



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.12.2006
KOM(2006) 782 endelig

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

Fri bane for lokomotiver i EU

{SEK(2006) 1640}
{SEK(2006) 1641}
{SEK(2006) 1642}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Fri bane for lokomotiver i EU

1. INDLEDNING

Da hvidbogen fra september 2001 om den europæiske transportpolitik¹ skulle tages op til eftersyn, bekræftede Kommissionen banetraffikkens miljø- og samfundsmæssige fordele og pointerede, at den kan spille en central rolle i et bæredygtigt trafiksystem. Kommissionen annoncerede ved denne lejlighed, at den *med hjælp fra jernbanesektoren og Det Europæiske Jernbaneagentur ville tage initiativ til at nedbryde de tekniske og driftsmæssige hindringer for international banetrafik.*

Togtransporten oplevede i det 19. og første halvdel af det 20. århundrede en kolossal stigning, men siden da har dens popularitet været støt dalende på grund af bilens og luftfartens kraftige fremgang. For at dæmme op for denne tilbagegang har EU indført en lang række lovtekster, hvis formål er at puste nyt liv i togtransporten gennem en gradvis indførelse af et integreret jernbanesystem i Europa.

De første skridt blev taget med vedtagelsen af direktiv 91/440, 95/18 og 95/19 om hhv. særskilt regnskabsforvaltning, opkrævning af infrastrukturafgifter og tildeling af kapacitet. Samtidig blev der taget initiativ til at ophæve de tekniske barrierer for jernbanetraffikkens udvikling. Med **direktiverne om interoperabilitet**² påbegyndtes det nødvendige arbejde med at fastlægge tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI'er), der er en forudsætning for en sikker togtransport uden afbrydelser på hele det transeuropæiske net.

Med den **første jernbanepakke**, der blev vedtaget i slutningen af 2000, kan jernbaneselskaber, der har opnået licens i henhold til EU's kriterier, få adgang til jernbaneinfrastrukturen på ens, ikke-diskriminerende vilkår, og de kan derfor udbyde tværopæiske tjenester, i første omgang international godstransport på det transeuropæiske banegodstransportnet. Det fremgår klart af hvidbogen fra september 2001 om den europæiske transportpolitik, som er baseret på beslutningerne i den første jernbanepakke, at bestræbelserne på at etablere et integreret europæisk jernbanenet bør videreføres.

Dette var grundlaget for vedtagelsen af den **anden jernbanepakke** den 30. april 2004, som indeholdt en klar tidsplan for en mere fuldstændig åbning af godsmarkedet pr. 1. januar 2007, et direktiv om jernbanesikkerhed, en forordning om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur og en ajourføring af direktiverne om interoperabilitet.

¹ Se KOM(2006) 314: Hold Europa i bevægelse - Bæredygtig mobilitet på vores kontinent - Midtvejsevaluering af Europa-Kommissionens hvidbog fra 2001 om transportpolitikken.

² Rådets direktiv 96/48/EF af 23. juli 1996 om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for højhastighedstog, EFT L 235 af 17. september 1996, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/16/EF af 19. marts 2001 om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog, EFT L 110 af 20. april 2001.

Kommissionen fremlagde i marts 2004 en **tredje jernbanepakke** med nye forslag til åbning af markedet for international passagerbefordring (2010), certificering af togpersonale og fastlæggelse af passagerers rettigheder. Rådet vedtog den 24. juli 2006 en fælles holdning, som nu er til andenbehandling. Med vedtagelsen af den tredje pakke vil de lovgivningsmæssige rammer for jernbanesektoren være endeligt på plads på EU-plan, hvilket dog ikke udelukker, at de stadig kan forbedres.

Dette initiativ sigter netop mod at indføre sådanne forbedringer i den tekniske del af de lovgivningsmæssige rammer, dvs. direktiverne om interoperabilitet, direktivet om jernbanesikkerhed og forordningen om oprettelse af Det Europæiske Jernbaneagentur (i det følgende benævnt agenturet).

For det første, som det også fremgår af rapporten om gennemførelsen af den første pakke, bilag XIII, er **et af de afgørende aspekter, som stadig skal forbedres for at lette den frie bevægelighed for tog, proceduren for godkendelse af lokomotiver**. Ifølge producenterne og jernbaneselskaberne er denne procedure ofte langvarig og dyr, og de mener endog, at nogle af de kompetente myndigheders krav faktisk er teknisk ubegrundede. Det er dette problem, som Kommissionen ønsker at løse med dette initiativ, dels med en ændring af de lovgivningsmæssige rammer, dels ved at anmode de kompetente myndigheder i medlemsstaterne om allerede nu at ændre deres adfærd.

For det andet foreslår Kommissionen inden for rammerne af **programmet for forenkling af lovgivningen**³ at konsolidere og samle direktiverne om interoperabilitet (direktiv 96/48, 2001/16 og 2004/50).

For det tredje vil Kommissionen på baggrund af **ti års erfaringer** med gennemførelsen af direktiverne om interoperabilitet og⁴ medlemsstaternes arbejde i det udvalg, der har udviklet TSI'er, stille flere forslag til forbedring af den tekniske del af de lovgivningsmæssige rammer.

2. FORENKLING AF DE NATIONALE PROCEDURER FOR GODKENDELSE AF LOKOMOTIVER

2.1. Konstaterede vanskeligheder

Rullende materiel, der er godkendt til drift i en medlemsstat, er ikke automatisk godkendt til drift i andre medlemsstater. Gensidig accept af rullende materiel er omfattet af en lang række forskellige nationale krav i medlemsstaterne til tilladelser til at sætte rullende materiel i drift. Internationale aktører skal gennemgå gentagne godkendelsesprocesser i hver af de medlemsstater, de påtænker at operere i, hvilket ofte kræver, at der skal fremlægges dokumentation, som ikke er gensidigt anerkendt i medlemsstaterne. Erfaringen viser, at dette resulterer i forsinkelser og øgede omkostninger for både jernbaneselskaber og producenter, når det rullende materiel skal tages i brug.

Situationen varierer fra en type rullende materiel til en anden.

³ Se KOM(2005) 535 og KOM(2006) 690: Gennemførelse af Fællesskabets Lissabon-program: En strategi til forenkling af de lovgivningsmæssige rammer.

⁴ Se også Kommissionens rapport om gennemførelsen af direktiverne om interoperabilitet, der blev vedtaget den 6. november 2006.

I henseende til lokomotiver og togsæt skal de pågældende for at få en licens påvise, at eksisterende lokomotiver for at kunne indgå i driften i en anden medlemsstat opfylder de nationale forskrifter i denne medlemsstat. Nationale forskrifter omfatter specifikationer og standarder i relation til overensstemmelse med infrastruktur og specifikke nationale sikkerhedskrav. Jernbaneinfrastrukturen i medlemsstaterne har forskellige karakteristika, såsom infrastrukturens fritrumsprofil, karakteristika for elektromagnetisk interferens, spændingsområde for strømforsyning og togkontrolsystemer osv. De specifikke nationale sikkerhedskrav er baseret på nationale tekniske karakteristika og afspejler også de historiske erfaringer fra ulykker og uheld i de enkelte medlemsstater.

Nylige undersøgelser⁵ har vist, at der findes sikkerhedsbestemmelserne er nogenlunde ens i alle medlemsstater, f.eks. vedrørende signaler på togets bagende, brandsikring af rullende materiel, betjening af passagerdøre, nødlus osv. Detaljerne i de nationale kriterier for påvisning af overensstemmelse med disse forskrifter udviser imidlertid enorme forskelle. Alligevel er der ikke særlig store forskelle i medlemsstaternes sikkerhedsniveau på jernbanelområdet. Det tyder på, at tilgangen til sikkerhed er sammenlignelig på tværs af de nationale jernbaner.

I nogle medlemsstater er sikkerhedsbestemmelserne og de tekniske forskrifter stadig i deres vorden og er derfor ikke dokumenteret eller offentliggjort, hvilket er et krav i direktiverne om interoperabilitet og jernbanesikkerhed. En indledende vurdering af disse bestemmelser og forskrifter har dog afsløret betydelige forskelle i fortolkningen af, hvad en national sikkerhedsbestemmelse er, og mange forskrifter er af forskellige årsager ikke blevet anmeldt, f.eks. når de opfattes som værende omfattet af ophavsretten. Der er derfor stadig langt til fuldstændig synlighed med hensyn til de eksisterende nationale forskrifter for godkendelse af rullende materiel i EU. Dette giver producenter og jernbaneselskaber endnu flere problemer, når de ansøger om godkendelse af nyt eller eksisterende rullende materiel, da de risikerer at skulle indarbejde specifikke nationale krav på et sent tidspunkt i konstruktionsprocessen, hvilket skaber forsinkelser i eller øger omkostningerne ved ibrugtagningen af rullende materiel.

Før gods- og personvogne har eksisterende aftaler såsom RIC- og RIV-aftalen sikret gensidig accept på grundlag af en række betingelser, hvoraf en er registrering af gods- og personvogne hos UIC-medlemmer, som så overtager ansvaret for vedligeholdelse af det pågældende rullende materiel. Når EU's direktiver om interoperabilitet og sikkerhed gennemføres, erstattes bestemmelserne i RIV-/RIC-aftalerne dels af EU's bestemmelser, dels af den nye GCU-kontrakt. Først når alle TSI'er er vedtaget, der er indført registre over infrastruktur og rullende materiel, de nationale myndigheder er oprettet og kan ibrugtage rullende materiel, herunder gennemføre registrering, og medlemsstaterne har gennemført direktiverne om interoperabilitet og sikkerhed, befinder vi os i en overgangsperiode. Det er vigtigt, at alle aktører kender deres ansvar og de bestemmelser, de skal anvende i overgangsperioden. Derfor har Kommissionen udarbejdet en såkaldt overgangsvejledning efter at have hørt alle interessenter og medlemsstaterne. Princippet om gensidig accept af eksisterende vogne med mærket RIV/RIC er allerede vedtaget.

⁵ NERA study on Safety Regulations and Standards for European Railways, februar 2000, og IVE study on the Safety Certification of Railway Undertakings, juni 2005.

2.2. Industriens perspektiv

Historisk har de nationale producenter af rullende materiel haft et tæt forhold til den nationaliserede jernbaneindustri med hensyn til konstruktion og ibrugtagning af rullende materiel. Kendskab til nationale særtræk blev en 'lokal' kompetence for producenterne og bidrog til at lukke for adgangen til produktionsmarkedet. Det indre marked og EU's jernbanelovgivning tilskynder sammen med tilbagegangen på markedet for rullende materiel producenterne til at konkurrere og søge ind på markeder uden for deres egen medlemsstat. Desværre har forskellige og usynlige regler og processer vanskeliggjort deres deltagelse i den dyre udvikling af specifikke nationale løsninger, de omfattende godkendelsesprocesser og sene ændringer og forandringer i vognenes konstruktion.

2.3. Nuværende løsninger: bilaterale/multilaterale aftaler

Internationalt gensidigt accepteret rullende materiel er med held blevet taget i anvendelse som et resultat af et tæt bilateralt samarbejde mellem leverandører, jernbaneselskaber og nationale jernbanemyndigheder. Det konkrete resultat af disse parters samarbejde viser, at hvor der er en vilje, er der også en evne til at opnå enighed og resultater. Som eksempler på dette bilaterale samarbejde kan nævnes en aftale fra 2006 mellem EBA og en afdeling under det franske transportministerium samt en aftale om Rotterdam-Genua-korridoren.

Disse initiativer er dog ikke uden problemer og har haft en tendens til at blive omfattende, ressourcekrævende og dyre processer. Det har vist sig, at antallet af gensidigt accepterede bestemmelser rent faktisk er temmelig begrænset sammenholdt med de gældende nationale forskrifter. Og fordelene ved disse samarbejder er begrænset til de deltagende medlemsstater og giver ikke andre mulighed for at lære af de andres erfaringer. Endvidere er der en risiko for, at udbredelsen af sådanne "aftaler med variabel geometri" ikke åbner markedet, men i stedet bidrager til yderligere opsplittings og komplikationer.

2.4. Traktaten og relevant EU-lovgivning

2.4.1. Direktiverne om interoperabilitet

Det hedder i direktiverne om interoperabilitet (2001/16/EF om konventionelle tog og 96/48/EF om højhastighedstog), at jernbanerne skal arbejde hen imod en harmonisering af systemer og drift gennem en gradvis vedtagelse af tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI'er).

I bilag I beskrives principperne for direktiverne om interoperabilitet, og der gøres status over TSI-vedtagelsesprocessen. Endvidere beskrives proceduren for ibrugtagning af rullende materiel.

Det fremgår af bilag II, at så snart et delsystem er godkendt som værende i overensstemmelse med en TSI, skal det pågældende certifikat godkendes af alle medlemsstater, og overensstemmelsesvurderingen skal ikke gentages. Vurderinger af overensstemmelse med TSI'er udføres af de bemyndigede organer.

Ifølge artikel 14 i direktiverne om interoperabilitet skal den enkelte medlemsstat dog stadig udstede tilladelser til ibrugtagning af de grunde, der er beskrevet i bilag I.

2.4.2. *Direktivet om jernbanesikkerhed*

I infrastrukturdirektivet (2001/14/EF)⁶ fastlægges principperne om harmoniseret sikkerhedscertificering og licenser til jernbaneselskaber, der giver dem ret til at operere, og som er godkendt af alle medlemsstater. Direktivet om jernbanesikkerhed (2004/49/EF)⁷ er en videreudvikling af principperne om sikkerhedscertificering og danner en fælles ramme for sikkerhedsforhold og reguleringen deraf. Som det fremgår af bilag III, er de nationale myndigheder i henhold til artikel 14 ansvarlige for godkendelse af eksisterende rullende materiel, der ikke er omfattet af en TSI.

2.4.3. *Princippet om gensidig anerkendelse*

Under høringsprocessen blev det klart, at jernbanesektoren ikke i tilstrækkelig grad følger princippet om gensidig anerkendelse.

Der findes to typer af instrumenter, som kan ophæve lovgivningsmæssige, ikke-skattemæssige hindringer for varenes frie bevægelighed i EU, nemlig tilnærmelse eller harmonisering af de nationale lovgivninger og, hvis der ikke har fundet nogen harmonisering sted, gensidig anerkendelse i medfør af EF-traktatens artikel 28 og 30.

I henhold til princippet om gensidig anerkendelse kan modtagermedlemsstaten ikke forbyde markedsføring eller ibrugtagning på deres område af produkter, som er lovligt markedsført eller taget i brug i en anden medlemsstat, og som ikke er omfattet af EU-harmonisering, heller ikke selvom de pågældende produkter er fremstillet i overensstemmelse med andre tekniske og kvalitetsmæssige forskrifter end dem, deres egne produkter skal opfylde. Den eneste undtagelse fra dette princip er restriktioner, som indføres af modtagermedlemsstaten med begrundelse i EF-traktatens artikel 30 eller i tvingende almene hensyn i medfør af Domstolens retspraksis, under forudsætning af at disse er forholdsmæssige.

Princippet om gensidig anerkendelse og dets mulige anvendelse på jernbanesektoren beskrives mere indgående i bilag IV. Konklusionen er, at dette princip til dels kan anvendes på rullende materiel. Og det er faktisk, hvad taskeforcen af repræsentanter for medlemsstaterne, som Kommissionen nedsatte i 2005, har foreslået, og som Kommissionen har indarbejdet i sit forslag til ændring af direktivet om jernbanesikkerhed.

Anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse lider imidlertid også under grundlæggende problemer såsom virksomhedernes og de nationale myndigheders manglende kendskab til dets eksistens samt retlig usikkerhed om princippet anvendelsesområde og om bevisbyrde. Disse problemer er beskrevet i bilag IV. De indgår i overvejelserne af alle muligheder for at sikre gensidig accept af rullende materiel.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/14/EF af 26.2.2001 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerhedscertificering.

⁷ Indgår i den anden pakke, der blev vedtaget i 2004 og skal være gennemført i medlemsstaterne inden april 2006.

2.5. Målsætninger og løsningsmodeller

I foråret 2006 blev der udarbejdet et første høringsdokument om problemer, målsætninger og løsningsmodeller. Det blev fremlagt på en workshop den 27. april 2006 for medlemmerne af "interoperabilitetsudvalget" (der er kompetent på området) og de forskellige organisationer, som repræsenterer jernbanesektoren (UIC, CER, UNIFE, UIP osv.). Resultaterne fra workshoppen er opmuntrende, og Kommissionen modtog mange officielle udtalelser indtil svarfristens udløb i slutningen af juni 2006. Analysen af disse udtalelser danner baggrund for en løsningsmodel, der både omfatter ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, der kan iværksættes øjeblikkeligt, og et lovgivningsmæssigt forslag.

2.6. Konsekvensanalyse

Alle løsningsmodeller har været genstand for en konsekvensanalyse i overensstemmelse med meddelelsen fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 16. marts 2005 om bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union.

Resultaterne af konsekvensanalysen er beskrevet i Kommissionens rapport om tjenesteydelser, der er offentliggjort på http://ec.europa.eu/transport/rail/index_en.html. Et resume af denne analyse er vedlagt denne meddelelse.

3. KONKLUSION: VEDTAGNE LØSNINGER

3.1. Henstilling og lovgivningsmæssigt forslag

Følgende løsningsmodeller kan udledes af konsekvensanalysen:

- Dels at foreslå medlemsstaterne at anvende den vejledning, som taskforcen har udarbejdet, med øjeblikkelig virkning. Kommissionen har offentliggjort vejledningen på følgende internetadresse: http://ec.europa.eu/transport/rail/safety/cross-acceptance_en.htm, og dens hovedindhold beskrives i kapitel 3.
- Dels at ændre lovgivningen for at få fastlagt en godkendelsesprocedure for ibrugtagning af nyt materiel (jf. artikel 14 i direktiverne om interoperabilitet) og eksisterende materiel (jf. artikel 14 i direktivet om jernbanesikkerhed).

Henstillingen til medlemsstaterne om at anvende vejledningen allerede nu er begrundet i, at de kompetente myndigheder ved at ændre deres adfærd hurtigt kan skabe gunstige betingelser for etablering af nye ydelser, især efter den fuldstændige åbning af banegodstransportmarkedet pr. 1. januar 2007.

Den lovgivningsmæssige ændring er ikke alene nødvendig for at fastlægge rettigheder for både producenter, indehavere og jernbaneselskaber og kompetente myndigheder, men også for at skabe en klar rammeprocedure, som kan være en stor hjælp for de nyoprettede nationale sikkerhedsmyndigheder. Til orientering skal det bemærkes, at arbejdet med at oprette sikkerhedsmyndigheder i medlemsstaterne netop er iværksat, og at der er tegn på, at det bliver vanskeligt at finde de nødvendige kompetencer.

3.2. Godkendelsesvejledning for eksisterende rullende materiel

Det henstilles, at alle medlemsstater bruger samme tjekliste i forbindelse med projekter vedrørende gensidig accept (bilag V).

Medlemsstaterne bør udfylde en tabel med deres krav på grundlag af den fælles tjekliste og i overensstemmelse med retningslinjerne i bilag VI. Medlemsstaterne tilskyndes ligeledes til at bruge disse retningslinjer sammen på bi- eller multilateralt grundlag til konkrete projekter.

Den europæiske proces for gensidig accept bør konstant overvåges af agenturet. Agenturet bør udvide og ajourføre dette værktøj til gensidig godkendelse på grundlag af bidrag fra medlemsstaterne. Dette kan agenturet gøre i medfør af sit mandat til udvikling af TSI'er, da en analyse af de tekniske forskrifter i et givet delsystem bør være første skridt i udviklingen af en TSI. Desuden fremsender Kommissionen i overensstemmelse med artikel 8 i direktivet om jernbanesikkerhed de indkomne nationale forskrifter til agenturet til vurdering og offentliggørelse.

3.3. Kodificering-sammenlægning-omarbejdning af direktiverne om interoperabilitet

Direktiv 96/48/EF og 2001/16/EF om hhv. interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for højhastighedstog⁸ og om interoperabilitet i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog⁹ blev grundlæggende revideret i 2004¹⁰. I forbindelse med Kommissionens de nye ændringsforslag i denne meddelelse vil det af klarhedshensyn være tilrådeligt at omarbejde direktiverne.

Desuden berettiger sondringen mellem et system for højhastighedstog og et system for konventionelle tog ikke, at der er to særskilte direktiver. Arbejdet med at udvikle TSI'er har vist, at en enkelt TSI for visse delsystemer godt kan fungere for begge systemer. Det har derfor været ønskeligt at samle de to direktiver om interoperabilitet i en enkelt retsakt, se vedlagte forslag.

Ændringen i dette initiativ vedrører proceduren for ibrugtagning af rullende materiel. Forslaget går ud på at ændre det kommende integrerede direktiv om interoperabilitet, så denne procedure forenkles og bliver klarere.

I forbindelse med samlingen og ændringen af de to direktiver vil det være hensigtsmæssigt at foretage en række tydeliggørelser og forbedringer på grundlag af resultaterne af interoperabilitetsudvalgets omfattende fortolkningsarbejde.

⁸ EFT L 235 af 17.9.1996, s. 6.

⁹ EFT L 110 af 20.4.2001, s. 1.

¹⁰ Direktiv 2004/50/EF.

3.4 Ændring af direktivet om jernbanesikkerhed

I kapitel 2 begrundes nødvendigheden af at ændre artikel 14 i direktiv 2004/49/EF. Den foreslåede løsning er at indføre en procedure på EU-plan, som omfatter følgende:

- Indførelse af princippet om gensidig anerkendelse af eksisterende ibrugtagningstilladelser udstedt af en medlemsstat. Ifølge dette princip skal rullende materiel, der er godkendt til ibrugtagning i en medlemsstat, eventuelt kun gøres til genstand for en supplerende godkendelse i en anden medlemsstat, for så vidt angår de supplerende nationale krav, der f.eks. kan skyldes særtræk ved det nationale jernbanenet.
- Udvidelse af agenturets kompetenceområde, så det kan registrere de forskellige gældende nationale procedurer og tekniske forskrifter og ajourføre (forlænge) listen over krav, der kun skal opfyldes en enkelt gang, enten fordi der er tale om internationalt anerkendte forskrifter, eller fordi de kan betragtes som ækvivalente.

På den anden side er der med ikrafttrædelsen af den nye COTIF 1999-aftale indført nye bestemmelser i henseende til kontrakter om anvendelse af køretøjer, og dermed er den gamle RIV-aftale mellem jernbaneselskaber ophævet. Kommissionen foreslår derfor at definere begrebet ihændebruger og præcisere forholdet mellem selskabet og denne, navnlig i henseende til vedligeholdelse.

Det er disse to vigtige ændringer, som indgår i vedlagte forslag til ændring af direktivet om sikkerhed.

3.5 Ændring af direktivet om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur

Der er stillet forslag om at tildele agenturet følgende opgaver i forbindelse med gensidig anerkendelse af lokomotiver:

- Udarbejde et referencedokument med en beskrivelse af alle medlemsstaternes forskrifter for ibrugtagning af rullende materiel.
- Organisere de nationale sikkerhedsmyndigheders arbejde for gradvist at reducere antallet af nationale forskrifter og finde frem til dem, der svarer til hinanden.
- Udarbejde tekniske udtalelser på foranledning af de nationale sikkerhedsmyndigheder eller Kommissionen.

Revisionen af forordningen har vist, at det vil være hensigtsmæssigt at afklare eller præcisere flere aspekter på grundlag af agenturets erfaringer.