

Bruxelles, den 17.12.2013  
SWD(2013) 529 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**En fælles indsats for konkurrencedygtig og ressourceeffektiv bytrafik**

{ COM(2013) 913 final }  
{ SWD(2013) 524 final }  
{ SWD(2013) 525 final }  
{ SWD(2013) 526 final }  
{ SWD(2013) 527 final }  
{ SWD(2013) 528 final }

# ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

## RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

### *Ledsagedokument til*

### MEDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

#### En fælles indsats for konkurrencedygtig og ressourceeffektiv bytrafik

#### 1. GENEREL SAMMENHÆNG

I 2010 understregede man i Europa 2020-strategien<sup>1</sup> for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst betydningen af et moderniseret og bæredygtigt europæisk transportsystem og understregede behovet for også at fokusere på transportens bymæssige dimension. I hvidbogen om transport fra 2011<sup>2</sup> nævntes muligheden for en europæisk støtteramme for mobilitetsplaner i byerne.

#### 2. PROBLEMAFGRÆNSNING

På trods af de eksisterende EU-politikker og lovgivningen vedrørende individuelle politikområder med indvirkning på mobilitet i byerne, trafiksikkerhed, klimaændringer, luftkvalitet, støj og de tilhørende foranstaltninger i medlemsstaterne står mange byer i Europa fortsat over for en række fælles udfordringer. De kæmper med trængsel og tilgængelighed, problemfri mobilitet langs TEN-T, trafikulykker på veje i byerne, luftforurening, CO<sub>2</sub>-emissioner og støjforurening.

Det største problem, som man har identificeret, er, at EU's mål af central betydning for et konkurrencedygtigt og bæredygtigt transportsystem – dvs. problemfri mobilitet langs TEN-T, forbedret trafiksikkerhed, reducerede CO<sub>2</sub>-emissioner og støjforurening samt forbedret luftkvalitet – er i fare på grund af udviklingen inden for transporten i byområderne. Dette har negative følger for borgernes velvære og virksomhedernes effektivitet i byområderne.

Den oprindelige årsag til dette problem hænger sammen med *en fejlslagen regulering i byerne og det forhold, at markedsmekanismerne alene ikke er i stand til at rette op på denne situation*. Den fejlslagne regulering hænger sammen med, at mange lokale myndigheder ikke er effektive i deres foranstaltninger *på grund af manglen på en integreret tilgang til mobilitet i byerne*. De løser de individuelle politikområder hver for sig uden nødvendigvis at lede efter mulige synergier eller konflikter mellem de enkelte politikområder.

#### 3. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

EU's ret til at handle på transportområdet fastlægges i artikel 90-91 i TEUF, der indeholder bestemmelser for den fælles transportpolitik, og i artikel 170-171 i TEUF, afsnit XVI om de transeuropæiske net.

---

<sup>1</sup> KOM(2010) 2020 endelig.

<sup>2</sup> KOM(2011) 144.

Nødvendigheden af at træffe foranstaltninger på EU-niveau vedrørende mobilitet i byerne skyldes, at transportsystemerne i byerne er integrerede elementer i det europæiske transportsystem og derfor også af relevans for den fælles transportpolitik. Eftersom størstedelen af transport af varer og personer starter og slutter i en by, er man nødt til at tage hensyn til den bymæssige dimension i forbindelse med TEN-T.

EU's foranstaltninger vedrørende mobilitet i byerne kan skabe merværdi ved at sikre en mere koordineret politisk ramme for integreret trafikplanlægning i europæiske byer, således at deres foranstaltninger bliver mere effektive. EU kan sende et klart politisk budskab, der kan omsættes til en stærkere politisk vilje på nationalt, regionalt og lokalt plan. EU har også potentiale til at skabe større resultater og forstærke indsatsen inden for områder som informations- og videnformidling, udvidelse af videnbasen, kapacitetsopbygning, praktisk vejledning og støtte til myndigheder, netværkssamarbejde, forskning samt udveksling af god praksis inden for fremme af integrerede tilgange til mobilitet i byer.

I dette initiativ er der i vid udstrækning taget hensyn til lokale forhold, og det pålægger ikke byerne vilkårlige, specifikke foranstaltninger. Det vil sigte mod at støtte nationale myndigheder inden for rammerne af en integreret tilgang til mobilitet i byerne med fuldstændig respekt for nærhedsprincippet og de forskellige organisationsstrukturer på lokalt plan.

#### **4. MÅLSÆTNINGER**

Det generelle formål er *at aktivere byområdernes fulde potentiale* for dermed at bidrage til et mere konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem.

Det specifikke formål er *at sikre indførelsen af en integreret tilgang til mobilitet i byerne i EU's byområder*.

De operationelle mål er:

- at skabe *politiske rammer* for EU's byområder, som omfatter alle de politikområder, der er nødvendige for at sikre en integreret tilgang til mobilitet i byerne senest i 2020
- at skabe *styringsmæssige rammer* for EU's byområder, der omfatter alle de procedurer og processer, som er nødvendige for at sikre en integreret tilgang til mobilitet i byerne senest i 2020.

#### **5. LØSNINGSMODELLER**

Den offentlige høring, møderne med eksperter og interessenter, uafhængig forskning, erfaringer fra tidligere initiativer og egne analyser har sat Kommissionens tjenestegrene i stand til at identificere et sæt løsningsmodeller, der kan bidrage til at nå det identificerede centrale mål i hvidbogen om transport i EU:

##### **5.1. Løsningsmodel 0B: Status quo-scenariet**

EU støtter en bottom up-tilgang (status quo-scenariet) for at fremme integreret planlægning af mobilitet i byerne. Kommissionen viderefører de eksisterende foranstaltninger.

I dette scenario vil Kommissionen gennem sine aktiviteter fremme indførelsen af planer for bæredygtig bytrafik (herefter: bytrafikplaner) med vægt på omfattende politiske rammer og styringsmæssige minimumsrammer.

## 5.2. Løsningsmodel 1B: Ikke-bindende anbefaling om bytrafikplaner

EU vil arbejde for at styrke de kompetente myndigheders frivillige udvikling og gennemførelse af bytrafikplaner i medlemsstaterne ved at fremsætte anbefalinger herom. Anbefalingerne vil tilskynde medlemsstaterne til at indføre nationale politiske rammer for at tilskynde til udviklingen og gennemførelsen af bytrafikplaner i deres byområder.

## 5.3. Løsningsmodel 2A: Obligatorisk udvikling af bytrafikplaner for byområder fastlagt af medlemsstaterne

EU vil gøre det obligatorisk for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at udvikle og gennemføre bytrafikplaner for bestemte kategorier af byområder. I løsningsmodel 2A skal medlemsstaterne selv fastlægge de byområder (f.eks. på grundlag af befolkningsstørrelse), hvor de mener, at en obligatorisk udvikling og gennemførelse af bytrafikplaner er nødvendig for at nå målet med dette initiativ.

Disse bindende rammer på EU-plan vil i sagens natur tage form af et lovgivningsinstrument. Af hensyn til nærhedsprincippet og for at tage hensyn til de forskellige situationer i byer og medlemsstater vil et direktiv og ikke en forordning være det hensigtsmæssige instrument i denne forbindelse.

## 5.4. Løsningsmodel 3A: Obligatorisk udvikling af bytrafikplaner i byområder fastlagt af EU (minimumspolitik og styringsmæssige minimumsrammer)

EU vil gøre det obligatorisk for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at udvikle og gennemføre bytrafikplaner for bestemte kategorier af byområder. I løsningsmodel 3A fastlægges de byområder, for hvilke der skal udvikles og gennemføres en bytrafikplan (f.eks. på grundlag af befolkningsstørrelse) på EU-plan.

Denne bindende tilgang vil kun dække minimumskravene for både politikken og de styringsmæssige rammer som beskrevet i ovenstående punkt 5.1.3. Af de samme grunde som i løsningsmodel 2A vil løsningsmodel 3A tage form af et direktiv.

## 5.5. Skematisk oversigt over mulige løsningsmodeller og deres gennemførelse

Tabel 4: Mulige løsningsmodeller

(for alle løsningsmodeller: styringsmæssige rammer: minimum)	A Politiske rammer MINIMUM	B Politiske rammer OMFATTENDE
0) Status quo: F&U, finansiering, god praksis, kampagner, lokal kapacitetsopbygning	Ikke relevant	Løsningsmodel 0B:
1) Ikke-bindende anbefaling om bytrafikplaner	Ikke relevant	Løsningsmodel 1B:
Gøre udvikling og gennemførelse af bytrafikplaner obligatorisk:		
2) Medlemsstaterne skal selv definere de byområder (f.eks. på grundlag af befolkningsstørrelse), for hvilke det er nødvendigt at udvikle og gennemføre en bytrafikplan	Løsningsmodel 2A	Ikke relevant
3) De byområder, for hvilke der skal udvikles og gennemføres en bytrafikplan (f.eks. på grundlag af befolkningsstørrelse), fastlægges	Løsningsmodel 3A	Ikke relevant

## **6. KONSEKVENSANALYSE**

### **6.1. Løsningsmodellernes indvirkning på indførelsen af bytrafikplaner**

Sammenlignet med status quo-scenariet antages det, at den obligatoriske tilgang (løsningsmodel 2A og 3A) vil føre til en meget højere grad af fuldstændige bytrafikplaner. Den frivillige tilgang (løsningsmodel 1B) fører til en mere beskedne forøgelse af indførelsen af fuldstændige bytrafikplaner, afhængigt af den lokale situation og de eksisterende incitament. Med den obligatoriske tilgang kan det med en vis sandsynlighed hævdes, at indførelsen af bytrafikplaner vil være en anelse højere for løsningsmodel 3A end for løsningsmodel 2A. Dette skyldes, at EU's definition af byer, der skal indføre bytrafikplaner, sandsynligvis vil dække bredere, eftersom EU-definitionen i højere grad vil hænge sammen med ønsket om at nå de centrale mål i EU's hvidbog på transportområdet om et mere konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem.

### **6.2. Forbindelsen mellem indførelse af bytrafikplaner og initiativets økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger**

Det må formodes, at jo flere byer, der indfører en fuldstændig bytrafikplan, jo større vil de potentielle miljømæssige, sociale og økonomiske virkninger være. I de følgende afsnit om konsekvensanalysen vil der derfor blive argumenteret for, at løsningsmodel 0B, 1B, 2A og 3A vil have en stigende indvirkning på de potentielle økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser.

### **6.3. Vigtigste økonomiske konsekvenser**

#### *6.3.1. Trængsel og fri bevægelighed for personer og varer*

Mennesker og virksomheder placerer sig i byområder for at have nem adgang til arbejdspladser, tjenesteydelser og ressourcer. Trængsel nedsætter denne tilgængelighed og dermed også tiltrækningskraften og erhvervsmulighederne på stedet. Udvikling og gennemførelse af bytrafikplaner vil føre til mindre trængsel. Transporttiderne vil blive mere forudsigelige, og færre passager-timer og ton-timer vil gå tabt, hvilket giver husholdningerne, den offentlige sektor og virksomhederne mulighed for at spare både tid og penge.

#### *6.3.2. TEN-T-nettet*

Eftersom trafikken i byerne hænger tæt sammen med trafikken på ringveje omkring byerne og omfartsveje, vil bytrafikplaner også påvirke det omkringliggende transportnet. Mindre trængsel i trafikken takket være bytrafikplaner i byområder vil være positivt for TEN-T-logistikken, idet man forbedrer adgangen til motorveje, opnår bedre forbindelser til hovedtransportcentre (havne, lufthavne) i byområderne og en bedre tilrettelæggelse af byernes logistik i almindelighed.

#### *6.3.3. Trafikoverflytning*

Indførelsen af bytrafikplaner vil føre til en positiv ændring af transportmiddelfordelingen, eftersom de fremmer gang og cykling samt offentlig transport.

#### *6.3.4. Forskning og innovation, økonomisk udvikling og EU's erhvervslivs konkurrenceevne*

Udviklingen af en ramme for bytrafikplaner på EU-niveau kan sikre Europa en førerstilling inden for viden om integreret planlægning af bytrafikken og kan dermed styrke EU's erhvervslivs konkurrenceposition. Desuden kan rammen for bytrafikplaner medføre yderligere

positive resultater for EU's erhvervslivs konkurrenceevne, eftersom et af de underliggende mål for bytrafikplaner er at forbedre effektiviteten og omkostningseffektiviteten ved transport af personer og varer.

#### 6.3.5. *Små og mellemstore virksomheder*

Bytrafikplaners overordnede indvirkning på SMV'er ventes at blive positiv, idet omkostningerne ved at drive virksomhed i byer, navnlig som følge af trængsel, vil falde. Selv om det er umuligt at sætte tal på bytrafikplaners samlede indvirkning på SMV'er, bør fordelene opveje omkostningerne, fordi byer med bytrafikplaner får mindre trængsel, forbedret tilgængelighed og øget tiltrækningskraft.

#### 6.3.6. *Budgetvirkninger*

##### Administrative omkostninger

Lokale, regionale og nationale myndigheder påvirkes på grund af større administrative omkostninger ved at gennemføre en bytrafikplan sammenlignet med traditionelle transport- og infrastrukturplaner. Gennemførelsen af bytrafikplaner kan føre til yderligere administrative byrder, f.eks. yderligere tilladelser til leverandører af logistiktjenester, så de kan komme ind i en zone med adgangs begrænsning i en bestemt by.

##### Omkostningsbesparelser

På den anden side kan lokale, regionale og nationale myndigheder spare omkostninger som følge af udviklingen og indførelsen af en mere koordineret, effektiv og omkostningseffektiv kombination af foranstaltninger inden for en bytrafikplan. Resultaterne af den første runde af lokale transportplaner i Det Forenede Kongerige viser, at fordelene ved integrerede transportordninger sandsynligvis vil være betydelige i forhold til omkostningerne og vil "være pengene værd".

### **6.4. Vigtigste sociale konsekvenser**

#### 6.4.1. *Trafiksikkerhed*

Når der inden for en bytrafikplan træffes foranstaltninger til at øge trafiksikkerheden, vil det nedbringe de store omkostninger ved færdselsuheld for både samfundet og den enkelte. At redde liv og mindske antallet af alvorligt kvæstede er en omkostningseffektiv investering, mens omkostningerne ved status quo for alvorlige færdselsulykker i EU i dag udgør omkring 2 % af EU's BNP<sup>3</sup>.

#### 6.4.2. *Sundhed*

Indførelsen af en bytrafikplan og foranstaltningerne heri, såsom indførelse af zoner med adgangs begrænsning, vil få betydning for emissionerne af luftforurenende stoffer. Forbedret luftkvalitet vil betyde, at færre mennesker får luftvejslidelser og hjerteproblemer på grund af luftforurening, og vil derfor føre til lavere sundhedsudgifter. Indførelse af foranstaltninger inden for en bytrafikplan, såsom hastighedsgrænser eller støjisolering, vil føre til en begrænsning af støjeksponeringen og medføre lavere sundhedsudgifter, idet eksponering for støj øger risikoen for hjertekarsygdomme. Desuden vil foranstaltninger for at fremme overflytning af trafik til gang og cykling bidrage til en mere aktiv livsstil og mindske hyppigheden af overvægt.

#### 6.4.3. *Beskæftigelse og social inklusion*

Ved at indføre foranstaltninger inden for en bytrafikplan for at forbedre tilgængeligheden til økonomiske centre gennem investeringer vil man forbedre den sociale inklusion af borgere,

<sup>3</sup> WHO (2004), "World report on road traffic injury prevention"

der bor i byernes yderområder, ved at give dem bedre adgang til offentlig transport og mindske afstanden mellem de potentielle steder for økonomisk aktivitet og deres boliger. Den sociale inklusion af borgere, der ikke har bil, vil også blive forbedret takket være adgang til flere alternative transportformer. Ved at give adgang til tjenester og muligheder vil folks livskvalitet blive forbedret.

## **6.5. Vigtigste konsekvenser for miljøet**

### *6.5.1. Luftkvalitet*

Indførelsen af en bytrafikplan og foranstaltningerne heri, såsom indførelse af zoner med adgangsbeskrænkning, vil få betydning for emissionerne af luftforurenende stoffer. Forbedret luftkvalitet vil føre til en begrænsning af skaderne på miljøet og til lavere sundhedsudgifter.

### *6.5.2. Energiforbruget og drivhusgasemissionerne fra transport, herunder mulige territoriale virkninger*

Indførelsen af en bytrafikplan og foranstaltningerne heri, såsom fremme af ikke-motoriserede transportformer, alternativer til bilen og nem adgang til offentlig transport, vil sandsynligvis føre til et fald i (væksten i) energiforbruget og mindske CO<sub>2</sub>-emissionerne. Det Fælles Forskningscenter har vurderet virkningerne på EU-niveau med fokus på den territoriale dimension. Når man tager højde for alle de potentielle politiske foranstaltninger inden for en bytrafikplan, viser vurderingen, at i 2030 vil potentialet for reduktion af CO<sub>2</sub>-emissioner på EU-niveau ligge mellem 7 % og 8,8 % set i forhold til fremskrivningerne i henhold til de nuværende tendenser og politikker.

## **7. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE**

### **7.1. Effektivitet**

Sammenlignet med referencescenariet (løsningsmodel 0B) vil alle de øvrige løsningsmodeller mere effektivt hjælpe med til at frigøre byområdernes potentiale for at bidrage til et mere konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem, idet de alle fremmer indførelsen af planer for bæredygtig bytrafik. Men virkningerne af de obligatoriske løsningsmodeller (2A og 3A) vil være større end for løsningsmodel 1 B, som vil indføre ikke-bindende anbefalinger vedrørende bytrafikplaner. Dette skyldes, at man antager, at de førstnævnte vil føre til mere udbredt ibrugtagning af bytrafikplaner.

### **7.2. Omkostningseffektivitet**

Alle løsningsmodeller er omkostningseffektive: De giver værdi (effektivitet) for pengene (omkostninger). Forskellen mellem minimumskrav (løsningsmodel 2A og 3A) og omfattende krav (løsningsmodel 1B) for den politiske ramme for en bytrafikplan vil ikke påvirke denne ligevægt i betydelig grad. Men eftersom den frivillige metode giver byerne større frihed til at vælge den rette ramme, anfører interessenterne, at den administrative byrde er reduceret som følge af mulige overlapninger mellem juridiske krav, uden at effektiviteten bliver mindre. Derfor vil løsningsmodel 1B sandsynligvis være mere omkostningseffektiv end model 2A og 3A.

### **7.3. Konsekvens**

Alle løsningsmodeller er konsekvente i forhold til de overordnede mål for EU's politik. Alle løsningsmodeller giver positive nettovirkninger af økonomisk, social og miljømæssig karakter. Desuden vil løsningsmodellerne 2A og 3A sikre en sammenhængende ramme for bytrafikplaner, fordi visse byer vil være forpligtet til at gennemføre referencerammen for bytrafikplaner. Inden for løsningsmodel 1B er denne referenceramme for bytrafikplaner kun

medtaget som vejledning, og byerne vil ikke være forpligtede til at gennemføre alle bestanddelene. Derfor kan man konkludere, at selv om alle løsningsmodeller er konsekvente, er model 2A og 3A lidt mere konsekvente end model 1B.

#### **7.4. Opbakning fra interessenterne**

Respondenterne i den offentlige høring går i vid udstrækning ind for EU-støtte i forbindelse med løsningsmodel 0. Men kun 29 % af de registrerede respondenter peger på en obligatorisk ramme for bytrafikplaner i EU's byer (løsningsmodel 2 og 3). Støtten til en ikke-lovgivningsbaseret fremgangsmåde kom også til udtryk ved høringsmøder med interessenter og medlemmer af Regionsudvalget.

### **8. FORETRUKKEN LØSNINGSMODEL**

Baseret på konsekvensanalysen og sammenligningen af løsningsmodellerne konkluderes det, at den foretrukne løsningsmodel er løsningsmodel 1B (ikke-bindende anbefalinger om bytrafikplaner med omfattende krav til den politiske ramme). Dette skyldes, at den opnår det bedste samlede resultat med hensyn til effektivitet, omkostningseffektivitet, konsekvens og opbakning fra interessenterne. Der er flere fordele ved ikke-bindende anbefalinger frem for en juridisk bindende metode. Det er muligt at give byerne en langt mere detaljeret rådgivning, hvilket vil medføre større fleksibilitet og øget effektivitet. Desuden er det mere sandsynligt, at alle kategorier af interessenter vil give deres opbakning under den frivillige løsningsmodel. I lyset af den store mangfoldighed af metoder til løsning af byernes mobilitetsproblemer i medlemsstaterne og som følge af den i øjeblikket begrænsede adgang til sammenlignelige data og statistikker vil ikke-bindende anbefalinger om udviklingen af bytrafikplaner derfor være den optimale vej frem på nuværende tidspunkt.

### **9. OVERVÅGNING OG EVALUERING**

Kommissionens tjenestegrene vil overvåge gennemførelsen og effektiviteten af dette initiativ gennem et sæt af instrumenter, herunder den kommende europæiske platform for planer for bæredygtig bytrafik. Inden 2020 vil de evaluere, hvordan det er gået med at indføre integreret trafikplanlægning i byerne i Den Europæiske Union. På grundlag af disse oplysninger vil de vurdere behovet for yderligere foranstaltninger.