

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport

KOM(2008) 852 endelig — 2008/0247 (COD)

(2009/C 317/17)

Ordfører: **Dumitru FORNEA**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 19. januar 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport

KOM(2008) 852 endelig - 2008/0247 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Dumitru Fornea til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. juni 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog følgende udtalelse på sin 455. plenarforsamling den 15.-16. juli 2009 (mødet den 15. juli) med 164 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod.

1. Konklusioner

1.1. EØSU hilser Kommissionens forslag om en forordning velkommen og ser det som et skridt i retning mod etablering af internationale korridorer for godstogstransport og udvikling af denne transportform i Europa.

1.2. For at sætte gang i udviklingen af godstogskorridorer **er der brug for konkret politisk handling på området**, som er uafhængig af lovgivningsprocesserne. Lovgivning alene kan ikke fremme godstogskorridorerne. Nogle af de væsentligste prioriteter bør være at sikre **offentlige og private investeringer med henblik på at øge kvaliteten, effektiviteten og kapaciteten på infrastrukturen generelt** og den fulde gennemførelse af den første og anden jernbanepakke i hele EU.

1.3. Hvis jernbaneinfrastrukturen skal forbedres, er der brug for **effektiv koordinering på højt niveau** af hver korridor, hvorfor det er helt afgørende, at alle transportministrene langs en bestemt korridor mødes. Efter de mellemstatslige drøftelser bør medlemsstaterne fastlægge betingelser og forpligtelser. Transportkommissæren bør selv være mere aktiv, når det gælder mobilisering af ministrene langs de enkelte korridorer inden for rammerne af samordnede politiske foranstaltninger på EU-niveau.

1.4. EØSU er enig i, at det **ikke bør være obligatorisk at forhåndsreservere kapacitet**, i stedet bør det være op til infrastrukturforvalterne at vurdere, om der er behov for sådanne reserver. En forpligtelse for infrastrukturforvalterne til at forhåndsreservere

kapacitet kan resultere i spild snarere end optimering af kapacitet. Infrastrukturforvalterne bør imidlertid bevare muligheden for at reservere kapacitet.

EØSU mener, at infrastrukturforvalterne bør gives spillerum til at **anvende prioriteringsreglerne pragmatisk**. Her er det vigtigere at nedbringe forsinkelserne på det samlede net end at give forrang til en type trafik frem for en anden. Det, der reelt er brug for, er, at de regler, som infrastrukturforvalterne anvender i forbindelse med forsinkede tog, er gennemsigtige for operatørerne.

1.5. **Enten bør der være en obligatorisk høring af alle berørte parter** - infrastrukturforvalterne, jernbaneselskaberne, repræsentanter for medlemsstaterne, relevante fagforbund, kunder og miljøorganisationer – **eller de bør deltage i styreorganet for godstogskorridorerne**. Jernbaneoperatørerne bør være fuldt repræsenteret i forvaltningen af korridorerne, da de er tættere på markedet og sandsynligvis vil skulle gennemføre beslutninger om forbedringer eller være berørt af dem.

1.6. Af hensyn til konkurrencen mellem de forskellige infrastrukturoperatører **bør det ikke være obligatorisk for jernbaneselskaberne at anvende one-stop-shop-ordningen**. Den traditionelle procedure for ansøgning om en kanal gennem hver enkelt national infrastrukturforvalter eller én ledende infrastrukturforvalter bør bibeholdes i hvert fald som en løsning, man kan falde tilbage på, hvis one-stop-shop-ordningen slår fejl.

1.7. Hvis et land nægter en godkendt ansøger national adgang til korridoren, bør den pågældende ansøger nægtes adgang til hele korridoren. Kommissionen bør se nærmere på de spørgsmål, der vedrører godkendte ansøgere med henblik på at sikre, at offentligheden er fuldt orienteret om de økonomiske og sociale konsekvenser af denne bestemmelse. EØSU er ikke nødvendigvis imod tanken om ikke-diskriminerende adgang til infrastrukturen, men mener, at der i dette særlige tilfælde er brug for yderligere analyser og høringer af medlemsstaternes regeringer, de europæiske og nationale arbejdsmarkedsparter, jernbanernes kunder og andre relevante civilsamfundsorganisationer.

1.8. Det bør ikke udelukkende være kriteriet om at være en del af TEN-T-nettet, der bestemmer valget af godstogskorridorer. Korridorerne bør ikke specificeres udefra udelukkende på grundlag af politiske og geografiske kriterier. Der bør være garanti for, at der vælges fleksible og markedsstyrede korridorer. Valget af korridorer bør være baseret på markedsorienterede mål, og korridorerne bør dække vigtige eksisterende eller potentielle godsstrømme. De bestemmende faktorer bør være markedet og lønsomheden.

1.9. Det bør anføres i forordningen, at valget ikke er begrænset til TEN-T-nettet. Et afsnit, der er vigtigt for udviklingen af jernbanefragt, men som ikke indgår i TEN-T-nettet, bør således helt fra starten kunne integreres i korridoren og senere hen i TEN-T.

1.10. Modellen med strategiske terminaler er konkurrencebegrænsende. En sådan model kan føre til, at de såkaldt strategiske terminalers stærke stilling bliver endnu stærkere på bekostning af de terminaler, der anses for ikke-strategiske. Henvisninger til strategiske terminaler bør udgå af forslaget til forordning, således at de eksisterende ikke-strategiske terminaler kan udvikle sig og måske i fremtiden blive strategiske.

1.11. Det jernbanepersonel, som arbejder på disse godstogskorridorer, bør ikke udsættes for, at valget kommer til at stå mellem fri bevægelighed for varer og udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder.

2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen har givet tilsagn om at fremskynde etableringen og organiseringen af et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport baseret på internationale godstogskorridorer. Efter en omfattende offentlig høring og efter på grundlag af en konsekvensanalyse at have vurderet mulighederne besluttede Kommissionen at fremlægge det foreliggende forslag til forordning for at nå dette mål. Konsekvensanalysen viste, at de bedste økonomiske resultater ville opnås med lovgivning og ikke med en tilgang baseret på frivillighed, som indebærer en større risiko for, at de opstillede mål ikke nås.

2.2. Bestemmelserne i forordningen er primært af relevans for de berørte økonomiske aktører, infrastrukturforvalterne og jernbaneselskaberne og vedrører først og fremmest:

- procedurene for udvælgelse af godstogskorridorer;
- forvaltningen af alle korridorerne;
- det, der skal kendetegne godstogskorridorerne.

2.3. Forordningen finder ikke anvendelse for:

- særskilte lokale og regionale banenet til passagerbefordring på jernbaneinfrastrukturer;
- banenet, der kun er beregnet til passagerbefordring i byer og forstæder;
- regionale banenet, som kun anvendes til regional godstransport af et jernbaneselskab, som ikke er omfattet af direktiv 91/440/EØF, indtil en anden ansøger anmoder om kapacitet på dette net;
- privatejede banenet, der kun tjener ejerens eget brug med henblik på dennes godstransport ⁽¹⁾.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Målet med den europæiske transportpolitik, som den fremgår af KOM(2006) 314 – Midtvejsevaluering af Europa-Kommissionens hvidbog fra 2001 om transportpolitikken, er optimal udvikling af alle transportformer i medlemsstaterne og samtidig beskytte miljøet og garantere sikkerheden, konkurrencen og energieffektiviteten.

3.2. Den Europæiske Union gør en stor indsats for at nedbringe drivhusgasemissionerne med 20 % inden 2020. Dette mål vil kun kunne nås med en drastisk reduktion af emissionerne fra transportsektoren. Det er derfor vigtigt, at de mest energieffektive og »grønne« former for transport prioriteres højt, og på det område er alle enige om, at jernbanetransport er miljøvenlig målt på energiforbrug og emissioner ⁽²⁾.

3.3. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har allerede redegjort for sin holdning til ideen om **et banenet med fortrinsret for godstrafik** ⁽³⁾. De generelle bemærkninger, der tillige gælder for forslaget til en forordning om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport, vil ikke blive gentaget i denne udtalelse.

⁽¹⁾ Artikel 1, stk. 2, i KOM(2008) 852 endelig.

⁽²⁾ Ca. 80 % af jernbanetrafikken i Europa sker ad elektrificerede strækninger.

⁽³⁾ EUT C 27 af 3.2.2009, s. 41-44.

3.4. Som situationen er nu for godstransporten i EU, er der behov for effektive europæiske og nationale lovgivningsmæssige instrumenter og politisk mobilisering for at finde frem til de midler, der er nødvendige til investeringer i jernbaneinfrastrukturen. På den baggrund hilser EØSU Kommissionens forslag om en forordning velkommen og ser det som et skridt i retning mod etablering af internationale korridorer for godstogstransport og udvikling af denne transportform i Europa ⁽⁴⁾.

3.5. Mulige fordele ved etableringen af disse korridorer:

- miljøvenlig transportform - en samlet mindskelse af transportaktiviteternes indvirkning på miljøet i Europa;
- færre ulykker inden for transportsektoren;
- initiativet opfylder Lissabondagsordenens vækstsmål;
- et stort skridt i retning mod at mindske antallet af flaskehalse inden for vejtransporten;
- fremmer samordnet modalitet (jernbane-sø-indre farvande-vej);
- etablering af korridorerne vil bidrage til forsyningssikkerheden for råvarer til EU's industrier gennem anvendelse af en af de mest miljøvenlige former for transport af større masse gods;
- understøtter etableringen af logistikcentre i tilknytning til jernbaner. (Logistikterminaler kunne i stigende omfang anvendes som distributionslagre, der, som det er nu, for det meste er en tilbygning til produktionsanlæg);
- styrker den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i EU.

3.6. Miljømål for driften på godstogskorridorerne:

- miljøvenlig infrastruktur og miljøvenlige transportmidler til godstransport;
- lave specifikke emissioner;
- lavt støjniveau ved drift som følge af støjdæmpende vægge og anvendelse af støjsvage teknologier for rullende materiel og baneinfrastruktur;

⁽⁴⁾ Behovet for effektive lovgivningsmæssige instrumenter, politisk mobilisering og investeringer blev endnu en gang fremhævet på den høring om et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport, som EØSU afholdt den 28.4.2009 i Brno, Tjekkiet, inden for rammerne af det tjekkiske formandskab for Den Europæiske Union.

- 100 % eldrevne godstogskorridorer;
- større andel vedvarende energi i sammensætningen af banestrømmen.

4. Specifikke bemærkninger til forslaget til forordning

4.1. Investeringer i infrastruktur, terminaler og udstyr til godstogskorridorer

4.1.1. I de sidste ti år er der via de europæiske politikker blevet gjort fremskridt hen imod en åbning af markedet, men resultaterne i medlemsstaterne har været begrænsede, når det gælder den fair konkurrence mellem transportformer og effektive investeringer i moderne driftskompatibel infrastruktur.

4.1.2. Medlemsstaternes finansielle formåen synes ikke at kunne matche Kommissionens ambitiøse målsætninger. EU-institutionerne vil derfor spille en vigtig rolle med hensyn til at gøre det lettere at anvende EU's bistandsinstrumenter til udvikling af et europæisk banenet med henblik på konkurrencebaseret godstransport ved at samfinansiere etableringen af godstogskorridorer over budgettet for de transeuropæiske transportnet (TEN-T), Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og samhørighedsfonden samt EIB-lån.

4.1.3. EØSU mener, at behovet for investeringer (og finansieringen heraf) bør understreges tydeligere i forordningen ⁽⁵⁾. I perioden fra 1970 til 2004 blev længden af motorvejsnettet i EU15 øget med 350 %, mens længden af banenet blev reduceret med 14 %. Når vejene overbelastes, gennemføres der hurtigt beslutninger om at forbedre eller bygge ny vejinfrastruktur. Det er EØSU's opfattelse, at jernbanerne kun vil kunne klare større mængder, hvis den investeringspolitik, der i de sidste fire årtier har været anvendt i forhold til vejene, finder anvendelse på jernbanerne.

4.1.4. I den forbindelse må behovet for finansiering af jernbaneforbindelser mellem industriområder og hovednettet ikke tilsi-desættes. Vejforbindelser mellem industriområder og hovedvejnettet finansieres som regel over de offentlige budgetter, mens jernbaneforbindelser mellem industriområder og hovedjernbanenet i de fleste EU-lande i reglen ikke behandles på samme måde. Det er almindeligt, at de betales i fællesskab af det selskab, der driver industrianlægget, og en jernbanegodsoperatør, der driver forretninger med selskabet. Der er brug for såvel europæiske som nationale investeringsløsninger for at fremme godstogstrafikken (f.eks. gennem instrumenter som offentlige finansieringsordninger, som det allerede er tilfældet i Tyskland, Østrig og Schweiz).

⁽⁵⁾ Ifølge en undersøgelse fra Fællesskabet af de Europæiske Jernbaner (CER) af godstogskorridorer gennemført af konsulentfirmaet McKinsey kunne investeringer på EUR 145 mia. indtil 2020 øge banetransportkapaciteten med 72 % på 6 større ERTMS-baserede godstogskorridorer svarende til 34 % af transportmængden i Europa.

4.1.5. Et af Kommissionens mål er at håndhæve alle de tekniske og lovgivningsmæssige instrumenter, der kan sikre forsyningerne af råmaterialer til den europæiske industri. Jernbanekorridorerne vil i høj grad medvirke til opnåelse af dette strategiske mål, og godstogs trafikken mellem EU og dets partnere i øst er meget vigtig i den sammenhæng. Det er derfor meget vigtigt, at EU investerer i forbedringer i baneinfrastrukturen mellem øst og vest og de dertil knyttede omladningsfaciliteter. En revision af TEN-T vil tillige bidrage til opnåelsen af dette mål.

4.1.6. Der bør gøres en særlig indsats for at forenkle toldprocedurerne i EU (6) og dermed sikre hurtig passage over grænserne for godstogs trafikken. Der er brug for finansiel støtte fra EU for at bane vejen for en toldordning med elektronisk informationsudveksling (EDI-system (7)) og for at sikre investeringer i jernbaner, hvor der i dag ikke er automatiserede systemer, der opfylder toldforpligtelserne.

4.1.7. EØSU mener, at det er vigtigt med klare retningslinjer for statsstøtte, der tydeligere viser, hvilken form for offentlig finansiel støtte til jernbanesektoren Kommissionen vil godkende. Samtidig understreger udvalget, at brugen af flerårige kontrakter kunne bidrage til den bæredygtige finansiering af det europæiske banenet.

4.1.8. Med hensyn til modellen med »strategiske terminaler«, som omtales i artikel 9 i forslaget til forordning, gør EØSU opmærksom på, at man herved risikerer at styrke disse såkaldt strategiske terminalers stærke stilling på bekostning af de terminaler, der anses for »ikke-strategiske«.

4.1.9. Det jernbanepersonel, som arbejder på disse godstogskorridorer, bør ikke udsættes for, at valget kommer til at stå mellem fri bevægelighed for varer og udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder.

4.2. Valg af godstogskorridorer og forvaltning af netværket

4.2.1. Revisionen af TEN-T-politikken giver jernbanesektoren mulighed for at gøre opmærksom på vigtigheden af at videreudvikle fleksible langdistance godstogskorridorer som ryggraden i EU's transportnet.

4.2.2. EØSU understreger, at korridorerne ikke udelukkende bør være forbeholdt TEN-T (som anført i kapitel II, artikel 3, stk. 1 a) eller de eksisterende ERTMS-korridorer, eftersom en sådan fremgangsmåde vil kunne udelukke linjer, som er eller kan blive vigtige for godstransporten, men som endnu ikke er en del af TEN-T- eller ERTMS-korridorerne. Tværtimod bør TEN-T tilpasses i takt med, at der etableres nye godstogskorridorer.

4.2.3. Der bør enten foretages obligatorisk høring af alle berørte parter, herunder de relevante fagforbund, kunder og miljøorganisationer, eller de bør deltage i styreorganet. Jernbaneselskaberne bør deltage i styreorganet på lige fod med infrastrukturforvalterne, eftersom de er brugerne af korridorerne, har kontakten med kunderne og er tættest på markedet. De vil være berørt af de beslutninger, som træffes af styreorganet, ligesom de måske vil skulle gennemføre nogle af disse beslutninger. Det er derfor rimeligt, at de er repræsenteret i selve styreorganet.

4.2.4. Det kan lade sig gøre at sikre de jernbaneselskaber, der bruger korridorerne, en passende repræsentation uden at overbelaste forvaltningsstrukturen, f.eks. som enkeltstående selskaber, som »grupper af selskaber« eller som en blanding af de to. Men et reelt bidrag til forbedring af korridorerne kan i realiteten kun komme fra de selskaber, der bruger korridorerne.

4.3. Driftsmæssige foranstaltninger

4.3.1. EØSU mener, at en generel debat om prioriteringsregler (tildeling af kanaler, reservering af kapacitet, forrang ved forsinkelser) for alle godstogskorridorer (kapitel IV, artikel 11, 12 og 14) er forbundet med vanskeligheder og problemer. Reglerne bør udarbejdes på en sådan måde, at de kan implementeres på pragmatisk vis for hver enkelt korridor, og således, at infrastrukturforvalterne kan fordele kanalerne på en så rimelig og gennemsigtig måde som muligt.

4.3.2. Det bør ikke være obligatorisk at opretholde en reservekapacitet, i stedet bør det være op til infrastrukturforvalterne at vurdere, om der er behov for sådanne reserver. En forpligtelse for infrastrukturforvalterne til at forhåndsreservere kapacitet kan resultere i spild snarere end optimering af kapacitet, særligt fordi togtrafikken ikke er fastlagt endeligt flere måneder i forvejen.

4.3.3. Tilsvarende er der muligvis ikke behov for en ændring af prioriteringsreglerne, som på ingen måde kan øge kapaciteten. En ændring af prioriteringsreglerne vil blot betyde, at hindringer for en kategori af brugere flyttes over på en anden kategori. Den overordnede rettesnor bør være at minimere forsinkelserne på nettet som helhed og fjerne overbelastningen så hurtigt som muligt.

4.3.4. Med hensyn til bestemmelserne i kapitel IV, artikel 10, om brugen af en **one-stop-shop-ordning** mener EØSU, at det bør være et valg, der træffes enten af den enkelte korridor under hensyntagen til markedets behov eller af de jernbaneselskaber, der anvender korridorerne.

4.3.5. Jernbaneselskaberne bør bevare muligheden for at ansøge om kanaler, som de ønsker (via en one-stop-shop-ordning eller på traditionel vis). Frivillig brug af one-stop-shop-ordningen giver jernbaneselskaberne mulighed for at skabe konkurrence mellem infrastrukturoperatørerne (dvs. one-stop-shoppen og de enkelte infrastrukturforvaltere på korridoren) og dermed et incitament for at blive bedre.

(6) Det er derfor vigtigt med en effektiv gennemførelse af Kommissionens forordning (EF) nr. 1875/2006 om indførelse af en EF-toldkodeks i EU.

(7) Electronic Data Interchange.

4.3.6. Hvis brugen af one-stop-shop-ordningen gøres obligatorisk, kan der blive skabt et stort infrastrukturmonopol på korridoren uden nogen garanti for, at one-stop-shoppen rent faktisk vil levere en bedre ydelse end de enkelte infrastrukturforvaltere. Desuden fungerer den traditionelle one-stop-shop-fremgangsmåde ikke ordentligt.

4.3.7. En tilladelse for godkendte ansøgere (f.eks. afskibere, speditorer, intermodale operatører) til at købe kanaler kan afholde jernbaneselskaberne (især nytilkomne) fra at investere i førere og lokomotiver, da det vil være forbundet med stor usikkerhed, om der vil være kanaler til rådighed. Dette vil kunne fordreje konkurrencen på hjemmemarkedet til skade for jernbaneselskaberne og

kvaliteten af de job, som disse selskaber tilbyder. Priserne ville stige, den til rådighed værende kapacitet ville forblive begrænset, og det ville udvikle sig til spekulation.

4.3.8. Det er et faktum, at der i EU i dag er andre selskaber (logistikvirksomheder, erhvervsdrivende, fabrikanten) end jernbaneselskaber, der er stærkt interesserede i at gøre øget brug af banenettet ⁽⁸⁾. Nogle europæiske jernbaneselskaber har allerede opkøbt logistikvirksomheder i et forsøg på at tiltrække gods, der hidtil har været transporteret ad vej, til jernbanerne. Det er derfor muligt, at de godkendte ansøgere med en socialt ansvarlig og innovativ strategi fremover vil spille en væsentlig rolle for udviklingen af godstogskorridorerne.

Bruxelles, den 15. juli 2009.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁸⁾ CLECAT positionspapir, Bruxelles, 19.1.2009.