

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.12.2008
SEC(2008) 3029

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

adjunto a la

**Propuesta de
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
sobre una red ferroviaria para un transporte de mercancías competitivo**

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

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

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

adjunto a la

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre una red ferroviaria para un transporte de mercancías competitivo

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

1. ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO

El presente estudio de impacto examina las medidas que emanan de la Comunicación «Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías»¹, adoptada por la Comisión el 18 de octubre de 2007. Para la realización del estudio se ha contado con la colaboración de un consultor externo.

Además, se han llevado a cabo diversas consultas: una primera se efectuó en 2006 como apoyo de la Comunicación adoptada en octubre de 2007, y fue favorablemente acogida por el sector, así como por el Parlamento y el Consejo; posteriormente, entre enero y junio de 2008, se consultó a un grupo de expertos en representación de distintos sectores interesados procedentes de diferentes Estados miembros; por último, en junio y julio de 2008 se llevó a efecto una consulta pública según las normas de la Comisión.

2. CREACIÓN DE UNA RED FERROVIARIA PARA UN TRANSPORTE DE MERCANCÍAS COMPETITIVO: JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El transporte ferroviario de mercancías vive una situación difícil desde hace 30 años, debido a diversos factores: transformaciones industriales, desarrollo de las autopistas, nuevas necesidades logísticas de las empresas. Para afrontar esas dificultades, la Comunidad emprendió una política activa de re dinamización del ferrocarril basada en la apertura progresiva a la competencia de los servicios de transporte (efectiva para la totalidad del transporte de mercancías desde el 1 de enero de 2007) y el desarrollo de la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios.

La escasez de los progresos logrados hasta la fecha por el transporte ferroviario de mercancías tiene diversas causas, entre las que cabe citar el lento desarrollo de la competencia y la interoperabilidad, y la insuficiente capacidad de infraestructuras de buena calidad y fiables destinadas al tráfico internacional de mercancías.

La legislación comunitaria vigente, en particular, la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, contiene disposiciones que regulan

¹ COM(2007) 608 final

la cooperación entre los gestores de infraestructuras nacionales para facilitar el transporte internacional de mercancías, así como el modo en que este tipo de tráfico debe ser tratado en lo que se refiere a la asignación de surcos. Ahora bien, esas disposiciones no son lo bastante precisas y parecen insuficientes.

Así, las cuestiones más delicadas en relación con la capacidad de infraestructura destinada al transporte ferroviario de mercancías, especialmente el transporte internacional, son: la escasa cooperación en materia de infraestructuras, tanto por lo que respecta a las inversiones como a la gestión de la explotación, que pueden crear rupturas en las fronteras; una falta de coordinación entre la infraestructura ferroviaria y las terminales en sentido general (en los puertos, en tierra o las estaciones de clasificación); la necesidad de una mayor transparencia en la información destinada a los usuarios de las infraestructuras; y, por lo que se refiere a la explotación en las líneas de tráfico mixtas y a la selección de las inversiones, el trato muy desfavorable que a menudo reciben las mercancías en comparación con el transporte de viajeros.

Si no se toman nuevas medidas, existe el riesgo de que las dificultades señaladas adquieran mayores proporciones, impidiendo que el ferrocarril responda adecuadamente a las necesidades de movilidad de las mercancías.

3. OBJETIVOS

El objetivo de la Comisión es mejorar el servicio que prestan los gestores de infraestructuras a los operadores de transporte internacional de mercancías a través de medidas que amplíen, refuercen y/o completen las iniciativas existentes para avanzar hacia una red ferroviaria internacional compuesta por corredores que favorezca la competitividad del transporte de mercancías.

La iniciativa que se evalúa en el presente estudio responde a los objetivos de crecimiento de la Agenda de Lisboa y se inscribe plenamente en las orientaciones fijadas por la Comisión en el Libro Blanco sobre la política de transportes en el horizonte de 2010 y en la revisión intermedia, publicada en 2006. La iniciativa representa también una contribución a los objetivos de desarrollo sostenible de la Unión.

Por otra parte, varias actuaciones están contribuyendo o han contribuido ya a la creación de estos corredores: el Primer Paquete Ferroviario (directivas 2001/14/CE y 2001/12/CE), el programa RTE-T (Red Transeuropea de Transporte), la cooperación entre los Estados miembros y los gestores de infraestructuras en el contexto de los corredores ERTMS, y la aplicación de la ETI TAF (Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad Aplicaciones Telemáticas del Transporte de Mercancías).

La Comisión desea actuar según cuatro ejes que responden a los problemas principales: mejorar la coordinación entre gestores de infraestructuras; mejorar las condiciones de acceso a las infraestructuras; otorgar a los trenes de mercancías una prioridad adecuada; y mejorar la intermodalidad a lo largo de los corredores.

4. OPCIONES

Para desarrollar esta red, la Comisión ha evaluado tres estrategias alternativas en el marco de la Comunicación adoptada en octubre de 2007²: abstención de nuevas iniciativas; creación de una red favorecedora la competitividad del transporte de mercancías; creación de una red dedicada al transporte de mercancías. La Comisión ha llegado a la conclusión de que la creación de una red que favorezca un transporte de mercancías competitivo es la solución más adecuada. Sin embargo, ello no debe impedir el desarrollo, a más largo plazo, de una red dedicada exclusivamente al transporte de mercancías.

La presente evaluación de impacto se enfoca a la creación de dicha red, y considera las tres opciones siguientes:

- Opción A (statu quo) : presupuesto de referencia en el que no se toman nuevas iniciativas y se prosiguen las actuaciones ya emprendidas (programa RTE-T, política en favor de la interoperabilidad). En cambio, no se tienen en cuenta las actuaciones programadas (en particular, la refundición del Primer Paquete Ferroviario y la aplicación de la estrategia sobre la internalización de los costes externos) no iniciadas todavía.
- Opción B (iniciativas políticas) : ampliación de la iniciativa ERTMS a otros corredores, difusión de mejores prácticas; verificación sistemática de la aplicación de la legislación vigente (especialmente en materia de cooperación internacional e implantación de regímenes de rendimiento); estímulo a los Estados miembros y gestores de infraestructuras para que cooperen en mayor medida y creen corredores de forma voluntaria.
- Opción C (refuerzo legislativo) : propuesta de un texto legislativo complementario a la legislación vigente que obligue a la cooperación entre Estados miembros y gestores de infraestructuras en al menos un corredor por Estado miembro antes de 2013; en ese corredor, el transporte de mercancías debe gozar de una preferencia suficiente, y se debe facilitar la competencia entre operadores; este complemento legislativo se aplicará a una red de corredores.

5. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

La Comisión optó por realizar su evaluación de impacto en los corredores A (Rotterdam-Génova) y E (Dresde-Budapest), que son complementarios geográficamente (orientación norte-sur/este-oeste, situados en zonas distintas de la Unión), en sus destinos (marítimos/terrestres; zonas densamente pobladas/de escasa densidad de población), en la realidad del tráfico (intensidad del tráfico; distribución entre transporte de viajeros y de

² Véase la evaluación de impacto (SEC(2007) 1322.

mercancías, y entre transporte de mercancías internacional y nacional) y en la madurez de la cooperación entre los distintos actores nacionales³.

Los resultados obtenidos en estos dos corredores se extrapolaron a la red ERIM⁴, que agrupa los tramos más utilizados en el tráfico de mercancías (la red cubre el 20% del total de las líneas europeas por las que circula el 56% de las toneladas-km).

En un primer momento se evaluaron los efectos operativos en cada corredor y, en una segunda etapa, los efectos sociales con ayuda del modelo Transtools, a partir de los supuestos generales y resultados obtenidos en el análisis de los efectos operativos⁵.

Para pasar de la evaluación de los efectos operativos a la de los efectos sociales, los resultados obtenidos a nivel operativo se tradujeron, para cada corredor, en «factores de evolución» de, por una parte, los costes y la velocidad comercial del transporte ferroviario y, por otra, la velocidad comercial del transporte ferroviario de viajeros. Esos factores de evolución se incorporaron posteriormente a los datos utilizados en Transtools.

6. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS CORREDORES A Y E

Cualitativamente, la opción B presenta como principal ventaja una gran flexibilidad en la definición y aplicación de las medidas necesarias para alcanzar los objetivos. Los gestores de infraestructuras y los Estados miembros podrían adaptar óptimamente sus intervenciones en función de las especificaciones a que deben responder. Por otra parte, la opción B presenta riesgos muy elevados en cuanto a la aplicación efectiva de las medidas previstas y debido a la heterogeneidad entre los distintos corredores, tanto desde el punto de vista técnico como organizativo y de ritmo de progreso.

Por otra parte, la opción C supondría un marco más rígido, que tendría las ventajas de mejorar la visibilidad de la evolución de los corredores para los operadores de mercancías, una mejor coordinación en la creación de la red de transporte ferroviario de mercancías y un cambio real en la gestión del tráfico mixto que circula por las infraestructuras.

7. ANÁLISIS CUANTITATIVO

El análisis cuantitativo de impacto muestra mejoras en la disminución del tiempo de espera en las fronteras y/o las terminales, y unos costes unitarios de transporte ferroviario de mercancías más sensibles con la opción C que con la opción B, tanto en el corredor A como en el corredor E. Los costes administrativos generados por el incremento de la cooperación entre los gestores de infraestructuras se compensarían en parte con la reducción paralela de ese tipo de costes de la que se beneficiarían las empresas ferroviarias.

Globalmente, los efectos operativos y sociales cuantificados económicamente dan, para la totalidad de la red ERIM, los siguientes resultados (las cifras del cuadro muestran la evolución respecto de la opción A en millones de euros):

³ Véanse los principales datos en relación con los corredores ERTMS en el anexo 7.

⁴ ERIM es un proyecto liderado por la Unión Internacional de Ferrocarriles. Véase el mapa de la red ERIM en el anexo 8

⁵ En los anexos, los efectos operativos se llaman efectos de *micro-level*, y los sociales, de *macro-level*.

	Costes/beneficios	Opción B	Opción C
		VAN (M €)	VAN (M €)
Armonización técnica de la infraestructura	Inversiones para prolongar las vías de servicio	-3.219,6	-3.219,6
	Reducción de costes del transporte ferroviario de mercancías	2.409,9	2.409,9
	Reducción del tiempo de espera en las fronteras	4.941,4	6.532,7
Normas de asignación de surcos y gestión del tráfico	<i>Capacidad complementaria para los trenes de mercancías</i>	-	1.209,3
	Reducción de los plazos de entrega de mercancías (previstos e imprevistos)	-	854,2
	Incremento del tiempo de transporte de viajeros (previsto e imprevisto)	-	-473,8
	Aumento de los peajes del transporte ferroviario de mercancías	-	-263
Terminales	Inversiones para prolongar las vías de transbordo	-322	-322
	Reducción de los costes de composición de trenes	221,9	221,9
	Reducción de la duración de los transbordos	1.160,3	1.160,3
	Reducción de los tiempos de espera.	-	3.770,9
Costes administrativos	Costes administrativos suplementarios	5,9	-0,8
Total valor actualizado neto, nivel operativo (sin capacidad complementaria)		5.197,8	10.670,7
Total valor actualizado neto, nivel operativo (con capacidad complementaria)			11.880
Impacto económico	Reducción del coste del transporte	3.806,9	5.604,3
Impacto ambiental	Costes externos evitados	58.050,5	86.567,3
	<i>Costes de congestión evitados</i>	303.912,3	455.298,9
Total valor actualizado neto, nivel social (sin congestión)		61.857,4	92.171,6
Total valor actualizado neto, nivel social (con congestión)		365.769,7	547.470,5

8. SENSIBILIDAD Y RIESGOS

Se ha seleccionado una opción A, más positiva en términos de armonización técnica y gestión de terminales para el análisis de sensibilidad a nivel operativo. El análisis muestra que la opción C, incluso con un presupuesto de referencia más optimista, seguiría teniendo un efecto ampliamente positivo.

En cuanto a la evaluación de impacto social, se ha verificado la sensibilidad de los resultados a la variación de los costes de transporte de mercancías por carretera (debido a un mayor

aumento de los precios del petróleo, una mejor interiorización de los costes externos o la puesta en servicio de vehículos más largos y pesados). Este ejercicio pone de manifiesto que la opción A es la más sensible a la variación de costes del transporte por carretera, y la opción B, la menos sensible. Por otra parte, la sensibilidad de las tres opciones a la introducción de vehículos de carretera más voluminosos y pesados es equivalente.

El principal peligro de la aplicación efectiva de la opción B es la falta de garantías en cuanto a resultados en determinados ámbitos de intervención en los que algunas obligaciones parecen inevitables (nos referimos especialmente a las cuestiones relativas a la preferencia que se quiere otorgar al tráfico de mercancías).

En lo que respecta a la opción C, el riesgo principal es que las ambiciones de los distintos actores resulten demasiado limitadas o desiguales; el otro riesgo importante radica en la sensibilidad «política» relacionada con la concesión de preferencia a las mercancías y un tratamiento del transporte de viajeros que podría ser ligeramente menos favorable que en la actualidad.

9. SÍNTESIS MULTICRITERIOS – OPCIÓN ELEGIDA

El cuadro siguiente presenta una evaluación según múltiples criterios de la calidad de la respuesta que ofrecen las distintas opciones a los diversos objetivos específicos y generales planteados.

		Opción A Statu quo	Opción B Iniciativas políticas	Opción C Iniciativa legislativa
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Mejora de la coordinación entre gestores de infraestructuras	+	+	++
	Mejora de las condiciones de acceso a las infraestructuras	0	0	+
	Otorgar a los trenes de mercancías una preferencia adecuada	--	-	+
	Mejorar la intermodalidad en los corredores	+	+	++
OBJETIVOS GENERALES	Impacto económico	0	+	++
	Impacto ambiental	-	+	+
	Impacto social	0	0	-

Explicación: ++: impacto muy positivo +: impacto positivo; 0: no hay impacto significativo; -: impacto negativo; -- : impacto muy negativo.

Por lo que respecta a los resultados obtenidos en el plano operativo, los impactos de las opciones B y C parecen positivos, o incluso muy positivos, tanto cuantitativa como cualitativamente. Sin embargo, los alcances son diferentes. En la medida en que la opción B constituye un enfoque voluntarista, los riesgos vinculados a su utilización parecen más importantes que los de la opción C. Por otra parte, las disposiciones relativas a la preferencia del tráfico de mercancías y a las terminales previstas en la opción C son las que producen más

beneficios (contribuyendo fuertemente a la diferencia de VAN entre las dos opciones – 5,1 millones de euros para la opción B frente a 10,6 millones de euros para la opción C en la red ERIM), siendo muy probable que tales disposiciones no lleguen a aplicarse en el marco de la opción B.

En cuanto a los resultados sociales, los efectos resultan también positivos. Se observa además que la opción C presenta un impacto social general más positivo que la opción B. Ello resulta particularmente pertinente en el corredor E, en el cual la opción B tendría un efecto social casi nulo, mientras que la opción C representaría un VAN del orden de 5,5 millones de euros.

Se puede considerar que los resultados cuantitativos obtenidos son suficientemente positivos en favor de la opción B, lo que aconseja adoptar una iniciativa legislativa a nivel comunitario, conclusión que confirman las distintas consultas realizadas en el marco del presente estudio.

Por último, es importante señalar que la consulta pública ha permitido constatar un amplio apoyo a las propuestas de la Comisión en relación con las opciones B y C. De manera muy mayoritaria,⁶ los participantes en las consultas entienden que estas propuestas tendrán un impacto positivo o ligeramente positivo (más del 80%). Las estructuras de gobierno existentes son consideradas insuficientes por el 69% de los participantes, que consideran que deben ser reforzadas. También las propuestas sobre las normas de asignación más favorables a las mercancías tendrían un impacto positivo o ligeramente positivo en opinión del 80% de los participantes.

Habida cuenta de todos estos elementos, la Comisión se decanta por la opción C, pudiendo aplicarse elementos de la opción B para preparar, acompañar y, en su caso, nutrir y apoyar la iniciativa legislativa.

Por lo que respecta a la selección de corredores y el gobierno de la red para un transporte de mercancías competitivo, el planteamiento según el cual los Estados miembros propondrían la creación de corredores y la Comisión validaría dichas propuestas en función de criterios preestablecidos, parece el más equilibrado. En efecto, tal enfoque debería ofrecer un control suficiente del desarrollo de la red a nivel comunitario, junto con una viabilidad política elevada. También permitiría garantizar la coherencia entre la red para un transporte de mercancías competitivo y las redes del programa RTE-T (red RTE-T, proyectos prioritarios, corredores ERTMS) lo cual mejoraría la legibilidad de la política comunitaria en materia de infraestructuras ferroviarias europeas y posibilitaría que el desarrollo de la red europea para un transporte de mercancías competitivo pudiera beneficiarse del apoyo financiero comunitario en el marco de este programa.

10. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La Comisión presentará una propuesta de reglamento sobre la creación de una red ferroviaria para un transporte de mercancías competitivo (opción C) antes de que finalice 2008. Este instrumento legislativo se considera preferible a una Directiva porque permite dirigir las disposiciones y obligaciones a los actores del sector y a los Estados miembros directamente, posibilita una aplicación más rápida que la Directiva, que debe incorporarse al derecho nacional, y brinda una mayor homogeneidad en la aplicación de las medidas a través de las

⁶ El 91 % de las opiniones expresadas apuntan a un efecto positivo de las intervenciones propuestas (o ligeramente positivo en más de 75%).

fronteras. La Comisión acompañará su propuesta con diversas iniciativas políticas que hagan avanzar lo más rápidamente posible este proyecto y preparen la aplicación del reglamento.

El enfoque elegido propugna el desarrollo de corredores internacionales. La evaluación de impacto comunitario se realizará mediante, por una parte, el seguimiento de la creación de esos corredores y su contenido y, por otra, el seguimiento de la calidad y la capacidad de los servicios de mercancías ferroviarios internacionales. Serán objeto de un análisis muy pormenorizado los efectos sobre la racionalización de las inversiones, la relación entre los operadores y gestores de infraestructuras, y la gestión de los problemas operativos del transporte de viajeros en esos corredores.

Con este fin, la Comisión propondrá la creación de un grupo de gestores de infraestructuras. También propondrá recurrir a un Comité para la validación de las orientaciones de los corredores y el fomento de la coherencia entre los mismos.