



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.12.2021
COM(2021) 810 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Handlingsplan til fremme af grænseoverskridende personbefordring med jernbane over
lange afstande**

1. Jernbanernes grønne potentiale

Det europæiske år for jernbanetransport 2021 er en mulighed for at fremme de europæiske jernbaner som ren, sikker og hensigtsmæssig transport for alle. Jernbanetransport i Europa er grøn. 81 %¹ af de togkilometer, der køres i Den Europæiske Union, køres med elektrisk fremdrift² og forårsager en lav klimapåvirkning^{3 4}. Til trods for det udnyttes jernbanernes fulde potentiale ikke, særlig ikke til grænseoverskridende rejser. Det anslås, at jernbanetransport kun udgør ca. 10 % af den grænseoverskridende passagertransport i Europa⁵.

Det haster at virkeliggøre dette potentiale. Med den europæiske grønne pagt⁶ og strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet⁷ fik jernbanetransport en central rolle i bestræbelserne på at gøre Unionens mobilitetssystem grønt. I forbindelse med den fælles økonomiske vurdering⁸, som ligger til grund for 2030-klimaplanen og strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet, blev der set på en række mulige forløb, som skal reducere drivhusgasemissionerne med mindst 55 % for økonomien som helhed i senest 2030 og opnå klimaneutralitet i senest 2050. Ved det væsentligste forløb fokuseres der på en kombination af prissætning af CO₂ og særlige foranstaltninger, som skal støtte multimodal mobilitet og investeringer i bæredygtig, sikker og intelligent transport. Det viser, at jernbanetrafikken med højhastighedstog vil blive fordoblet i senest 2030 og tredoblet i senest 2050, hvis disse foranstaltninger gennemføres. Strategien tager desuden sigte på, at køreplansbaseret kollektiv trafik på afstande under 500 km skal være kulstofneutral inden for EU. I strategien understreges det desuden, at ingen må lades i stikken: Det er afgørende, at mobilitet er tilgængelig og økonomisk overkommelig for alle, og at landdistrikter og fjerntliggende regioner bliver bedre forbundet.

Denne handlingsplan til fremme af grænseoverskridende personbefordring med jernbane over lange afstande viser Kommissionen vilje til at nå disse ambitiøse mål. I handlingsplanen fastsættes en konkret køreplan med foranstaltninger, der skal træffes, særlig inden for de næste to år. Når alle foranstaltninger er gennemført, vil grænseoverskridende jernbanetransport blive et langt mere attraktivt valg på lange afstande for mange europæere på hele kontinentet.

Det indre marked er en af Den Europæiske Unions hjørnesten, som har en direkte, positiv indvirkning på forbrugere, virksomheder og offentlige enheder, og det har gavnet jernbanepassagererne med hyppigere og mere innovative togtjenester til mere attraktive priser. Unionens gældende lovgivningsmæssige og politiske rammer på jernbaneområdet giver

¹ https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/system/files/prime_external_report_2019_final_210625_0.pdf

² https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/rail-market-monitoring-rmms_en

³ De gennemsnitlige klimaomkostninger for tog er 0,05 eurocent pr. passagerkilometer, mens de er 2,2 eurocent for fly, 0,5 eurocent for busser og 1,2 eurocent for biler. Kilde: European Commission, Handbook on the external costs of transport, 2019, tabel 69, <https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>

⁴ European Commission, Handbook on the external costs of transport, 2019, tabel 69, <https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>

⁵ I EU, Norge, Schweiz og Det Forenede Kongerige tilsammen. Undersøgelse: Long-distance cross-border passenger rail services, Steer and KCW, oktober 2021.

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_da

⁷ https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_en

⁸ COM(2020) 562 final, "Styrkelse af Europas klimaambitioner for 2030 — Investering i en klimaneutral fremtid til gavn for borgerne".

medlemsstaterne og sektoren en række værktøjer til og muligheder for at gennemføre det fælles europæiske jernbaneområde, fjerne forhindringer og åbne markedet for nye aktører og tjenester. De milepæle, der er fastsat i strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet for forøgelsen af antallet af passagerer, der rejser med højhastighedstog, kan kun nås ved hjælp af yderligere investeringer foretaget af Unionen, dens medlemsstater, jernbanesektor og private investorer. Forbedringer af tjenesterne kan opnås ved at holde sig jernbanenettets europæiske dimension og kapacitetsplanlægning for øje og ved at gøre billetter til togtjenester lettere at finde og mere attraktivt prissat, også som led i en komfortabel multimodal rejse. Fri bevægelighed på tværs af grænserne er et af de vigtigste resultater af europæisk integration, og den frie bevægelighed skal sikres, mens vi tackler det presserende behov for at gøre transport mere bæredygtig.

2. Udnyttelse af momentummet for jernbaner

Mange af de ændringer, der er nødvendige for at forbedre de grænseoverskridende jernbanetjenester over lange afstande i Unionen, er i gang, og nu er tiden inde til at sætte yderligere skub i disse bestræbelser. Mellem 2001 og 2016 skabte fire lovgivningspakker for jernbanetransport⁹ en befordrende lovgivningsmæssig ramme på EU-plan for jernbanetransport ved gradvist at åbne jernbanemarkederne for konkurrence, fremme interoperabilitet mellem de nationale jernbanesystemer og skabe betingelser for at udvikle et fælles europæisk jernbaneområde, hvor konkurrence og harmonisering af regler har til formål til at øge og forbedre markedsudbuddet for passagerer. Togbilletter bliver mere økonomisk overkommelige for passagererne som følge af digitalisering af driften og konkurrence på markedet, hvilket sikrer et udbud, der passer bedre til kundernes behov, bedre service samt priskonkurrence. Åbningen af markedet for grænseoverskridende tjenester i 2010 og indenlandske tjenester i 2020 var vigtige milepæle i denne proces.

Dette blev ledsaget af en meget væsentlig og fortsat investeringsstøtte fra Unionen til udvikling af det transeuropæiske jernbanetransportnet (TEN-T) og til forskning og udvikling. I perioden 2014-2020 saminvesterede Kommissionen sammen med den private sektor over 900 mio. EUR gennem fællesforetagendet Shift2Rail, som støttede over 100 projekter til udvikling af banebrydende innovative løsninger til at skabe fremtidens jernbanesystemer for passagerer. I samme periode støttede Connecting Europe-faciliteten¹⁰ over 400 jernbaneprojekter med bidrag på ca. 16,5 mia. EUR. Disse projekter er knyttet til større grænseoverskridende forbindelser, nye passager- og godsstrækninger, opgradering og elektrificering af netværket og digitalisering heraf med ERTMS (European Rail Traffic Management System).

Nøgletal for international, grænseoverskridende jernbanetrafik i Unionen

Mellem 2001 og 2018 steg antallet af passagerkilometer med jernbane i EU-27 fra 339,9 mia. til 407,2 mia.¹¹ Der var en væsentlig stigning i den andel heraf, som blev tilbagelagt med højhastighedstog, nemlig fra 19,2 % til 31 %, næsten en fordobling fra 65 mia. til 126 mia. passagerkilometer.

⁹ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages_en

¹⁰ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

¹¹ Statistical pocketbook 2021 (europa.eu)

Jernbanernes andel af den samlede passagertransport, målt i passagerkilometer, steg en smule, fra 6,7 % til 6,9 %. Der var et fald i transportandelen for personbiler, motoriserede tohjulede køretøjer og busser, mens lufttrafikkens transportandel steg fra 6,1 % til 9,6 %¹².

Mens antallet af grænseoverskridende passagerkilometer steg mellem 2007 og 2018 fra 20 til 28 mia. passagerkilometer (+40 %)¹³, udgør de kun ca. 7 % af alle jernbanepassagerkilometer.

Antallet af grænseoverskridende jernbanetjenester over lange afstande i Europa¹⁴ har ikke ændret sig meget siden 2001, med ca. 4 500 togpar om ugen. I denne periode faldt antallet af nattogetjenester med 65 %, og antallet af højhastighedstjenester steg med 95 %. Desuden faldt antallet af betjente ruter, idet der var fokus på hyppigere tjenester på centrale ruter¹⁵.

I 2020 og 2021 blev jernbanesektoren hårdt ramt af covid-19-pandemien. Antallet af jernbanepassagerkilometer i Unionen faldt med 75 % i andet kvartal af 2020 sammenlignet med samme periode i 2019 og steg en smule i de efterfølgende kvartaler (henholdsvis -38 % og -56 % tredje og fjerde kvartal)¹⁶. Nationale støtteforanstaltninger hjalp kun delvis med at afbøde den negative virkning af krisen. Jernbanevirksomheder, der drives på et kommercielt grundlag uden støtte, og som leverer de såkaldte tjenester med åben adgang, viste sig at være særlig sårbare.

På den baggrund byder genopretnings- og resiliensfaciliteten¹⁷ på en hidtil uset mulighed for en jernbanerenæssance og nye investeringer i jernbaner, og der forventes næsten 50 mia. EUR i yderligere finansiering til jernbaner.

Det er både behov og momentum for mere handling, når det drejer sig om personbefordring med jernbane. Medlemsstaterne har vist deres engagement, bl.a. gennem deres platform for international personbefordring med jernbane og fremlæggelsen af konceptet Trans-Europe Express 2.0¹⁸. I juni 2021 opfordrede Rådet til yderligere udvikling af personbefordring med jernbane i Europa. Den seneste Eurobarometer-undersøgelse¹⁹ om dagsrejser og rejser over lange afstande bekræfter, at europæerne er parat til at skifte til en mere bæredygtig transportform ved lange afstande, forudsat at de ankommer til deres bestemmelsessted lige så hurtigt som med deres sædvanlige transportform (37 %) eller for en tilsvarende pris (36 %). I Europa-Parlamentets beslutning af 15. januar 2020 om den europæiske grønne pagt blev det understreget, at "...det fælles europæiske jernbaneområde er en forudsætning for et modalskift", og behovet for "at muliggøre lige adgang i hele EU til offentlig jernbanetransport og gøre personbefordring med jernbane mere attraktiv"

¹² Alle tal for transportmiddelfordelingen stammer fra Statistical pocketbook 2020.

¹³ <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/com20210005-7th-rmms-report.pdf>

¹⁴ EU, Norge, Schweiz og Det Forenede Kongerige.

¹⁵ Undersøgelse: Long-distance cross-border passenger rail services, Steer and KCW, oktober 2021.

¹⁶ Railway passenger transport statistics — quarterly and annual data — Statistics Explained (europa.eu).

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resiliencefacility_en

¹⁸ https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Documents/K/innovative-rail-transport-overnight-21-09-2020.pdf?__blob=publicationFile

¹⁹ Særlig Eurobarometerrapport 495, resumé, juli 2020, s.27,

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2226>.

blev fremhævet. På Kommissionens forslag blev 2021 udnævnt til det europæiske år for jernbanetransport, hvilket skabte forventninger, som nu skal indfries.

3. Foranstaltninger til at fremme personbefordring med jernbane over lange afstande og på tværs af landegrænser

Når det gælder personbefordring med jernbane, har markedet været åbent for grænseoverskridende tjenester siden 2010 og for indenlandske tjenester siden december 2020. Operatører med åben adgang kan frit tilbyde deres tjenester, forudsat at de ikke bringer eksisterende offentlige tjenesters rentabilitet i fare²⁰. Erfaringerne og de seneste udmeldinger fra jernbanevirksomhederne viser, at langdistancetjenester og højhastighedstjenester ofte kan drives rentabelt som tjenester med åben adgang. Dette omfatter også nattogetstjenester²¹. Indførelsen af konkurrence på højhastighedsstrækninger i Italien og Spanien og på konventionelle strækninger i Tjekkiet, Slovakiet og Sverige har resulteret i et mere attraktivt udbud, ofte til lavere priser og med højere passagertal²².

For forbindelser eller net, hvor markedet (endnu) ikke er i stand til eller villig til at tilbyde de tjenester, som anses for at være nødvendige for konnektivitet eller på anden vis ønskelige for samfundet, kan de kompetente myndigheder benytte en forpligtelse til offentlig tjeneste og tildele jernbanevirksomheder kontrakter om offentlig tjeneste i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 1370/2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej ("forordningen for offentlige serviceforpligtelser for landtransport")²³. Forpligtelser til offentlig tjeneste kan kun pålægges, når operatører med åben adgang ikke leverer tjenester på det niveau og af den kvalitet, som de kompetente myndigheder anser for nødvendigt.

Uanset om tjenesterne leveres via åben adgang eller i henhold til en forpligtelse til offentlig tjeneste, er tekniske, driftsmæssige og retlige hindringer stadig i vejen for jernbanesektorens udvikling og for markedsadgang. Kommissionen har derfor gennemført en undersøgelse²⁴ og udpeget følgende foranstaltninger, som skal fjerne hindringerne for den yderligere udvikling af personbefordring med jernbane over lange afstande og på tværs af landegrænser.

3.1. Bedre gennemførelse af EU-retten på jernbaneområdet og fremskyndet interoperabilitet

For at sikre fuldstændig og korrekt gennemførelse af det eksisterende EU-regelsæt er det afgørende at virkeliggøre harmoniseringen af regler og markedsåbningen. I samarbejde med

²⁰ Medlemsstaterne kan vælge at begrænse nye persontogstjenesters ret til adgang mellem et bestemt afgangssted og bestemmelsessted, når en eller flere kontrakter om offentlig tjeneste omfatter den samme rute eller en alternativ rute. I så fald kan der anmodes om en prøvning af økonomisk ligevægt med henblik på at vurdere, om tjenester med åben adgang ville bringe den økonomiske ligevægt for en eksisterende kontrakt om offentlig tjeneste i fare.

²¹ I undersøgelsen Long-distance cross-border passenger rail services (Steer og KCW, oktober 2021) blev der udpeget en række potentielle nye nattogetstjenester, som kan drives, når de rette rammebetingelserne foreligger.

²² Eksempelvis befordrede Ouigo España i 2021 over 400 000 passagerer i løbet af de første tre måneders drift mellem Madrid og Barcelona.

<https://www.railtech.com/policy/2021/08/20/good-results-for-the-first-three-months-of-ouigo-in-spain/>

²³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT L 315 af 3.12.2007, s. 1).

²⁴ Undersøgelse: Long-distance cross-border passenger rail services, Steer and KCW, oktober 2021.

medlemsstaterne vil Kommissionen fortsat arbejde på, at EU-retten på jernbaneområdet gennemføres og anvendes fuldstændigt og korrekt²⁵, herunder ved at fjerne overflødige nationale regler²⁶. Tekniske og driftsmæssige hindringer, der stammer fra brugen af forskellige systemer, hindrer grænseoverskridende trafik og øger omkostningerne, og i denne forbindelse er udbredelsen af ERTMS (European Rail Traffic Management System) af allerstørste betydning for at skabe fordele for passagererne.

Udbredelsen af ERTMS og den dermed forbundne fjernelse af nedarvede kommunikationssystemer skal fremskyndes. Dette vil give nettet bedre præstationer og øget kapacitet for en lavere pris end ved anlæg af ny infrastruktur²⁷ sammen med væsentlige besparelser for infrastrukturforvalterne, når det drejer sig om vedligeholdelse. Det er almindeligt anerkendt og dokumenteret af erfaringer, at brugen af systemer som ERTMS med et passende bloksystem muliggør forøgelse af kapaciteten på op til 40 % på eksisterende infrastruktur. Ulempen ved at være pioner er stadig til hinder for rettidig og omfattende udbredelse, særlig for jernbanevirksomheder, som eftermonterer den nye teknologi, før den er fuldt udbredt og giver alle de medfølgende fordele.

I forbindelse med revisionen af TEN-T-forordningen²⁸ foreslår Kommissionen at fremskynde udbredelsen af (radiobaseret) ERTMS fra 2050 til 2040 for det samlede net og for det nyligt indførte "udvidede hovednet". En særlig TEN-T-koordinator for ERTMS bistår Kommissionen i disse bestræbelser. Revisionerne af de tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI'er), som efter planen skal finde sted i 2022, vil omfatte forbedrede processer til at gennemføre nye teknologier og bane vejen for indførelsen af automatiseret togdrift, jernbanekommunikation med 5G og potentielt satellitbaserede tjenester på jernbanenettet. Nye interoperable systemer støttes af Unionens forskningsprogrammer. Med systemsøjlen, der blev indført med fællesforetagendet for Europas jernbaner²⁹ stilles en mekanisme til rådighed, som muliggør udviklingen i retning af et sæt harmoniserede innovative rammer, der bygger på resultaterne af det tidligere fællesforetagende Shift2Rail.

Kommissionen vil:

— fremskynde arbejdet med at sikre gennemførelse og korrekt anvendelse af de fire jernbanepakker

²⁵ Særlig direktiv 2016/2370/EU (EUT L 352 af 23.12.2016, s. 1), direktiv 2012/34/EU (EUT L 343 af 14.12.2012 af s. 32) og "den tekniske søjle" i den fjerde jernbanepakke (forordning (EU) 2016/796 (EUT L 138 af 26.5.2016, s. 1) og direktiv (EU) 2016/797 (EUT L 138 af 26.5.2016, s. 44) og (EU) 2016/798 (EUT L 138 af 26.5.2016, s. 102)) sammen med de tekniske standarder for interoperabilitet (TSI'er) og de forordninger om fælles sikkerhedsmetoder, der er vedtaget i henhold til dem.

²⁶ Eksempelvis ved at udvide brugen af "problemlogbogen", hvori konkrete grænseoverskridende problemer vedrørende interoperabilitet kortlægges, til personbefordring med jernbane.

²⁷ ERTMS business case on the 9 core network corridors — Den Europæiske Unions Publikationskontor (europa.eu)

²⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013 om Unionens retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet og om ophævelse af afgørelse nr. 661/2010/EU (EUT L 348 af 20.12.2013, s. 1).

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11910-European-Partnership-for-transforming-Europe%E2%80%99s-rail-system-Horizon-Europe-programme-_da

- fremskynde arbejdet med at fjerne nationale drifts- og infrastrukturregler og yderligere udvikle planerne for udbredelse med henblik på gennemførelsen af de tekniske specifikationer for interoperabilitet for at sikre, at de er sammenhængende på tværs af landegrænserne
- foreslå fremskyndelse af udbredelsen af ERTMS i revisionen af TEN-T-forordningen (fra 2050 til 2040 for det samlede net og senest i 2030 for hovednettet)
- foreslå en revision af de tekniske specifikationer for interoperabilitet i 2022
- fortsætte sine bestræbelser på at
 - opnå fuldstændig og samlet overholdelse med de på EU-plan harmoniserede tekniske specifikationer og fælles sikkerhedsmetoder, herunder ved at vedtage en streng tilgang til afvigelser og undtagelser
 - afkorte den tid, det tager at bringe vigtige nye teknologier/applikationer på markedet, og opnå en harmoniseret gennemførelse på EU-plan af de respektive nye krav og standarder, gennem retlig, teknisk og finansiel støtte³⁰
 - sikre, at TSI'erne omfatter hensigtsmæssig standardisering af alle jernbanesystemets grænseflader
- fortsat støtte, at infrastrukturen forsynes med ERTMS, med særlig fokus på at lukke de eksisterende huller som f.eks. grænseoverskridende strækninger, knudepunkter eller terminaltilslutninger
- stimulere fællesforetagendet for Europas jernbaners arbejde og fremme hurtigere og koordineret udbredelse af innovation gennem systemsøjlen
- drøfte muligheden for at fritage offentlig finansiering af ERTMS fra anmeldelsespligten i henhold til statsstøttereglerne, hvilket kan fremskynde udbredelsen af ERTMS.

Det Europæiske Unions Jernbaneagentur bør:

- støtte Kommissionens bestræbelser med rettidig rådgivning og tekniske forslag og navnlig med henstillinger vedrørende revisionen af TSI'erne
- fortsætte og færdiggøre arbejdet sammen med medlemsstaterne om at fjerne de nationale tekniske regler og sikkerheds- og driftsregler, som blev harmoniseret på EU-plan
- støtte fællesforetagendet for Europas jernbaner i systemsøjlen.

3.2. En styrket infrastruktur for personbefordring med jernbane

Det transeuropæiske transportnet som defineret i forordning (EU) nr. 1315/2013 består af et hovednet, som skal realiseres i senest 2030, og et samlet net, som skal realiseres i senest 2050. I TEN-T-politikken er der blevet lagt mere vægt på grænseoverskridende forbindelser, hvorved de vigtigste forbindelser organiseres i korridorer for at sikre koordineret planlægning og gennemførelse. Dette har også sikret et solidt grundlag for tættere samarbejde om planlægning og udvikling af infrastruktur med tilgrænsende tredjelande. Vigtige ruter, der deles med tredjelande, er afgørende for at fuldende det europæiske jernbanenet, og Unionens medlemskab af OTIF bidrager til at sikre, at de europæiske tekniske krav kan finde anvendelse uden for EU's jernbanenet.

³⁰ Eksempler på områder, hvor der kan stilles krav til integrationen af iboende innovation, er automatiseret kørsel, digital automatisk kobling og fremtidig radiokommunikation.

Direktivet om forenkling af foranstaltninger til fremme af gennemførelsen af det transeuropæiske transportnet, som blev vedtaget den 7. juli 2021³¹, vil sikre hurtigere procedurer for tildeling af godkendelse til projekter. I perioden 2021-2027 vil jernbaneinfrastruktur fortsat være Connecting Europe-facilitetens primære støttemodtager og vil fortsat nyde godt af støtte fra Samhørighedsfonden³² og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling³³.

Forslaget til de reviderede retningslinjer for TEN-T-nettet bidrager i væsentlig grad til at forbedre det grænseoverskridende jernbanenet til personbefordring. Forslaget ledsages af et kort med vigtige højhastighedsjernbanestrækninger til personbefordring, som skal stå færdige i senest 2030, og et antal strækninger, der er en del af de strategisk vigtigste forbindelser i TEN-T-nettet, som skal stå færdige i senest 2040. Disse strækninger dækker hele det europæiske kontinent. I den foreslåede forordning fastsættes en mindste strækningshastighed på 160 km/t. for jernbanestrækninger til personbefordring eller TEN-T-hovednettet og det nyligt oprettede udvidede hovednet, og med den foreslåede forordningen styrkes forbindelserne mellem vigtige knudepunkter på tværs af Europa. Disse mål skal nås i senest 2030, for så vidt angår hovednettet, og i senest 2040, for så vidt angår det udvidede hovednet. Da passagerer er interesserede i dør-til-dør-rejser, foreslår Kommissionen, at alle større lufthavne i Unionen og multimodale passagerknudepunkter i større europæiske byer forbindes til togtjenester.

Kommissionen foreslår en revision af forordningen om det transeuropæiske transportnet (TEN-T)³⁴, hvilket vil forbedre jernbanenet til personbefordring og sikre, at det er bedre integreret i det multimodale transportsystem. Den reviderede forordning, der foreslås, vil sikre:

- ny infrastruktur af høj kvalitet for personbefordring med jernbane
- mere ambitiøse standarder og frister for gennemførelse
- en strækningshastighed på mindst 160 km/t. for hovednettet og det udvidede hovednet
- en stærk fokus på færdiggørelsen af hovednettet i senest 2030 og yderligere planlagte højhastighedsforbindelser inden for det udvidede hovednet, som skal stå færdigt i senest 2040
- særlig vægt på konnektivitet på den første/sidste kilometer gennem multimodale passagerknudepunkter i alle byer i EU med over 100 000 indbyggere, som er forbundet til TEN-T-nettet
- styrkelse af konnektiviteten mellem fly- og jernbanetrafikken for alle hovedlufthavne og lufthavne med over 4 mio. passagerer i EU.

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2021/1187 af 7. juli 2021 om forenkling af foranstaltninger til fremme af gennemførelsen af det transeuropæiske transportnet (TEN-T) (EUT L 258 af 20.7.2021, s. 1).

³² https://ec.europa.eu/regional_policy/da/funding/cohesion-fund/

³³ https://ec.europa.eu/regional_policy/da/funding/erdf/

³⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Trans-European-transport-network-TEN-T-revised-guidelines_da

3.3. Tilstrækkelig tilgængelighed af rullende materiel

Etableringen af nye jernbanetjenester kræver store investeringer i rullende materiel, som foretages af enten jernbanevirksomheder, selskaber, der leaser rullende materiel, eller de kompetente myndigheder, hvis tjenesten leveres i henhold til en forpligtelse til offentlig tjeneste.

Selvom de fleste grænseoverskridende jernbanetjenester over lange afstande kan drives kommercielt, er der behov for at give et skub, når det drejer sig om tilgængeligheden af rullende materiel til disse tjenester. Offentlig støtte til at etablere puljer af rullende materiel til grænseoverskridende tjenester over lange afstande eller støtte til at imødegå kommercielle risici for leasingselskaber, når disse anskaffer og udlejer rullende materiel til grænseoverskridende tjenester over lange afstande, kunne hjælpe med at skabe det ønskede løft. For at bevare lige konkurrencevilkår bør en sådan offentlig støtte gives på tydelige og ikkediskriminerende rammebetingelser. I henhold til de gældende retningslinjer for statsstøtte til jernbaneselskaber³⁵ kan der ligeledes ydes statsstøtte til finansiering af rullende materiel, hvis støtten bidrager til et mål af fælles interesse, samtidig med at der sikres lige konkurrencevilkår blandt jernbanevirksomheder og selskaber, der leaser rullende materiel. Den nuværende revision af retningslinjerne for statsstøtte til jernbaneselskaber vil også tackle de begrænsninger, der er konstateret, for så vidt angår adgangen til rullende materiel. På visse betingelser kan rullende materiel også finansieres inden for rammerne af Unionens fonde under samhørighedspolitikken.

For at øge tilgængeligheden af rullende materiel har Den Europæiske Investeringsbank nu iværksat platformen for grønne jernbaneinvesteringer, som skal bistå både offentlige og private enheders investeringer i jernbaneprojekter ved hjælp af eksisterende EIB-produkter og gennem finansielle instrumenter, som Kommissionen gør tilgængelige³⁶. Formålet med platformen er at støtte bæredygtige jernbaneinvesteringer i infrastruktur, rullende materiel og digitalisering. Udvalgte projekter på området anskaffelse af rullende materiel til kommerciel personbefordring med jernbane over lange afstande eller højhastighedsgodstogstjenester kan være berettiget til støtte fra InvestEU³⁷. De seneste fem år har Den Europæiske Investeringsbank støttet jernbaneinvesteringer i Unionen med næsten 17 mia. EUR i lån. Deraf er over 8,7 mia. EUR til rullende materiel, herunder projekter til eftermontering af og opgradring med ERTMS, og der forventes et tilsvarende niveau for långivning de næste fem år. Desuden kan InvestEU-programmet yde og tiltrække privat finansiering, herunder fremme grønne obligationer og rådgivning om støtte til digitalisering og udbredelse af innovative jernbanevirksomheder,

³⁵ Meddelelse fra Kommissionen — Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til jernbaneselskaber (2008/C 184/07) (EUT C 184 af 22.7.2008, s. 13).

³⁶ Platformen for grønne jernbaneinvesteringer er et middel til at udbrede Den Europæiske Investeringsbanks tekniske og finansielle kapacitet og EU's finansielle instrumenter med henblik på at undersøge levedygtige forretningsmodeller og fremme mulighederne for at finansiere jernbanetransport. Ved støtteberettigede projekter med en robust lånestruktur kan Den Europæiske Investeringsbank finansiere op til 50 % af omkostningerne ved projektet og tilbyde løbetider, der passer til aktivernes levetid, til attraktive rentesatser. Støtteberettigede projekter med en høj kreditrisiko kan nyde godt af en sikkerhedsstillelse fra Unionen inden for rammerne af InvestEU.

³⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/523 af 24. marts 2021 om oprettelse af InvestEU-programmet og om ændring af forordning (EU) 2015/1017 (EUT L 107 af 26.3.2021, s. 30).

bæredygtig infrastruktur og rullende materiel. Værktøjer som Unionens klassificeringssystem for bæredygtige aktiviteter kan fungere som rettesnor til at matche investeringer med Unionens klima- og miljømål.

Rådet anerkendte i sine konklusioner af 3. juni 2021³⁸, "at der er behov for store investeringer fra sektorens side i det internationale rullende materiel til store afstande" og "også, at der er et presserende behov for investeringer fra den private sektor" og mindede "medlemsstaterne om eksistensen af internationale aftaler og traktater, som letter private investeringer, f.eks. Luxembourg-jernbaneprotokollen til Cape Town-konventionen" [om internationale sikkerhedsrettigheder i mobilt udstyr]. Unionen (for så vidt angår dens beføjelser) og adskillige medlemsstater har allerede ratificeret protokollen. Efter ikrafttrædelsen vil protokollen gøre det lettere og billigere for den private sektor at finansiere rullende jernbanemateriel. Kommissionen vil fremme en hurtig gennemførelse af protokollen i hele Unionen.

Med den gradvise gennemførelse af kravene til interoperabilitet for rullende materiel og infrastruktur vil lokomotiver, togsæt og personvogne frit kunne krydse grænser og køre på flere (eller alle) net i Unionen. Sådant rullende materiel, der kan indsættes overalt, vil gøre det lettere at etablere og drive grænseoverskridende tjenester og vil gøre restværdirisikoen langt mindre for investorer og långivere. Det vil være en prioritet for Kommissionen senest i 2022 at udarbejde krav, som har til formål at fremme rullende materiel, der kan indsættes overalt.

Kommissionen vil:

- i samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank aktivt søge støtteberettigede pilotprojekter vedrørende anskaffelse af rullende materiel inden for rammerne af platformen for grønne jernbaneinvesteringer / InvestEU
- udarbejde specifikationer for rullende materiel til passagertog, der kan indsættes overalt, i samarbejde med Den Europæiske Unions Jernbaneagentur (en TSI forventes at foreligge i 2022)
- senest i 2023 præcisere statsstøttere reglerne for offentlig finansiering af interoperabelt rullende materiel til grænseoverskridende tjenester i de reviderede retningslinjer for statsstøtte til jernbaneselskaber. I den forbindelse vil spørgsmålet om skrotning af eksisterende rullende materiel blive behandlet
- fortsat støtte montering og eftermontering af ERTMS-udstyr i jernbanekøretøjer
- fremme ratificeringen af Luxembourg-jernbaneprotokollen til Cape Town-konventionen og støtte gennemførelsen heraf i EU.

Den Europæiske Investeringsbank planlægger at:

- iværksætte platformen for grønne jernbaneinvesteringer til at finansiere bl.a. rullende materiel.

³⁸ Rådets konklusioner af 3. juni 2021 om "Jernbaner i spidsen for intelligent og bæredygtig mobilitet", afsnit V, Net, investeringer og konnektivitet, punkt 38.

3.4. Bringe uddannelse og certificering af lokomotivførere og jernbanepersonale i overensstemmelse med fremtidige behov

Effektiv og sikker drift af jernbanetjenester kræver et tilstrækkeligt antal lokomotivførere og andet jernbanepersonale, som kan arbejde gnidningsfrit på tværs af landegrænser og på tværs af driftsmæssige og sproglige barrierer. Øget grænseoverskridende drift kræver, at der udvikles måder til at overvåge nyligt opståede problemer som f.eks. overholdelse af reglerne om køre- og hviletider. I dag certificeres lokomotivførere for hvert lokomotiv og tog, som de forventes at skulle køre, og for hver rute, de skal køre på. Det planlagte mål var harmonisering og anerkendelse af uddannelse og certificering, men det er ikke opnået i tilfredsstillende omfang inden for rammerne af det gældende EU-regelsæt³⁹ ⁴⁰. Krav om, at jernbanepersonale på grænseoverskridende jernbanetjenester skal kunne kommunikere på det sprog, der tales i hver medlemsstat, de kører igennem, gør det desuden mere komplekst og begrænser antallet af ansatte, der kan indsættes på sådanne tjenester.

Samtidig står jernbanesektoren over for en mangel på kvalificeret arbejdskraft, som skyldes innovation og digitalisering, og det kan forværres af den anslåede pensionering af en stor del af den eksisterende arbejdsstyrke inden for de næste 10 år. Den grønne omstilling og den stadige stigning i antallet af nye jobprofiler vil yderligere øge behovet for nye færdigheder og kompetencer. Den sektorspecifikke sociale dialog på jernbaneområdet støtter initiativer til at gøre erhvervet mere attraktivt, herunder for unge mennesker og kvinder. Inden for rammerne af denne dialog blev den juridisk bindende aftale om "Kvinder i jernbanesektoren"⁴¹ undertegnet i november 2021. I løbet af det europæiske ungdomsår vil Kommissionen fortsat støtte foranstaltninger til at tiltrække unge mennesker til erhverv inden for jernbanesektoren.

Praktikpladser bør spille en grundlæggende rolle i at give unge mennesker de færdigheder og den viden, der passer til sektorens behov, og sikre, at de er beskæftigelsesegnede. Kommissionen opfordrer jernbanevirksomhederne til at tilslutte sig "europæisk alliance for lærlingeuddannelser"⁴² og tilbyde flere praktikpladser. Det europæiske ungdomsår 2022 er en hensigtsmæssig platform til at støtte og styrke sådanne initiativer. Med STAFFER-projektet⁴³, som finansieres gennem Erasmus+, er det muligt at støtte en generel færdighedsstrategi for jernbanesektoren og udarbejde konkrete foranstaltninger til at imødegå behov for færdigheder på kort og mellemlang sigt, og projektet kan således udgøre et grundlag for at etablere et partnerskab i stor skala inden for rammerne af "pagten for færdigheder"⁴⁴.

³⁹ Kommissionens forordning (EU) nr. 36/2010 af 3. december 2009 om EF-modeller for lokomotivførerlicens, supplerende certifikater, bekræftede genpart af supplerende certifikater og ansøgningsformular til lokomotivførerlicens, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/59/EF (EUT L 13 af 19.1.2010, s. 1).

⁴⁰ Evaluering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/59/EF af 23. oktober 2007 om certificering af lokomotivførere, der fører lokomotiver og tog på jernbanenettet i Fællesskabet: Resumé, SWD(2020) 138 final: [swd2020138-exec-summ-certification-train-drivers_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/swd2020138-exec-summ-certification-train-drivers_en.pdf)

⁴¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10097&furtherNews=yes>

⁴² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=da>

⁴³ <https://www.railstaffer.eu/>

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=en>

På grundlag af den vellykkede gennemførelse af EU's handlingsplan for jernbanesikkerhed⁴⁵ vil Kommissionen fortsætte sit samarbejde med medlemsstaterne og interessenter for at fastholde et højt niveau af beskyttelse af jernbanebrugere, -arbejdere og -infrastruktur.

Kommissionen vil:

- i 2022 foreslå et revideret regelsæt for lokomotivførere, hvorved manglerne i den nuværende ordning afhjælpes og den gentagne forpligtelse til at indhente yderligere dokumenter og certifikater begrænses. Forslaget kan også omfatte ordningen vedrørende sprog, der benyttes ved togdrift, og ændringer, der afspejler den teknologisk udvikling i sektoren
- fremme politikker og programmer, som har til formål at omskole og opkvalificere personale og sikre, at fremtidens behov for færdigheder er dækket, f.eks. ved at støtte interesserede interessenter i potentielt at etablere et partnerskab i stor skala i jernbanesektoren inden for rammerne af "pagten for færdigheder", som bygger på STAFFER, der er kompetenceplanen for jernbanesektoren.
- benytte det europæiske ungdomsår 2022 til at understrege, hvor attraktiv jernbanesektoren er for unge talenter.

3.5. En mere effektiv anvendelse af nettene

For at være i stand til at tilbyde hyppig og hurtig personbefordring med jernbane i hele Unionen er det nødvendigt, at jernbanesektoren planlægger køreplaner og kapacitet bedre med henblik på at tage højde for grænseoverskridende aspekter og det fælles europæiske jernbaneområde⁴⁶. For jernbanevirksomheder, der planlægger at indføre grænseoverskridende jernbanetjenester over lange afstande, kan det være kompliceret, dyrt og forbundet med manglende fleksibilitet at opnå en attraktiv kanal, særlig for nye aktører. En stadig større andel af strækninger og knudepunkter på jernbanenettet i Unionen benyttes allerede intensivt, hvilket medfører begrænsninger for den yderligere udvidelse af jernbanetjenester og resulterer i behovet for at prioritere mellem forskellige typer af person- og godstrafik. I denne forbindelse har grænseoverskridende tjenester ofte en vis ulempe i forhold indenlandske tjenester, når det drejer sig om konkurrencen om den knappe kapacitet. Dette påvirker også nattog, der kommer ind på større stationer i løbet af myldretidstrafikken om morgenen.

Der er behov for et mere effektivt og fleksibelt system for at opnå den optimal kapacitetsforvaltning, som tager hensyn til alle relevante elementer for både person- og godstrafik. I den gældende EU-lovgivning⁴⁷ fastsættes en årlig procedure for kapacitetstildeling. Denne procedure blev udviklet i en periode, hvor der var overskydende sporkapacitet. Proceduren, som følger en fast tidsplan for alle typer jernbanetjenester, kan ikke rumme hverken de længere planlægningshorisonter for personbefordring med jernbane over lange afstande (og på tværs af landegrænser) eller kortfristede anmodninger om kapacitet,

⁴⁵ COM(2018) 470, bilag.

⁴⁶ Eksempelvis kan tjenester mellem Budapest og Wien gøres op til 17 minutter hurtigere ved grænsen ved at gennemføre koordineret digital udarbejdelse af køreplaner. Visse tjenester mellem Amsterdam og London holder stille ved mellemliggende stop, fordi køreplanerne ikke er tilpasset hinanden mellem nettene.

⁴⁷ Direktiv 2012/34/EU.

herunder til godstogstjenester. Desuden gør den det vanskeligt for nye aktører at sikre hensigtsmæssige kanaler for at imødekomme markedsefterspørgslen.

Et integreret program til ændring af køreplaner og kapacitet giver på effektiv vis jernbanevirksomhederne mulighed for at foretage prioriteret planlægning med henblik på gnidningsfri grænseoverskridende forbindelser, før de færdiggør planlægningen med nationale og regionale tjenester. Denne banebrydende faktor kan gøre grænseoverskridende personbefordring i Unionen hurtigere, hyppigere og således mere attraktiv. Derfor vil Kommissionen i 2022 vurdere behovet for og om nødvendigt foreslå lovgivningsmæssige foranstaltninger til at indarbejde et program til ændring af køreplaner og kapacitet og andre eksempler på bedste praksis i EU-retten. Kommissionen vil foreslå en revision af forordningen om godstogskorridorer⁴⁸ og benytte lejligheden til at sikre sammenhængende kapacitetstildeling og trafikstyring på europæisk plan for både grænseoverskridende godstogstjenester og personbefordring. Mulighederne kan omfatte oprettelsen af en enhed på EU-plan til at støtte en mere effektiv forvaltning af jernbanekapaciteten for både person- og godstog og overvåge og optimere præstationerne for de tog, der kører på Unionens net. Transportaktørerne bør udveksle driftsdata mellem knudepunkter for at lette skræddersyede intermodale løsninger, som bidrager til en optimal udnyttelse af hele transportsystemet.

Kommissionen vil:

- vurdere behovet for og om nødvendigt foreslå lovgivningsmæssige foranstaltninger i 2022 for at forbedre processerne for kapacitetstildeling og trafikstyring med henblik på bedre koordinering af kapacitetstildelingen i det samlede jernbanesystem, som omfatter person- og godstrafikken
- overveje en enhed til at føre tilsyn på EU-plan med optimeringen af grænseoverskridende jernbanetrafik og samordningsmekanismer med henblik på bedre at integrere den grænseoverskridende trafik i den indenlandske trafik.

3.6. Hensigtsmæssig prissætning for sporadgang

Jernbanerne modtager offentlig støtte, men dette omsættes ikke til et konkurrencedygtigt niveau for afgifter for at benytte infrastrukturen, hvilket ville generere mere trafik og mindske billetpriserne. Jernbanernes faste infrastrukturomkostninger er høje sammenlignet med andre transportformer⁴⁹, og direktiv 2012/34/EU giver infrastrukturforvaltere mulighed for at opkræve tillæg ud over de direkte omkostninger for at benytte infrastrukturen, hvis markedet kan bære det. Denne bestemmelse anvendes i vid udstrækning, særlig ved højhastighedspersonbefordring over lange afstande.

⁴⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 913/2010 af 22. september 2010 om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport (EUT L 276 af 20.10.2010, s. 22). Den nylige evaluering af forordningen har vist, at mens de regler og strukturer, der er fastsat ved forordningen, har styrket dialogen og samarbejdet mellem interessenterne, har de ikke bragt nogen væsentlig forbedring af vilkårene for operatørerne af grænseoverskridende godstogstjenester.

⁴⁹ Sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities: resumé, Europa-Kommissionen, maj 2019, s. 5.

Samtidig er de eksterne omkostninger, som jernbanerne påfører samfundet, meget lave sammenlignet med andre transportformer⁵⁰. Dette aspekt afspejler sig dog kun delvist i de faktiske omkostninger ved og beskatning af de forskellige transportformer.

Høje og forskelligartede sporadgangsafgifter på tværs af landegrænserne, særlig i form af tillæg, er en afgørende omkostningsfaktor, som kan hindre etableringen af nye tjenester og være til hinder for at tiltrække nye aktører og private investeringer.

Medlemsstaterne kan have stor indflydelse på niveauet for tillæggene til sporadgangsafgifterne gennem niveauet af finansiering til infrastrukturforvalterne. Hvis finansieringen benyttes effektivt, har infrastrukturforvalterne mindre behov for at opkræve høje sporadgangsafgifter. Medlemsstaterne kan også indføre kompensationsordninger for de ubetalte omkostninger knyttet til miljø, ulykker og infrastruktur for de konkurrerende transportformer⁵¹, i overensstemmelse med retningslinjerne for statsstøtte til jernbaneselskaber. Omvendt har infrastrukturforvalterne en forpligtelse, som pålægges dem ved direktiv 2012/34/EU, til at koordinere og sikre størst mulig konkurrenceevne for grænseoverskridende jernbanetjenester. Som følge af sammenbruddet i persontrafikken under covid-19-pandemien giver en forordning⁵² medlemsstaterne mulighed for midlertidigt at reducere eller give afkald på sporadgangsafgifter for at støtte jernbanerne.

Medlemsstaterne og infrastrukturforvalterne bør bruge disse bestemmelser til at forbedre de nuværende afgiftsordninger og dermed øge det samlede udbud af tjenester og jernbanernes konkurrenceevne. Drøftelser finder sted inden for rammerne af platformen for jernbaneinfrastrukturforvaltere i Europa (PRIME). Det klare mål bør være at sikre, at tillæg kun anvendes, hvis markedet kan bære det, og hvis det ikke skader jernbanernes konkurrenceevne.

Kommissionen vil:

- offentliggøre retningslinjer i 2023 for fastsættelse af sporadgangsafgifter, som støtter og fremmer udviklingen af personbefordring med jernbane over lange afstande og på tværs af landegrænser
- aktivt fremme pilotprojekter for at undersøge, om en nedsættelse af sporadgangsafgifterne til niveauet for de direkte omkostninger kunne understøtte etableringen af grænseoverskridende tjenester
- i forbindelse med revisionen af retningslinjerne for statsstøtte til jernbaneselskaber i 2023 overveje muligheden for at fritage offentlig finansiering af sporadgangsafgifter fra anmeldelsespligten i henhold til statsstøttereglerne.

⁵⁰ Eksempelvis er de gennemsnitlige klimaomkostninger for jernbaner 0,05 eurocent pr. passagerkilometer, mens de er 2,2 eurocent for fly, 0,5 eurocent for busser og 1,2 eurocent for biler. (European Commission, Handbook on the external costs of transport, 2019, tabel 69, <https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>).

⁵¹ Artikel 34 i direktiv 2012/34/EU.

⁵² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/1429 af 7. oktober 2020 om fastsættelse af foranstaltninger for at bidrage til et bæredygtigt jernbanemarked på baggrund af covid-19-udbruddet (EUT L 333 af 12.10.2020, s. 1).

3.7. Brugervenlig billetudstedelse og adgang til jernbanesystemet

For at jernbanerne kan blive et attraktivt valg for mange flere passagerer, er der behov for afgørende foranstaltninger, for så vidt angår billet salg, således at billetter til grænseoverskridende tog bliver lettere at finde og bestille og prismæssigt mere attraktive. Selv om sektoren anerkender dette^{53 54}, viser erfaringer fra de seneste to årtier, at initiativer fra sektoren selv modnes meget langsom pga. særinteresser og manglende vilje til at tage de fordele til sig, som en åbning af markedet kan medføre. Der er behov for, at det bliver lige så nemt og bekvemt for passagererne at sammenligne og købe togbilletter, som det er ved andre transportformer, i en enkelt transaktion og med brug af den nyeste teknologi⁵⁵. Passagerer, som skal skifte tog, bør kunne være sikre på, at de ankommer i tide eller, hvis de ikke gør, vil få den nødvendige hjælp til at nå frem til deres bestemmelsessted. Billetudstedere og jernbanevirksomheder bør kunne tilbyde siddepladser på lige konkurrencevilkår, herunder i god tid inden togrejsen faktisk finder sted. Jernbanevirksomheder og billetudstedere bør være i stand til at tilbyde attraktive billetter uden unødige markedshindringer, når de tilgår eksisterende kanaler for billet salg, data om billetter og takster og data og operationer i reservationssystemer.

Kommissionens initiativ vedrørende multimodale digitale mobilitetstjenester vil sammen med revisionen af TSI'en for Trafik telematikk for persontrafikken (TAP TSI) og den nye forpligtelse til levering af rejse- og trafikoplysninger i realtid, der er fastsat i den nye forordning om jernbanepassagerers rettigheder⁵⁶, sikre billetudstedere den tekniske tilgængelighed af data, og passagererne sikres oplysninger i realtid. Som fastsat i den fjerde jernbanepakke vil Kommissionen i 2022 rapportere om tilgængeligheden af fælles informationssystemer og gennemgående billetsystemer. Forud for disse initiativer vil Kommissionen indgå i dialog med jernbanesektoren og støtte gennemførelsen af de tilsagn, der blev fremsat i sektorerklæringen af marts 2021⁵⁷ på grundlag af fair, rimelige og ikkediskriminerende principper (FRAND — fair, reasonable and non-discriminatory). For at gøre grænseoverskridende togtogrejser attraktive er det også nødvendigt, at passagererne er beskyttet i løbet af hele rejsen. Med den nye forordning om jernbanepassagerers rettigheder, der blev vedtaget i april 2021, blev der for

⁵³ <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>

⁵⁴ <https://www.cer.be/publications/latest-publications/cer-ticketing-roadmap>

⁵⁵ Som f.eks. den digitale tegnebog: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_21_2663

⁵⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/782 af 29. april 2021 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (EUT L 172 af 17.5.2021, s. 1).

⁵⁷ Sektorerklæringen er blevet udarbejdet inden for rammerne af medlemsstaternes platform vedrørende international personbefordring med jernbane, <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>

første gang indført en forpligtelse til at tilbyde gennemgående billetter fra den 7. juni 2023, men på et relativt begrænset grundlag⁵⁸⁵⁹.

Den begrænsede forpligtelse til at tilbyde dem og manglen på eksisterende udbud af gennemgående billetter på markedet begrænser beskyttelsen af passagererne og gør dermed jernbanerne mindre attraktive. Det er afgørende, at passagerer, som kombinerer adskillige tog på én rejse, kan være sikre på, at de ikke stranded, hvis et af togene er forsinket, uanset om billetterne blev solgt som en gennemgående billet eller som særskilte kontrakter. En løsning kunne være som minimum at sikre, at passagerer, der rejser med kombinerede særskilte billetter, på visse betingelser kan fortsætte deres rejse, hvis de ikke når deres forbindelse. Kommissionen vil derfor behandle spørgsmålet om fortsættelse af rejser i tilfælde af forsinkelser som led i initiativet vedrørende multimodale digitale mobilitetstjenester.

Overkommelige priser er afgørende for at sikre, at alle er en del af og nyder godt af den grønne omstilling. Som beskrevet i Meddelelsen om en langsigtet vision for EU's landdistrikter⁶⁰ vil Kommissionen være fuldt ud opmærksom på forbedret konnektivitet, også for landdistrikter og afsidesliggende områder, navnlig gennem et særligt flagskibsinitiativ vedrørende bedste praksis for bæredygtig multimodal mobilitet i landdistrikterne.

Det er også yderst vigtigt at sikre, at personer med handicap og personer med nedsat mobilitet får adgang til personbefordring med jernbane over lange afstande og på tværs af landegrænser på lige fod med andre, herunder til billetudstedelse og nye digitale udviklinger. Som reference bør kravene om tilgængelighed i den europæiske retsakt om tilgængelighed⁶¹ finde anvendelse på alle jernbanetjenester. Dette støttes af TSI'en gældende for tilgængelighed for handicappede og bevægelseshæmmede personer i EU's jernbanesystem⁶² og den nye forordning om jernbanepassagerers rettigheder, der blev vedtaget i april 2021.

Kommissionen vil:

⁵⁸ Forpligtelsen vedrører operatører, der kan betragtes som en "enkelt virksomhed". De skal tilbyde en gennemgående billet til alle deres jernbanetjenester over lange afstande (international og indenlands) eller regionale jernbanetjenester (artikel 12, stk. 1, i forordning (EU) 2021/782). For tjenester, der drives af den samme jernbanevirksomhed, gøres overførslen af jernbanepassagerer fra en tjeneste til en anden lettere ved indførelsen af en forpligtelse til at udstede gennemgående billetter, idet der ikke er behov for forretningsaftaler mellem jernbanevirksomheder. Forpligtelsen til at udstede gennemgående billetter gælder også for tjenester, der drives af jernbanevirksomheder, der tilhører samme ejer, og af jernbanevirksomheder, som er 100 %-ejede datterselskaber. For så vidt angår anden personbefordring med jernbane træffer jernbanevirksomhederne alle rimelige foranstaltninger til at tilbyde gennemgående billetter og samarbejder indbyrdes herom. Hvis passagererne ikke informeres korrekt, bør jernbanevirksomheden være ansvarlig, som hvis disse billetter var en gennemgående billet.

⁵⁹ Kommissionen reviderer i øjeblikket mulighederne for multimodale passagerrettigheder i forbindelse med den planlagte revision af regelsættet for passagerrettigheder (foranstaltning 63 i handlingsplanen til strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet).

⁶⁰ COM(2021) 345 final.

⁶¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/882 af 17. april 2019 om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester (EUT L 151 af 7.6.2019, s. 70).

⁶² Kommissionens forordning (EU) nr. 1300/2014 af 18. november 2014 om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for tilgængelighed for handicappede og bevægelseshæmmede personer i EU's jernbanesystem (EUT L 356 af 12.12.2014, s. 110).

- foreslå en forordning, som skal vedtages inden udgangen af 2022, om multimodale digitale mobilitetstjenester, for at forbedre dataudvekslingen mellem mobilitetsudbydere og gøre det lettere at indgå rimelige forretningsaftaler blandt jernbanevirksomheder og med tredjepartsbilletudstedere, herunder om fortsættelse af rejser og beskyttelse i tilfælde af, at passagerer ikke når deres forbindelse, når de rejser med kombinerede særskilte billetter
- overvåge overholdelsen af den nye forordning om jernbanepassagerers rettigheder, når den træder i kraft i juni 2023.

3.8. Lige konkurrencevilkår med andre transportformer

Kommissionen har allerede fremlagt forslag, som har til formål at muliggøre konkurrence på lige fod blandt forskellige transportformer. Med Fit for 55-pakken⁶³, som blev offentliggjort den 14. juli 2021, har Kommissionen fremsat en række ambitiøse forslag for at tilpasse økonomiske incitamenter til klimamål, sociale mål og miljømæssige mål, samtidig med at Kommissionen anerkender de forskelle, der gør sig gældende i den globale sammenhæng og i konkurrencesammenhængen for driften af de forskellige transportformer. Dette omfatter de foreslåede ændringer af emissionshandelen og energibeskatningsrammen.

Medlemsstaterne har selv effektive værktøjer til at sikre, at de forskellige transportformer kan konkurrere på lige fod. Eksempelvis har medlemsstaterne mange muligheder for at påvirke prisen på jernbanetransport ved hjælp af national beskatning. I tråd hermed besluttede Tyskland i 2020 at sænke momsen på togbilletter til lange afstande fra 19 % til 7 %. Kommissionen vil vurdere behovet for en EU-dækkende momsfritagelse for internationale togbilletter for at sænke omkostningerne betydeligt for togpassagererne.

Lige konkurrencevilkår mellem transportformer kan også fremmes ved at give mulighed for udviklingen af innovative tilbud, som kombinerer transportformer. Eksempelvis bidrager en lettere kombination af fly- og togbilletter til at give jernbanerne en mere fremtrædende rolle, når det drejer sig om at bringe passagerer til og fra lufthavnen i forbindelse med langdistanceflyvninger. Visse medlemsstater har lang erfaring med at gøre det lettere for flyselskaber at sælge billetter til togtjenester og transportere passagerer til deres hovedlufthavne med tog i stedet for fly⁶⁴.

I forbindelse med revisionen af forordningen om lufttrafiktjenester⁶⁵ vurderer Kommissionen mulighederne og kriterierne for, hvornår EU-lande kan begrænse lufttrafikken på visse ruter, hvis der findes mere bæredygtige transportformer, der tilbyder et tilsvarende serviceniveau, uden at undergrave principperne for det indre marked. Sammen med initiativet vedrørende

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_21_3541

⁶⁴ Allerede eksisterende eksempler på fly- og togbilletter omfatter (grænseoverskridende) forbindelser til lufthavne i Paris og Frankfurt og mellem Amsterdam Schiphol og Bruxelles lufthavn.
<https://accessrail.com/general-information/#>

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Revision-of-the-Air-Services-Regulation_da

multimodale digitale mobilitetstjenester⁶⁶ kan dette bidrage til at fremme udviklingen af tilbud med multimodale tjenester, som kombinerer fly- og togtjenester.

Kommissionen vil:

- samarbejde med Parlamentet og Rådet om at lette en hurtig vedtagelse af forslagene i Fit for 55-pakken, herunder CO₂-prissætning og emissionshandel inden for de enkelte transportformer
- vurdere behovet for en momsfritagelse for internationale togtjenester i hele EU
- støtte og fremme multimodale rejser med fly og tog på ruter, hvor der findes passende infrastruktur til at levere sådanne tjenester, og vurdere de lovgivningsmæssige muligheder for at facilitere sådanne multimodale tjenester.

3.9. Forpligtelser til offentlig tjeneste til at fremme bæredygtig grænseoverskridende og/eller multimodal kollektiv transport

For forbindelser eller net, hvor det er konstateret, at der er et offentligt behov, og hvor markedet (endnu) ikke er i stand til eller villig til at tilbyde de tjenester, som anses for at være nødvendige for konnektivitet eller på anden vis ønskelige for samfundet, kan de kompetente myndigheder pålægge forpligtelser til offentlig tjeneste og tildele jernbanevirksomheder kontrakter om offentlig tjeneste, hvilket typisk omfatter en økonomisk kompensation. Forpligtelse til offentlig tjeneste bør dog ikke benyttes til at begrænse konkurrencen og forhindre, at tjenester med åben adgang tilbydes.

Forordningen for offentlige serviceforpligtelser for landtransport gør det muligt for de kompetente myndigheder at samarbejde og oprette grænseoverskridende forpligtelser til offentlig tjeneste. Der er allerede blevet pålagt en række forpligtelser til offentlig tjeneste for grænseoverskridende jernbanetjenester i EU. De kompetente myndigheder støder dog ofte på praktiske og administrative forhindringer, når de koordinerer deres respektive processer for at gennemføre en grænseoverskridende forpligtelse til offentlig tjeneste. Nogle grænseoverskridende tjenester er "hybridtjenester": grænseoverskridende tjenester, der kombinerer en eller flere strækninger, som drives i henhold til forpligtelser til offentlig tjeneste, med en eller flere strækninger, som drives i henhold til en ordning med åben adgang. Hvis der ikke findes specifikke EU-regler for sådanne hybridtjenester, bør de kompetente myndigheder være særligt opmærksomme på at undgå konkurrencefordrejninger og risikoen for krydssubsidier.

En alternativ måde, hvorpå medlemsstaterne kan støtte jernbanetjenester på, kan være at benytte de eksisterende muligheder inden for rammerne af artikel 34 i direktiv 2012/34/EU til i overensstemmelse med statsstøttereglerne at refundere sporadgangsafgifter for at kompensere for ubetalte eksterne omkostninger ved konkurrerende transportformer.

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13133-Multimodal-digital-mobility-services_da

Desuden udgør oprettelsen af en forpligtelse til offentlig tjeneste inden for kollektiv transport en mulighed for, at de kompetente myndigheder kan fastsætte krav til miljømæssig bæredygtighed. Dette kan være særlig relevant for multimodal landtransport, hvor der allerede findes nulemissionskøretøjer og emissionsfrit rullende materiel. De gældende regler giver i en vis udstrækning mulighed for et multimodalt system med forpligtelse til offentlig tjeneste, hvor en passager benytter mere end en transportform på sin rejse, og hver af disse transportformer drives i henhold til en forpligtelse til offentlig tjeneste. Ordningerne for forpligtelse til offentlig tjeneste og reglerne for det indre marked er forskellige, afhængig af transportform. I øjeblikket er der tre forskellige retlige rammer for land-, sø- og lufttransport. Det er muligt at tildele kontrakter om offentlig tjeneste for hver transportform, der indgår i en sådan rejse. Det er også muligt at oprette en multimodal forpligtelse til offentlig tjeneste inden for landtransportformen (jernbane/bus/anden skinnebåret transport). I sidstnævnte tilfælde vil en sådan multimodal forpligtelse til offentlig tjeneste være fuldt ud dækket af forordningen for offentlige serviceforpligtelser for landtransport.

For at lette og fremme grænseoverskridende tjenester vil Kommissionen offentliggøre en fortolkningsvejledning om landtransporttjenester, der er omfattet af forpligtelse til offentlig tjeneste, for at bistå medlemsstaterne og de kompetente myndigheder med at oprette grænseoverskridende forpligtelser til offentlig tjeneste, som er i fuld overensstemmelse med EU-retten.

Kommissionen vil:

— offentliggøre en fortolkningsvejledning i 2022 om anvendelsen af forordningen for offentlige serviceforpligtelser for landtransport, herunder på personbefordring med jernbane over lange afstande og på tværs af landegrænser og på fremme af og støtte til udviklingen af bæredygtige multimodale landtransporttjenester.

3.10. Styrkelse af unge

Det europæiske år for jernbanetransport 2021 efterfølges af det europæiske ungdomsår 2022, som byder på en fremragende mulighed for at støtte den næste generation i at vælge en bæredygtig transportform. Ved hjælp af DiscoverEU⁶⁷ har Unionen allerede forsynet 60 000 europæere i alderen 18-20 år med gratis pas til togrejser i 30 dage mellem marts 2022 og februar 2023. Der kan opnås yderligere gevinster, når det drejer sig om den cirka ene million Erasmus-studerende, som kunne benytte toget til at nå frem til det sted, hvor de skal på udveksling⁶⁸.

Kommissionen vil:

— overveje at ændre reglerne for refusion i forbindelse med Erasmus for at fremme brugen af togrejser til rejsemål knyttet til Erasmus-udveksling.

⁶⁷ https://europa.eu/youth/discovereu_da

⁶⁸ www.erasmusbytrain.eu

4. Pilottjenester

Foranstaltningerne i denne handlingsplan bør gennemføres hurtigt muligt. Forud for denne handlingsplan blev der således allerede i strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet opfordret til "pilottjenester på visse ruter, der involverer alle interesserede parter...". Kommissionen vil støtte jernbanesektorens interessenter og andre interessenter, når de etablerer grænseoverskridende pilottjenester. Da mange vigtige jernbanestrækninger til personbefordring vil komme til at ligge på TEN-T-transportkorridorer, får TEN-T-koordinatorer et særligt ansvar for at udarbejde arbejdsplaner til at støtte udviklingen af grænseoverskridende jernbanetjenester på disse korridorer, navnlig ved at foreslå strategiske investeringer og ved at overvåge jernbanetrafikkens præstationer via driftsmæssige forbedringer som f.eks. integreret udarbejdelse af køreplaner og kapacitetstildeling.

Disse pilottjenester udgør en mulighed for at afprøve og gennemføre foranstaltninger, der er fastlagt i denne handlingsplan. De kan medføre hurtigere forbindelse mellem storbyer ved at gøre brug af nye tilgange som f.eks. integreret udarbejdelse af køreplaner, støtte til rullende materiel eller forpligtelser til offentlig tjeneste for grænseoverskridende forbindelser. Med pilottjenesterne kan der fokuseres på vigtige ruter med et stort potentiale for at tiltrække passager til jernbanetjenester. Fra og med 2022 vil jernbanesektoren blive opfordret til at fremsætte forslag til pilottjenester med henblik på enten at forbedre eksisterende tjenester eller for at etablere nye. Kommissionen vil støtte disse pilottjenester ved at lette kontakten mellem alle relevante interessenter, yde bistand og sikre, at aspekter vedrørende jernbanekapacitet og trafikstyring lettes gennem teknisk bistand ydet inden for rammerne af Connecting Europe-faciliteten til RailNetEurope. Kommissionen vil også bistå med at kortlægge finansieringsmuligheder for særlig pilottjenester, som understreget i denne handlingsplan. Selv om mange af togtjenesterne vil være kommercielt levedygtige, kan Connecting Europe-faciliteten finansiere teknisk bistand og støtte undersøgelser og indledende aktiviteter knyttet til nye teknologier og innovation.

5. Konklusion

Særlig i betragtning af de ambitiøse mål i den europæiske grønne pagt og strategien for bæredygtig og intelligent mobilitet er det på høje tid at give personbefordring med jernbane over lange afstande og på tværs af landegrænser et løft. Dette kan gøres ved at fjerne resterende hindringer og fremskynde gennemførelsen af det fælles europæiske jernbaneområde, en stigning i investeringerne i et højhastighedsjernbanenet i EU med den seneste teknologi og foranstaltninger på områder som f.eks. billetudstedelse og forbedret jernbanedrift for at gøre grænseoverskridende jernbanetransport til standardvalget for passagerne. Gennemførelsen af foranstaltningerne i denne meddelelse vil kræve en fælles indsats af jernbanesektoren, passager- og forbrugerorganisationer, medlemsstaterne og Kommissionen. Kommissionen agter at fremsætte den første af disse nye foranstaltninger allerede i 2022, fremme nært samarbejde og samordning mellem de relevante aktører og aktivt overvåge fremskridtet, så jernbanerne bliver i stand til at spille deres vigtige rolle i overgangen til et klimaneutralt kontinent.