)
Regels voor de toewijzing van rijpaden en verkeersbeheer	<i>Extra capaciteit voor goederentreinen</i>	-	1 209,3
	Minder (voorziena en onvoorziena) vertragingen voor het goederenvervoer	-	854,2
	Meer (voorziena en onvoorziena) vertragingen voor reizigers	-	-473,8
	Hogere infrastructuurheffingen voor het goederenvervoer per spoor	-	-263
Terminals	Investeringsen om de overslagsporen te verlengen	-322	-322
	Minder kosten voor het samenstellen van treinen	221,9	221,9
	Kortere overslagtijd	1 160,3	1 160,3
	Kortere wachttijd	-	3 770,9
Administratieve kosten	Extra administratieve kosten	5,9	-0,8
Totaal netto contante waarde op operationeel niveau (zonder aanvullende capaciteit)		5 197,8	10 670,7
Totaal netto contante waarde op operationeel niveau (met aanvullende capaciteit)			11 880
Economische effecten	Lagere vervoerskosten	3 806,9	5 604,3
Milieueffecten	Minder externe kosten	58 050,5	86 567,3
	<i>Minder kosten voor opstoppingen</i>	303 912,3	455 298,9
Totaal netto contante waarde op maatschappelijk niveau (zonder congestie)		61 857,4	92 171,6
<i>Totaal netto contante waarde op maatschappelijk niveau (met congestie)</i>		365 769,7	547 470,5

8. GEVOELIGHEID EN RISICO'S

Wat betreft de gevoeligheidsanalyse op operationeel niveau pakt optie A qua technische harmonisatie en terminalbeheer het gunstigst uit. Uit deze analyse blijkt verder dat optie C ook nog een overwegend positief effect sorteert, ook al is het referentiescenario A optimistischer.

Ten aanzien van de effecten op maatschappelijk niveau is onderzocht hoe gevoelig de resultaten zijn voor veranderingen in de kosten van het goederenvervoer over de weg (als gevolg van een sterkere verhoging van de olieprijs, een betere internalisering van de externe kosten of het gebruik van zwaardere en langere voertuigen). Het blijkt dat optie A het meest

gevoelig is voor veranderingen in de kosten van het wegvervoer en optie C het minst. Daarentegen zijn alle drie opties even gevoelig voor de invoering van grotere en zwaardere wegvoertuigen.

Bij de uitvoering van optie B dreigt vooral het gevaar dat er geen garantie kan worden geboden voor de resultaten op bepaalde actiegebieden waarvoor verplichtingen vrijwel onontkoombaar zijn (het gaat hierbij met name om gebieden die te maken hebben met de voorrang voor het goederenverkeer).

Voor optie C is het belangrijkste risico dat de ambities van de verschillende betrokken partijen te beperkt zijn of niet met elkaar overeenkomen; het andere grote risico is de "politieke" gevoeligheid in verband met de voorrang voor het goederenverkeer en met het feit dat het reizigersvervoer in de toekomst mogelijk een iets minder gunstige behandeling krijgt dan momenteel het geval is.

9. MULTICRITERIA-ANALYSE– GEKOZEN OPTIE

De tabel bevat een multicriteria-analyse van de mate waarin de drie opties beantwoorden aan de verschillende specifieke en algemene doelstellingen.

		OPTIE A Status-quo	OPTIE B Politieke initiatieven	OPTIE C Wetgevings -initiatief
SPECIFIEKE DOEL- STELLINGEN	Verbetering van de coördinatie tussen infrastructuurbeheerders	+	+	++
	Verbetering van de voorwaarden voor toegang tot de infrastructuren	0	0	+
	Verlenen van adequate voorrang aan goederentreinen	--	-	+
	Verbetering van de intermodaliteit langs de corridors	+	+	++
ALGEMENE DOEL- STELLINGEN	Economische effecten	0	+	++
	Milieueffecten	-	+	+
	Sociale effecten	0	0	-

Legenda: ++: zeer positief effect; +: positief effect; 0: geen significant effect; -: negatief effect; --: zeer negatief effect.

Wat betreft de operationele resultaten zijn de effecten van optie B en C positief of zelfs zeer positief, zowel kwantitatief als kwalitatief gezien. Toch zijn de resultaten verschillend. Voor zover optie B een aanpak op basis van vrijwilligheid inhoudt, lijken de risico's ervan groter te zijn dan die van optie C. Bovendien leveren maatregelen ten aanzien van de voorrang voor het goederenvervoer en de terminals, als voorzien in optie C, de meeste voordelen op (zij dragen in aanzienlijke mate bij aan de verschillen in de NCW tussen beide opties – 5,1 miljard euro voor optie B tegen 10,6 miljard euro voor optie C op het ERIM-netwerk), terwijl de kans heel groot is dat deze maatregelen bij optie B niet worden uitgevoerd.

Wat betreft de maatschappelijke resultaten blijken de effecten eveneens positief uit te vallen. In het algemeen heeft optie C een gunstiger maatschappelijk effect dan optie B. Dat geldt vooral voor corridor E, waar optie B een maatschappelijk effect van bijna nul heeft, terwijl optie C goed is voor een NCW van ongeveer 5,5 miljard euro.

De kwantitatieve resultaten voor optie C zijn zodanig positief dat deze optie kan worden gekozen en dat dus op communautair niveau wetgevingsmaatregelen kunnen worden getroffen. Dit stemt overeen met de uitkomsten van de diverse raadplegingen in het kader van dit onderzoek.

Tot slot zij erop gewezen dat uit de openbare raadpleging is gebleken dat de voorstellen van de Commissie met betrekking tot optie B en C brede steun krijgen. Voor veruit de meeste⁶ actiegebieden geldt dat deze voorstellen volgens ten minste 80% van de ondervraagden een positief of enigszins positief effect hebben. Met name de voorstellen betreffende de terminals worden goed ontvangen. De bestaande bestuursstructuren worden door 69% van de ondervraagden ontoereikend geacht. Deze dienen te worden versterkt. Ook de voorstellen om de toewijzingsregels gunstiger te maken voor het goederenvervoer hebben volgens meer dan 80% van de ondervraagden een positief of enigszins positief effect.

Gezien het voorgaande opteert de Commissie voor optie C. Onderdelen van optie B kunnen worden uitgevoerd om een wetgevingsinitiatief voor te bereiden, te begeleiden en eventueel aan te vullen en te ondersteunen.

Wat betreft de selectie van de corridors en het bestuur van het netwerk voor een concurrerend goederenverkeer lijkt de volgende aanpak het meest evenwichtig: de lidstaten doen voorstellen om corridors tot stand te brengen, en deze worden door de Commissie aan de hand van vooraf vastgestelde criteria bekrachtigd. Hierbij kan de ontwikkeling van het communautaire net in goede banen worden geleid en bovendien is deze aanpak politiek zeer haalbaar. Verder wordt hierbij de samenhang gewaarborgd tussen het netwerk voor een concurrerend goederenverkeer en de netwerken van het TEN-V-programma (TEN-V-netwerken, prioritaire projecten, ERTMS-corridors) om ervoor te zorgen dat het communautaire beleid op het gebied van de Europese spoorweginfrastructuur helder blijft en de Gemeenschap in het kader van dit programma de ontwikkeling van het Europese spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer financieel kan ondersteunen.

10. TOEZICHT EN EVALUATIE

Voor eind 2008 dient de Commissie een voorstel in voor een verordening betreffende de totstandbrenging van een netwerk voor een concurrerend goederenvervoer (optie C). Aan dit wetgevingsinstrument wordt de voorkeur gegeven boven een richtlijn. Een verordening biedt namelijk de mogelijkheid bepalingen en verplichtingen vast te stellen voor de betrokken partijen in de sector en de lidstaten, kan sneller ten uitvoer worden gelegd dan een richtlijn, die in nationaal recht moet worden omgezet, en heeft het voordeel dat aan weerszijden van de landsgrenzen dezelfde maatregelen worden getroffen. De Commissie zal deze verordening vergezeld doen gaan van beleidsinitiatieven om op dit gebied zo snel mogelijk vooruitgang te boeken en de uitvoering van de verordening voor te bereiden.

⁶ 91% van de respondenten is van mening dat de voorgestelde activiteiten een positief effect hebben (of een enigszins positief effect volgens meer dan 75% van de respondenten).

Er wordt gekozen voor de ontwikkeling van internationale corridors. De effecten binnen de Gemeenschap worden beoordeeld door toezicht te houden op enerzijds de totstandbrenging van deze corridors en de samenstelling ervan en anderzijds de kwaliteit en capaciteit van de internationale diensten voor goederenvervoer per spoor. Daarbij wordt vooral gekeken naar de effecten op de rationalisering van de investeringen, op de relatie tussen exploitanten en infrastructuurbeheerders, op het beheer van operationele problemen en op het vervoer van reizigers op deze corridors.

Om dit toezicht te waarborgen, stelt de Commissie voor een groep van infrastructuurbeheerders op te richten. Tevens stelt zij voor de mogelijkheid te bieden om een beroep te doen op een comité dat de algemene krijtlijnen van de corridors bekrachtigt en zorgt voor samenhang tussen de verschillende corridors.