

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.10.2007
SEC(2007) 1325

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij de

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

Naar een spoorwag met voorrang voor het goederenverkeer

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2007) 608 def.}
{SEC(2007) 1322}
{SEC(2007) 1324}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

Naar een spoorwagennet met voorrang voor het goederenverkeer

Samenvatting van de effectbeoordeling

1. CONTEXT

1.1. Het goederenvervoer per spoor heeft een klein marktaandeel

Het goederenvervoer neemt al verscheidene jaren sterk toe, namelijk met 2,8% per jaar tussen 1995 en 2005, een stijging die groter is dan die van het BNP (2,3% per jaar).

Het goederenvervoer per spoor nam slechts een klein gedeelte van deze groei voor zijn rekening. Gevolg is dat het marktaandeel van deze vervoerswijze gestaag is gedaald tot 10% in 2005¹ (16,5% wanneer alleen rekening wordt gehouden met het vervoer over land), het laagste niveau sinds 1945.

1.2. Het spoor past zich te traag aan aan de nieuwe economische modellen

Binnen de Europese industrie vindt een verschuiving plaats van basisproducten, die vaak via het spoor worden vervoerd, naar afgewerkte producten. Het vervoer tussen verschillende productievestigingen in het kader van just-in-time-productie vereist dat de termijnen zeer strikt worden nageleefd. Het wegvervoer biedt hiervoor een aangepaste en efficiënte logistieke oplossing, met een grotere flexibiliteit.

Het meest dynamische segment is momenteel dat van het gecombineerd vervoer, dat op internationale schaal in 2004 met 16% is toegenomen. De sterke toename van het containervervoer² biedt belangrijke groeikansen voor het spoorwegvervoer. Volledige treinen kunnen rendabel en concurrerend zijn over grote afstand en, in bepaalde omstandigheden, ook over korte en middellange afstand.

Het vervoer per afzonderlijke wagon, wat zelden rendabel is, verkeert in grote moeilijkheden in Europa, terwijl het toch 50% van het goederenvervoer per spoor vertegenwoordigt. Een drastische afname van het vervoer per afzonderlijke wagon kan zeer ernstige gevolgen hebben voor het volledige vervoerssysteem van de Unie omdat dit zal leiden tot een verschuiving naar de directe concurrent van dit type vervoer, namelijk het wegvervoer.

1.3. De problemen van het goederenvervoer per spoor

In het algemeen houden spoorwegexploitanten nog te weinig rekening met de behoeften en verwachtingen van hun klanten. De klant wordt steeds veeleisender, met name wat de

¹ Eurostat.

² Het containerverkeer in de haven van Rotterdam zal naar verwachting stijgen van 9,2 miljoen TEU in 2005 tot 22 miljoen TEU in 2020.

betrouwbaarheid van het vervoer, de prijs, de beschikbare capaciteit, het beheer van de informatie, de vervoerstijd en de flexibiliteit betreft. Het spoorwegvervoer heeft dus met een aantal problemen te kampen, die gedeeltelijk verklaren waarom dit type vervoer er niet in slaagt zijn marktaandeel te vergroten:

- in het algemeen is de gemiddelde snelheid van het goederenvervoer per spoor nog steeds te laag in vergelijking met het wegvervoer³;
- de capaciteitsproblemen van het goederenvervoer per spoor zijn vooral het gevolg van infrastructuurproblemen (spoorlijnen en terminals) en van de zwakke dienstverlening (in de terminals en rangeerstations, m.b.t. de levering van brandstof enz.);
- in geval van verzadiging van de infrastructuur wordt geen prioriteit gegeven aan het goederenvervoer, wat ten koste gaat van de prestaties van deze vervoerswijze. Zo kan een goederentrein aanzienlijke vertraging oplopen door vertraagde of stilstaande passagierstreinen;
- de informatiesystemen maken het niet mogelijk in real time de positie te bepalen van de vervoerde goederen en van het rollend materieel;
- dit heeft een slechte stiptheid van 53%⁴ voor het gecombineerd spoorwegvervoer tot gevolg; het klassieke goederenvervoer per spoor scoort nog slechter;
- een groot gedeelte van de kosten is te wijten aan de afschrijving van het materieel (dat te duur is) en aan het feit dat dit materieel te vaak stilstaat;
- de procedures voor het overschrijden van grenzen zijn tamelijk log. De nationale autoriteiten en de diverse infrastructuurbeheerders zijn niet altijd voldoende op elkaar afgestemd, zodat het internationale treinverkeer om de haverklap te maken krijgt met administratieve obstakels.

2. REEDS ONDERNOMEN ACTIES EN DE BALANS DAARVAN

De Europese Gemeenschap voert sinds een vijftiental jaar een spoorwegbeleid dat tot doel heeft een nieuwe dynamiek op gang te brengen in deze sector en de achteruitgang van het goederenvervoer per spoor ten opzichte van het wegvervoer om te buigen, zodat een solide interne markt tot stand kan worden gebracht, gebaseerd op een duurzaam vervoerssysteem. Concreet heeft dit beleid geleid tot de totale openstelling van de goederenmarkt sinds januari 2007 en tot de interoperabiliteits- en veiligheidsrichtlijnen. In het kader van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-V) heeft de Commissie prioritaire assen gedefinieerd, hoofdzakelijk spoorwegassen, waarvoor communautaire steun kan worden verleend, zowel financiële steun⁵ als steun voor de coördinatie tussen de verschillende lidstaten die door deze assen worden doorkruist.

³ De gemiddelde snelheid van het goederenvervoer over de weg bedraagt momenteel 50 km/h.

⁴ Volgens de statistieken van de UIRR is in 2006 slechts 53% van alle treinen voor gecombineerd vervoer met minder dan 30 minuten vertraging aangekomen.

⁵ Voor de periode 2007-2013 bedraagt de TEN-V-begroting 8 miljard euro; een groot deel daarvan is bestemd voor spoorweginfrastructuur.

In het kader van het door de Commissie gevoerde beleid voor de tenuitvoerlegging van het ERTMS-systeem zijn zes belangrijke corridors voor het goederenvervoer per spoor geselecteerd en zijn gemeenschappelijke coördinatiestructuren opgericht door de regeringen en infrastructuurbeheerders die bij diverse van deze corridors betrokken zijn. Er is echter nog veel werk aan de winkel alvorens de geïntegreerde Europese spoorwegmarkt een feit is.

3. DE DOELSTELLINGEN VAN EEN SPOORWEGNET MET VOORRANG VOOR HET GOEDERENVERKEER

Om de bovenvermelde moeilijkheden te overwinnen moeten nieuwe initiatieven worden genomen voor de totstandbrenging van een spoorwegnet met voorrang voor het goederenverkeer. Dit is een belangrijk instrument om de prestaties van de Europese spoorwegen te verbeteren en is onontbeerlijk om het goederenvervoer per spoor in Europa te ontwikkelen.

3.1. Specifieke doelstellingen

Om deze algemene doelstelling te verwezenlijken wordt getracht de prestaties van het goederenvervoer per spoor op drie vlakken te verbeteren: verhoging van de commerciële snelheid, verbetering van de betrouwbaarheid en uitbreiding van de capaciteit. Deze drie doelen zullen het spoor in staat stellen beter te concurreren met het wegvervoer.

De verhoging van de commerciële snelheid en de uitbreiding van de capaciteit maken het bovendien mogelijk de kosten te verlagen en dus de concurrentiekracht te verbeteren. Anderzijds worden geen maatregelen voorgesteld om de flexibiliteit van het spoor te verbeteren omdat dit niet wordt beoogd met de totstandbrenging van corridors, noch om het beheer van de informatie te verbeteren, een aspect waarvoor reeds andere communautaire initiatieven zijn genomen.

3.2. De overwogen opties

Om de hierboven vermelde doelstellingen te verwezenlijken worden vier opties voorgesteld:

- 3.2.1. *Optie A: status quo, geen nieuwe communautaire initiatieven.*
- 3.2.2. *Opties B1 en B2: politieke communautaire steun voor specifieke goederencorridors. De mogelijkheid om financiële steun te verlenen voor de meest efficiënte activiteiten wordt bestudeerd en voorgesteld in het kader van het TEN-V-programma of in de toekomstige financiële vooruitzichten, waarbij wordt voorzien in financiering voor de totstandbrenging van goederencorridors. Het verschil tussen deze twee opties is dat de ene betrekking heeft op de wetgevende initiatieven en de andere op de financiering.*
- 3.2.3. *Optie C: een sterk politiek engagement om een spoorwegnet tot stand te brengen dat exclusief is voorbehouden voor het goederenverkeer. De financiering voor de totstandbrenging van goederencorridors wordt verstrekt in het kader van een specifiek communautair programma. Er wordt een verordening betreffende het goederennetwerk voorgesteld.*

3.3. De belangrijkste assen voor goederenvervoer per spoor: de corridors

Het spoorvervoer is, door zijn structuur, verplicht om voorrang te verlenen aan verbindingen tussen economische bekkens (tussen havens en terminals). Op deze verbindingen is de productiviteit van het spoorvervoer hoger dan die van het wegvervoer. Deze aanpak kan alleen succesvol zijn als de goederenstromen worden geconcentreerd en als de productiekosten langs de hoofdassen van het Europese spoorwegnet, de zogenaamde corridors, worden beperkt.

De corridors waarop deze actie betrekking heeft, maken deel uit van het netwerk dat op de onderstaande kaart is afgebeeld. Dit netwerk is samengesteld op basis van de bestaande Europese netwerken, d.w.z. het in Beschikking 884/2004/EG gedefinieerde TEN-V-netwerk en het in Richtlijn 2001/12/EG beschreven goederennetwerk. Het omvat ook de netwerken die zijn gedefinieerd in het kader van de Europese onderzoeksprojecten Trend, Reorient en New Opera en in de regelgeving voor de invoering van ERTMS-ETCS.



INDICATIVE SCOPE for a RAIL FREIGHT-ORIENTED NETWORK



- Rail freight-oriented network
- Railway Trans-European Network as defined in Decision 884/2004
- Third countries

Cartography: DG TREN - 26/07/2007
© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries

4. BEOORDELING VAN DE OPTIES

4.1. De opties om de doelstellingen van dit initiatief te verwezenlijken

De vertraging van het verkeer ter hoogte van de knelpunten (meestal in de nabijheid van agglomeraties), de tijd die verloren gaat door administratieve of technische obstakels bij het overschrijden van grenzen en de lange wachttijden om toegang te krijgen tot spoorwegdiensten (terminals, rangeerstations) zijn drie belangrijke problemen voor het internationaal goederenvervoer per spoor. Deze problemen hebben een belangrijke impact op de gemiddelde commerciële snelheid en we mogen ervan uitgaan dat het dezelfde problemen zijn die leiden tot een beperking van de capaciteit van de infrastructuur en tot een lage betrouwbaarheid van het goederenvervoer per spoor.

Rekening houdend met de aan de gang zijnde initiatieven, met name de vereenvoudiging van grensoverschrijdingen voor het spoorwegverkeer, zal optie A leiden tot – weliswaar nog niet homogene en soms zelfs onvoldoende – verbeteringen over het hele spoorwegnetwerk met voorrang voor goederenverkeer.

De opties B1 en B2 zullen het mogelijk maken de benodigde tijd voor grensoverschrijdingen op alle corridors aanzienlijk in te korten. Ze zullen ook leiden tot een gecoördineerd (tussen infrastructuurbeheerders aan weerszijden van de grens) en beter gestructureerd gebruik van de infrastructuur, waardoor de gemiddelde commerciële snelheid op de corridors stijgt. Wat dit betreft lijkt optie B2, die op het vlak van grensoverschrijdende coördinatie ambitieuzer is dan optie B1, het meest efficiënte instrument om de gevolgen van grensoverschrijdingen voor de reistijd te beperken.

De voorgestelde maatregelen om de toegang tot spoorwegdiensten te verbeteren (meer transparantie en diensten met een grotere capaciteit) moeten het mogelijk maken de wachttijden voor deze diensten te verkleinen.

Optie C beantwoordt natuurlijk het best aan de vooropgestelde doelstellingen. Een spoorwegnet zonder gemengd verkeer maakt het veel eenvoudiger om de spoorlijnen optimaal te benutten en om corridors ter beschikking te stellen die uitsluitend zijn voorbehouden aan goederenvervoer. De capaciteit van een specifiek spoorwegnet voor goederenverkeer is echter veel te groot voor de infrastructuurbehoeften waarmee de Unie in de komende 15 jaar zal worden geconfronteerd. Alleen op enkele kleine delen van het Europees spoorwegnet zal het verkeer tegen 2020 zodanig stijgen dat de volledige capaciteit van een specifiek dubbel goederenspoor volledig zou worden gebruikt.

4.2. De economische, sociale en milieugevolgen van de opties

De tendens van de ontwikkeling van het modale aandeel van het spoor- en wegvervoer is slechts minimaal gewijzigd en de externe kosten van optie A (luchtvervuiling en klimaatopwarming) blijven gestaag stijgen. De geluidsoverlast, een gevoelig punt van het spoorwegvervoer, zal daarentegen nauwelijks toenemen.

De belangrijkste gevolgen van de opties B1 en B2 voor het passagiersvervoer situeren zich op sociaal en economisch vlak. Aangezien de meeste lijnen die deel uitmaken van het Europees spoorwegnet met voorrang voor goederenverkeer niet verzadigd zijn, zal de verbetering van de betrouwbaarheid van de rijpaden slechts weinig omleidingen voor het passagiersverkeer tot

gevolg hebben. Aangezien het passagiersverkeer evenzeer baat heeft bij een optimale toewijzing van de rijpaden als het goederenverkeer, zal ook de betrouwbaarheid van het passagiersverkeer toenemen. Dit verkeer zal echter iets minder efficiënt worden (de reistijd zal in de meeste gevallen met ongeveer 10% toenemen).

Wat de milieuaspecten betreft, vertonen de opties B1 en B2 de meest positieve balans, aangezien de afname van de externe milieukosten aanzienlijk groter is dan voor optie A.

Wat de economische aspecten betreft, lijken de opties B1 en B2 de meest evenwichtige, met name omdat ze minder kosten voor de gemeenschap met zich meebrengen dan optie C.

Het milieu-effect van optie C is niet eenduidig: wat vermeden externe kosten betreft, doet deze optie het beter dan opties B1 en B2, maar dit voordeel wordt tenietgedaan door de milieukosten van de aanleg van de nieuwe lijnen.

4.3. Andere beoordelingscriteria

Optie A (status quo) brengt geen extra kosten met zich mee bovenop de maatregelen en programma's die al worden uitgevoerd, maar de ingezette tendens naar coördinatie van de infrastructuurbeheerders kan veel tijd in beslag nemen en moet worden versneld.

De operationele ingrepen die beoogd worden door de wetgevende voorstellen van de opties B1 en B2, zoals de maatregelen en instrumenten voor de optimalisering van de benutting van de corridors en voor de tenuitvoerlegging van ERTMS, kunnen op korte termijn worden verwezenlijkt en vertonen een betere kosten-batenverhouding dan de werken aan de infrastructuur, die meer tijd en veel meer financiële middelen vergen. De baten van operationele ingrepen zullen op een bepaald ogenblik echter ook een bovengrens bereiken en dienen daarom in tweede instantie gepaard te gaan met structurele ingrepen.

De structurele infrastructuurwerken worden geraamd op ongeveer 80 miljard euro, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen structurele werken van het eerste niveau, die tot doel hebben de capaciteit van de corridors te harmoniseren en te verbeteren in termen van maximale lengte van de treinen (20 miljard euro), en zware structurele ingrepen om knelpunten weg te werken (60 miljard euro).

Een van de belangrijkste risico's voor deze opties is de tegenkanting van bepaalde lokale autoriteiten tegen de noodzaak om het passagiersvervoer in bepaalde gebieden te reorganiseren. Meer goederentreinen in de buurt van agglomeraties betekent meestal echter ook minder vrachtwagens.

De kostprijs van de totstandbrenging van het volledige netwerk van ongeveer 25 000 km, d.w.z. optie C, zoals aangegeven op de kaart, bedraagt ongeveer 170 miljard euro.

Bekeken vanuit het oogpunt van de totale kosten is het voordeliger de maximale capaciteit van een lijn te benutten. Ook al stijgt de reistijd met 33%, dan nog is deze optie goedkoper dan een uitbreiding van de capaciteit. Als een dergelijke uitbreiding van de capaciteit toch noodzakelijk blijkt, moet worden nagegaan of er geen alternatieve en voordeliger oplossingen bestaan (reactivering van bepaalde lijnen, omleggingen).

Het is erg risicovol om dergelijke grote investeringen te doen voor de totstandbrenging van een specifiek spoorwegnet voor goederenverkeer, dat alleen op lange termijn kan worden

verwezenlijkt. De financiële middelen die daarvoor kunnen worden bijeengebracht door de lidstaten, de infrastructuurbeheerders en de Gemeenschap zijn beperkt.

4.4. Conclusie van de beoordeling van de opties

In het algemeen **bieden de opties B1 en B2 de meeste evenwichtige oplossing voor het verwezenlijken van de in punt 4 vermelde doelstellingen.** Deze opties geven een nieuwe politieke, financiële en wetgevende impuls en vervolledigen en versterken de reeds aan de gang zijnde initiatieven. **Optie A lijkt ontoereikend en optie C gaat te ver om de doelstellingen op korte en middellange termijn te verwezenlijken.**

De opties B1 en B2 volgen elk een andere aanpak om een aantal obstakels voor de verbetering van het concurrentievermogen van het goederenvervoer per spoor uit de weg te ruimen. **Zowel vanuit financieel als vanuit politiek en wetgevend oogpunt, moet in de eerste plaats aandacht worden besteed aan de meest efficiënte acties die zo snel mogelijk kunnen worden verwezenlijkt (structurele ingrepen).**

Zo moet prioriteit worden gegeven aan **het wegwerken van de operationele en administratieve knelpunten. Dit kan op korte termijn worden verwezenlijkt en vergt niet al te veel middelen,** althans niet vanuit financieel oogpunt. De structurele knelpunten moeten worden weggewerkt via acties die worden ondernomen en gefinancierd door de betrokken partijen (lidstaten en infrastructuurbeheerders), met communautaire steun in het kader van het TEN-V-netwerk en de cohesiefondsen.

De idee van een specifiek spoorwegnet voor goederenverkeer mag echter niet volledig worden opgegeven. De oplossing die hier wordt voorgesteld, is geleidelijk tewerk te gaan, rekening houdend met de haalbaarheid van de maatregelen, zowel wat de tijdsduur als de financiering betreft. De verwezenlijking van opties B1 en B2 is dan ook een eerste stap die op langere termijn moet uitmonden in specifieke corridors voor het goederenverkeer.

5. TENUITVOERLEGGING VAN DE GEKOZEN OPTIES: TIJDSHEMA EN FOLLOW-UP

5.1. Voorlopig tijdschema

Oktober 2007	Goedkeuring van de mededeling
Eerste semester 2008	Gestructureerd overleg over de in de mededeling voorgestelde opties
	Effectbeoordeling van de gekozen maatregelen
	Voorstel voor wetgevende maatregelen
2009/2010	Goedkeuring van de wetgevende maatregelen

5.2. Follow-up van de tenuitvoerlegging

De follow-up bestaat hoofdzakelijk uit het verdiepen van de analyse van de hier voorgestelde maatregelen, uit het selecteren van de meest relevante maatregelen, uit het uitvoeren daarvan en uit het garanderen van de toepassing ervan door de betrokken partijen. De belangrijkste betrokken partijen en alle diensten van de Commissie die meewerken aan dit dossier zullen worden geraadpleegd en bij elk van deze fasen worden betrokken.

Tegelijk met de start van dit initiatief zal ook een follow-upverslag over de ontwikkeling van de spoorwegmarkt (Rail Market Monitoring Scheme) worden gepubliceerd. Dit verslag maakt het mogelijk om, met regelmatige tussentijden, na te gaan in welke mate de ontwikkeling van een spoorwegnet voor goederenvervoer de groei van het goederenverkeer per spoor bevordert.