



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.9.2008
KOM(2008) 536 endelig

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

Banegodstransportens kvalitet

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Banegodstransportens kvalitet

1. KOMMISSIONENS FORORDNINGSFORSLAG FRA 2004

I marts 2004 fremsatte Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om erstatning ved manglende overholdelse af kontraktlige kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt (KOM(2004) 144 endelig af 3.3.2004). Forslaget var begrundet med, at kvaliteten af banegodsvirksomhedernes ydelser var for ringe, og at det var nødvendigt at hæve kvaliteten i løbet af forholdsvis kort tid, hvis det skulle lykkes at sikre jernbanerne en tilstrækkelig position inden for EU's transportsystem.

Efter Kommissionens opfattelse ville konkurrencen udvikle sig for langsomt, til at den kunne medføre en tilfredsstillende forbedring i banegodstransportens kvalitet. Den mente derfor, det ville være relevant at stille forslag om, at kontrakter mellem jernbanevirksomhederne og deres kunder altid skulle indeholde erstatningsbestemmelser. Den anså denne type foranstaltninger for at være velegnede som incitament for jernbanevirksomhederne til at forbedre deres ydelser yderligere i en situation, hvor den faktiske åbning af markedet endnu var stærkt begrænset, og hvor de forhenværende monopolselskaber stadig var dominerende.

I udkastet til forordning pegede Kommissionen på tre kvalitetskriterier, som det burde pålægges banegodsvirksomhederne at opfylde: den aftalte leveringsfrist, oplysning til kunderne, hvis der opstod problemer med leveringen, og en vis fleksibilitet i forbindelse med transportordenen.

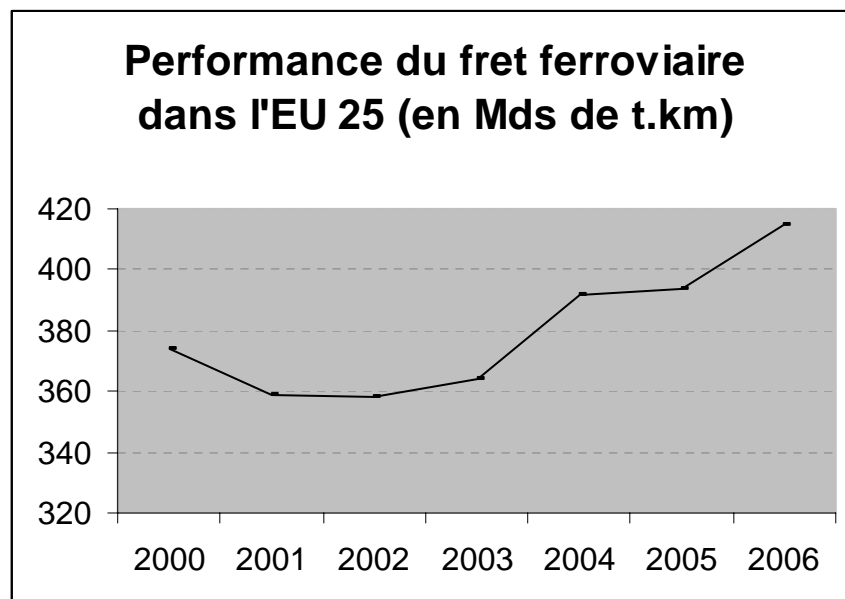
Det lovgivende instanser var enige med Kommissionen om målene, med anså udkastet til forordning for uhensigtsmæssigt. På baggrund af denne stillingtagen og for at sikre, at de problemer, der gav anledning til forordningsforslaget, fortsat undersøges opmærksomt, har Kommissionen påtaget sig at udarbejde en rapport om, hvilke forbedringer der sker i banegodstransportens kvalitet, og om betimeligheden af at vedtage lovregler på dette område i 2008.

I denne meddelelse fremlægges der elementer til en analyse af banegodstransportens kvalitet, af, hvordan denne har udviklet sig i de senere år, samt af effektiviteten af de aftaler og frivillige foranstaltninger, som er taget i brug i sektoren. Meddelelsen munder ud i en række henstillinger om en indsats på fællesskabsplan på dette område. Den er udarbejdet på grundlag af oplysninger fra en række aktører i sektoren (godstransportkunder, jernbanevirksomheder og infrastrukturforvaltere). Derudover bygger den på data fra sektorens erhvervssammenlutninger.

2. AKTUELLE BEHOV FOR KVALITET I GODSTRANSPORTEN

Der sket en ændring i banegodstransportens udvikling i de senere år: Tilbagegangen for præstationerne i denne transportform standsede i 2004. I 2006 var der endda en betydelig forbedring, som betød, at jernbanernes andel af godstransporten i Europa steg i dette år.

Denne udvikling er dog stadig ikke stabil, for den skyldes hovedsagelig påvirkninger udefra (f.eks. stigende oliepriser og trængsel på vejene eller vejrforhold, der har været ugunstige for flodtrafikken) og ikke, at jernbanerne er blevet mærkbart mere attraktive. Banetransport har en række fordele som for eksempel væksten i kombitransporten og de voksende transportafstande for varer i EU, men for at kunne udnytte disse fordele må banerne øge deres konkurrenceevne, dvs. blive mere fleksible, hurtigere, mere pålidelige og/eller billigere.



Kilde: Eurostat

Kvalitetsbegrebet kan opfattes på to måder: dels som noget, der vedrører de tilbudte og leverede ydelser, dels som noget der vedrører overholdelse af kontraktlige forpligtelser. Kommissionens forordningsforslag var da også rettet mod disse to aspekter af kvaliteten med på den ene side krav om fleksibilitet og oplysninger til kunden og på den anden side krav om punktlighed.

Industri kundernes forventninger til jernbanerne kan imidlertid være rettet mod andre aspekter af den forventede service: dens disponibilitet og sikkerhed. Alt efter hvilke varer der skal transporteres, og hvad der står på spil med transporten, får hvert af disse kriterier større eller mindre vægt for kunden ved siden af kriterierne om punktlighed, information og fleksibilitet. For at tilfredsstille nuværende eller fremtidige kunder må banegods virksomhederne altså levere ydelser af forskellig kvalitet, alt efter hvilke varer der skal transporteres. Kvalitetskriterierne lader sig således vanskeligt hierarkisere for samtlige kunder under ét.

3. FREMSKRIDT FOR BANEGODSTRANSPORTEN

a) *Kvalitetsforbedringer*

På fællesskabsplan er åbningen af de indenlandske og internationale banegodsmarkeder for konkurrence en relativt ny foreteelse. Åbningen er således foregået gradvis, for internationale transporttydelser siden den 15. januar 2003 og for indenlandske siden den 1. januar 2007. Flere medlemsstater har foregrebet disse frister, således at markederne der har været åbne for konkurrence i adskillige år.

Både i EU-12 og i EU-15 har denne åbning for konkurrencen været de gamle monopolselskabers største tilskyndelse til at omlægge deres aktiviteter og forbedre deres præstationer. Jo tidligere åbningen er kommet, jo længere er det gamle banemonopol som oftest kommet i sin omstrukturering.

Markedet for banegods er opdelt i en række delmarkeder, hvor behovene kan være forskellige. Blandt disse delmarkeder nævnes ofte stål, kemiske produkter, biler, papir, fødevarer, råvarer og intermodal transport. Mange jernbanevirksomheder har iværksat reformer, med det formål at forbedre kendskabet til behovene på delmarkederne og tilpasse deres tilbud til disse behov (de store operatørs udbud strækker sig i dag fra enkeltvogne over containertransport til heltog, med mulighed for reservation på kortere eller længere sigt).

Nye midler tages i brug for at styrke forbindelsen til kunderne, for eksempel særlige grupper af salgspersonale for delmarkederne eller store kunder eller edb-værktøjer, der skal strømline og lette forbindelserne med kunden. Alt i alt er banegodsvirksomhederne gennem flere år blevet bedre og bedre til at informere kunderne og reagere forretningsmæssigt.

Sideløbende hermed har de gamle monopolselskaber taget fat på at omstrukturere deres produktion. På dette punkt er der endnu stor forskel på, hvor langt medlemsstaterne er kommet, fordi konkurrencen er en afgørende faktor i denne udvikling. Konkurrencen tilskynder operatørerne til at rationalisere produktionen og dens omkostninger, stimulerer fremkomsten af nye metoder og nye produktionsmåder og tilskynder operatørerne til at udvide deres udbud eller til at tage nye, mere ydedygtige værktøjer i brug.

Trods disse fremskridt er kundernes samlede vurdering af banegodsydelsernes kvalitet ikke udelt positiv. Banegodstransport ser stadig ud til at være kvalitativt ringere end det, vejgodstransporten kan levere, også på de dele af markedet, hvor jernbanerne umiddelbart burde have væsentlige fordele frem for lastvognstog.

b) *Kvalitetsledelse og kvalitetsklausuler*

Hvad angår kvalitetsledelse, kan der peges på flere forbedringer. For det første har sektoren kollektivt forpligtet sig til at forbedre godstransportens kvalitet; det er sket dels med det charter, der i juli 2003 blev undertegnet af UIC¹, CER² og CIT³ (se bilag I), dels med den

¹ Den Internationale Jernbaneunion (Union Internationale des Chemins de fer).

² Fællesskabet af Europæiske Jernbaner.

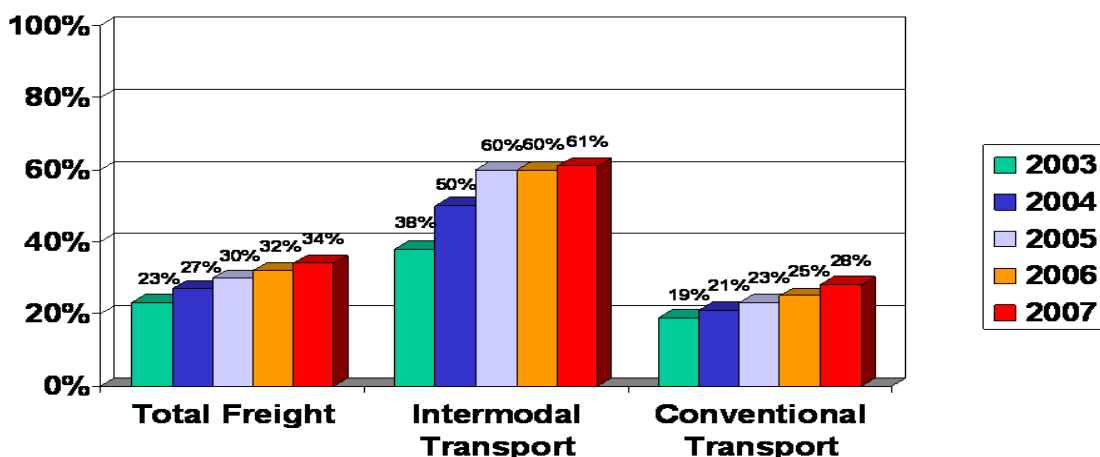
³ Den internationale komité for jernbanetransport.

fælles erklæring, som UIC/CER og FIATA⁴/CLECAT⁵ udsendte i april 2005 om kvaliteten af den internationale konventionelle og kombinerede godstransport, og endelig med de retningslinjer for udarbejdelse og iværksættelse af kvalitetsaftaler for visse dele af den internationale konventionelle godstransport, som UIC/FIATA/CIT udsendte i oktober 2006.

For det andet er mange af de gamle monopolister gået i gang med at kvalitetscertificere deres ydelser (se bilag II), hvorved de viser deres vilje dels til at forbedre deres præstationer og dels til at give deres kunder større sikkerhed. Disse initiativer sigtede mindre mod at indføre bindende klausuler i kontrakterne end mod at tilskynde operatørerne til at gøre det bedre på frivilligt grundlag, både hvad angår serviceniveauet, og hvad angår opmærksomhed på kundernes behov.

Kvalitetsklausuler indgår nu langt hyppigere i kontrakterne end for fire år siden, ikke mindst på markedet for kombineret transport. De allerseneste års udvikling tyder dog på, at andelen af kontrakter, der indeholder denne type klausuler, er ved at stabilisere sig. I øvrigt burde de nytilkomne virksomheders øgede aktiviteter og markedsandele virke fremmende på anvendelsen af kvalitetsklausuler, for denne type operatør er tilsyneladende mere tilbøjelig til at acceptere sådanne bestemmelser i kontrakterne, eventuelt mod et pristillæg.

Andelen af kontrakter med kvalitetsklausuler



Kilde: CER

⁴ International speditørorganisation.

⁵ Europæisk speditørorganisation.

c) *Kvalitetsforbedringernes omfang*

Sektorens initiativer (se afsnit 3.b) har ikke haft overvældende store virkninger. Oplysningerne om banegodsudvalgenes kvalitet er i bedste fald sporadiske, og de er ikke repræsentative nok til at gøre det muligt at foretage en solid vurdering af, hvordan de frivillige initiativer har virket.

Størst udbredelse har oplysninger om togenes punktlighed. Der foreligger kun få oplysninger herom, og de tyder på, at udviklingen går i forskellige retninger. Tallene fra UIRR⁶ (se bilag III) tyder på, at punktligheden i den internationale kombitransport er særdeles ringe, og at den har været faldende i de senere år. De viser, at tidsplanerne har været overholdt i under 60 % af tilfældene (53 % i 2006, et par point mere i 2007).

Ser man på tallene fra CER (se bilag IV), har der været tale om en svagt stigende punktlighed for godstogene samlet set. I Østrig, Danmark, Finland, Nederlandene, Sverige og Spanien ligger godstogenes punktlighed ifølge operatørsammenslutningerne over 90 % for den indenlandske trafik og i de fleste medlemsstater på mindst 80 %, ligeledes for den indenlandske trafik.

Bortset fra at et togs punktlighed kun er en del af den kvalitet, som kunderne forventer sig, må det konstateres:

- at adgangen til oplysninger og oplysningernes pålidelighed fortsat er utilfredsstillende
- at punktligheden i den indenlandske trafik er god. Til gengæld ser det ud til at den internationale trafik, som står for 50 % af godstrafikken i EU, og som har det største vækstpotentiale i de kommende år (især på grund af det stigende behov for containertransport), klarer sig dårligt eller ligefrem meget dårligt på denne parameter
- at der samlet set synes at være gjort fremskridt, men at de ikke er tilstrækkelige.

4. PROBLEMER MED INFRASTRUKTUREN OG INFRASTRUKTURYDELSERNE

Indtil nu har denne analyse været koncentreret om operatørernes aktiviteter og om, hvilke fremskridt de har gjort med omstrukturering af deres virksomhed, med kvalitetsledelse og kundepleje. Men det er ikke altid let at udpege årsagerne til, at godstog kommer for sent, eller at de kontraktlige forpligtelser meget ofte ikke overholdes. Ifølge ERFA⁷ ligger ansvaret for dårlig servicekvalitet i mindst 60 % af tilfældene hos andre end operatøren. Sommetider ligger det hos kunderne og meget ofte hos infrastrukturforvalterne og/eller leverandørerne af infrastrukturydelser (terminaler og rangerbanegårde).

Adgangsforholdene til infrastruktur og infrastrukturtjenester og kvaliteten af de ydelser, sidstnævnte leverer, kan slet ikke sammenlignes på EU-plan. Det er nemlig store forskelle mellem medlemsstaternes politik for infrastrukturforvaltning og investeringer i infrastruktur. Sikkert er det imidlertid, at infrastrukturforvalterne generelt må gøre større fremskridt på de nævnte områder. Først og fremmest må der ske forbedringer i togtrafikledelsen for at mindske

⁶ Union Internationale des Sociétés de Transport Combiné Rail-Route: Den internationale forening af kombitransportselskaber.

⁷ European Rail Freight Association, europæisk sammenslutning af banegodsoperatører.

virkningerne af uforudsete hændelser på togenes præstationer. Det forudsætter blandt andet, at der tages ny teknik i brug, og at infrastrukturen vedligeholdes bedre. Specielt for de internationale forbindelser kræver det et styrket samarbejde mellem de nationale infrastrukturforvaltere og en langt hurtigere udvikling af den tekniske og administrative interoperabilitet. Endelig er der tilfælde, hvor den eneste løsning på kravet om bedre infrastrukturpræstationer, er at investere i nye infrastrukturanlæg.

Til slut skal det fremhæves, at denne analyse både handler om den egentlige jernbaneinfrastruktur og om terminaler og andre infrastrukturrelaterede tjenester, som er uomgængelige led i banegodstransportens produktionskæde, og som ikke altid er i stand til at levere ydelser, der tilfredsstilljer jernbaneselskaberne.

5. RETNINGSLINJER OG FORSLAG FRA KOMMISSIONEN

Som det fremgår af de foregående afsnit, har sektoren - herunder i første række jernbaneselskaberne, både de gamle og de nye - gjort fremskridt og lagt betydelige kræfter i at forbedre kvaliteten af deres ydelser. Men de lever stadig ikke op til deres kunders forventninger. De initiativer, der er taget i sektoren, slår altså ikke til, selvom jernbaneselskabernes præstationer ikke er den eneste faktor, der påvirker banegodstransportens kvalitet, idet kapaciteten i infrastrukturen og de dertil knyttede ydelser spiller en betydelig rolle i banetransportens produktionsproces.

Det er på denne baggrund, og fordi både de lovgivende instanser og sektoren kraftigt modsætter sig ethvert lovkrav til kontraktforholdet mellem jernbaneselskaberne, infrastrukturforvalterne og deres kunder, Kommissionens opfattelse, at den bør trække sit forslag til forordning om erstatning ved manglende overholdelse af kontraktlige kvalitetskrav i forbindelse med jernbanefragt tilbage. For fortsat at søge en løsning på de problemer, der var baggrunden for forslaget, og som ikke er blevet løst tilfredsstillende af sektoren selv, vil Kommissionen videreføre og i givet fald styrke dels sin indsats for at udvikle konkurrencen, dels de initiativer, der går ud på at tilvejebringe infrastrukturanlæg og dertil knyttede tjenesteydelser af høj kvalitet til brug for banegodstransporten; samtidig vil den forbeholde sig ret til at fremlægge et nyt forslag, hvis banegodstransportens udvikling skulle kræve det.

a) Videreførelse og styrkelse af indsatsen for at udvikle konkurrencen

Udvikling af konkurrencen er en grundlæggende forudsætning for en forbedring af serviceydelseernes kvalitet. I forordningsforslaget konstaterede Kommissionen, at konkurrencen udvikler sig for langsomt. For at fremskynde den praktiske gennemførelse af de retningslinjer, der er udstukket på fællesskabsplan, og for at stimulere konkurrencen i jernbanesektoren vil Kommissionen på kort sigt koncentrere sin indsats om:

- effektiv anvendelse af konkurrencereglerne i første og anden jernbanepakke⁸
- omarbejdning af den første jernbanepakke.

⁸ Opfølgning af rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om gennemførelsen af den første jernbanepakke (COM(2006) 189 endelig af 3.5.2006).

Den fortsatte gennemførelse af retningslinjerne for statsstøtte til jernbanevirksomheder⁹ vil også være vigtigt element i forbedringen af banetransportmarkedernes funktionsevne.

b) *Videreførelse og styrkelse af indsatsen for at forbedre infrastrukturen og udvikle interoperabiliteten*

For at sikre, at banegodsvirksomhederne i fremtiden kan råde over infrastrukturanlæg og dertil knyttede ydelser af høj kvalitet og i tilstrækkelig mængde, vil Kommissionen udbyde sin indsats for at optimere udnyttelsen af infrastrukturanlæggene, for at forbedre samarbejdet mellem infrastrukturforvalterne og for at fremme investeringerne i jernbaneinfrastrukturen. Den vil fortsat være opmærksom på nødvendigheden af at forvalte samtrafikken mellem persontog og godstog på en afbalanceret og effektiv måde. Disse retningslinjer vil blive fulgt inden for rammerne af følgende initiativer:

- virkeliggørelse af et europæisk banenet med fortrinsret for godstrafik¹⁰
- fremme af og medvirken i udbygningen af ERTMS¹¹ og udarbejdelsen af den tekniske specifikation for interoperabilitet for delsystemet "trafiktelematik for godstrafikken" (TSI TAF)¹²
- fremme af bedste praksis for forvaltning af infrastruktur, f.eks. gennem øget udbredelse og anvendelse af principperne i meddelelsen om flerårige kontrakter¹³
- TEN-T programmet¹⁴, herunder navnlig de europæiske koordinators indsats
- videreførelse af Marco Polo-programmet, som bl.a. tilskynder til integration i logistikkæden.

c) *Videreførelse og styrkelse af indsatsen for mere gennemskuelig information om og forvaltning af jernbanesystemets præstationer*

For at gøre kvaliteten af banegodsydelserne mere gennemskuelig og for at stimulere hele sektoren (især infrastrukturforvaltere og jernbaneselskaber) til at forbedre deres præstationer yderligere vil Kommissionen fortsat tilskynde til og kontrollere:

- at der indføres "præstationsordninger"¹⁵
- at der udarbejdes værktøjer til måling af banegodstransportens præstationer¹⁶
- at der offentliggøres kvalitetsindikatorer.

⁹ Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til jernbaneselskaber (SEC(2008) 512 af 30.4.2008).

¹⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Et banenet med fortrinsret for godstrafik, (KOM(2007) 608 endelig af 18.10.2007).

¹¹ Det europæiske jernbanesignalsystem.

¹² Kommissionens forordning (EF) nr. 62/2006 af 23. december 2005 om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for delsystemet trafiktelematik for godstrafikken i det transeuropæiske jernbanesystem for konventionelle tog.

¹³ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om flerårige kontrakter om jernbaneinfrastrukturens kvalitet (KOM(2008) 54 endelig af 6.2.2008).

¹⁴ Det transeuropæiske transportnet.

¹⁵ Artikel 11 ("præstationsordning") i 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.

¹⁶ Se punkt 2.3 i Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet: Et banenet med fortrinsret for godstrafik, (KOM(2007) 608 endelig af 18.10.2007).

BILAG

Bilag I: Kvalitetscharter fra UIC, CER og CIT

Bilag II: Kvalitetscertificering af de største jernbaneselskaber (kilde: CER)

Bilag III: Punktlighed for tog i international kombineret transport (kilde: UIRR)

Bilag IV: Punktlighed for godstog (kilde: CER)

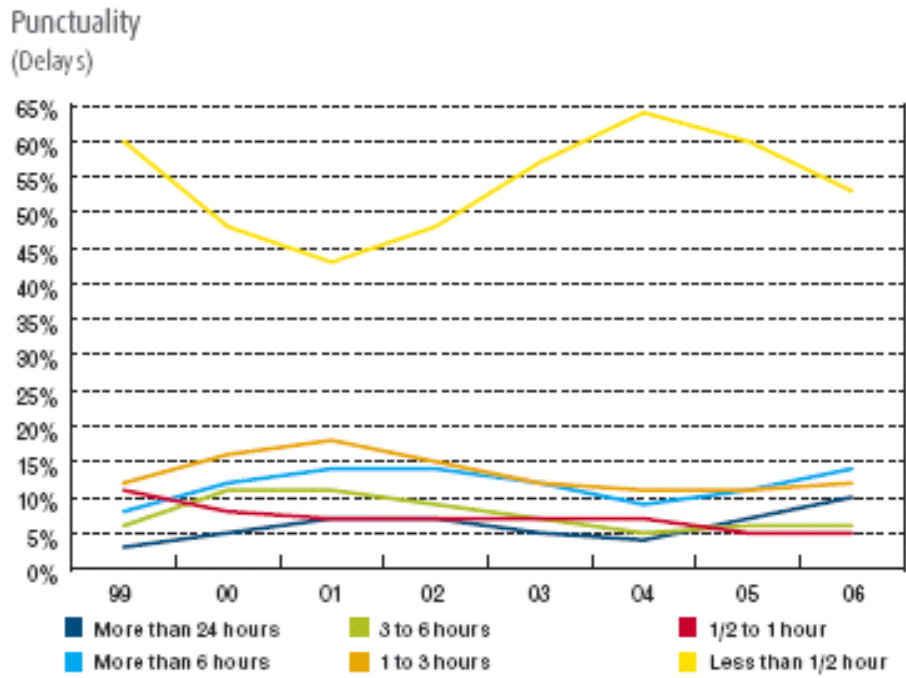
**BILAG II: KVALITETSCERTIFICERING AF DE STØRSTE JERNBANESELSKABER
(KILDE: CER)**

	ISO 9001	SQAS ¹⁷	ISO 14001 ¹⁸	OHSAS 18001 ¹⁹	VDA 6.2 ²⁰
BDZ	(X) ²¹				
BLS Cargo	X				
CFL Cargo	(X)				
CFR Marfa	X		(X)		
Green cargo	X		X	(X)	
GYSEV	X				
MAV Cargo	X		X		
PKP Cargo	X		X	(X)	
RCA	X	(X)	(X)	X	X
Railion Deutschland	X	X	X		
Railion Nederland	X	X			
RENFE	X		X		
SBB Cargo	X	X	(X)	(X)	
SZ	X		X		
SNCB	X	X	X		
SNCF Fret	X	X			
Trenitalia Logistica	X		X	X	
VR	X		X		
ZSSK Cargo	X		(X)	(X)	

-
- 17 Safety and Quality Assessment System: certificering af sikkerhed og kvalitet.
18 Certificering af miljøledelse.
19 Occupational Health and Safety Standard: certificering af arbejdsmiljøledelse.
20 Særlig certificering i bilindustrien.
21 Under udarbejdelse.

BILAG III: PUNKTLIGHED FOR TOG I INTERNATIONAL KOMBINERET TRANSPORT

(KILDE: UIRR)

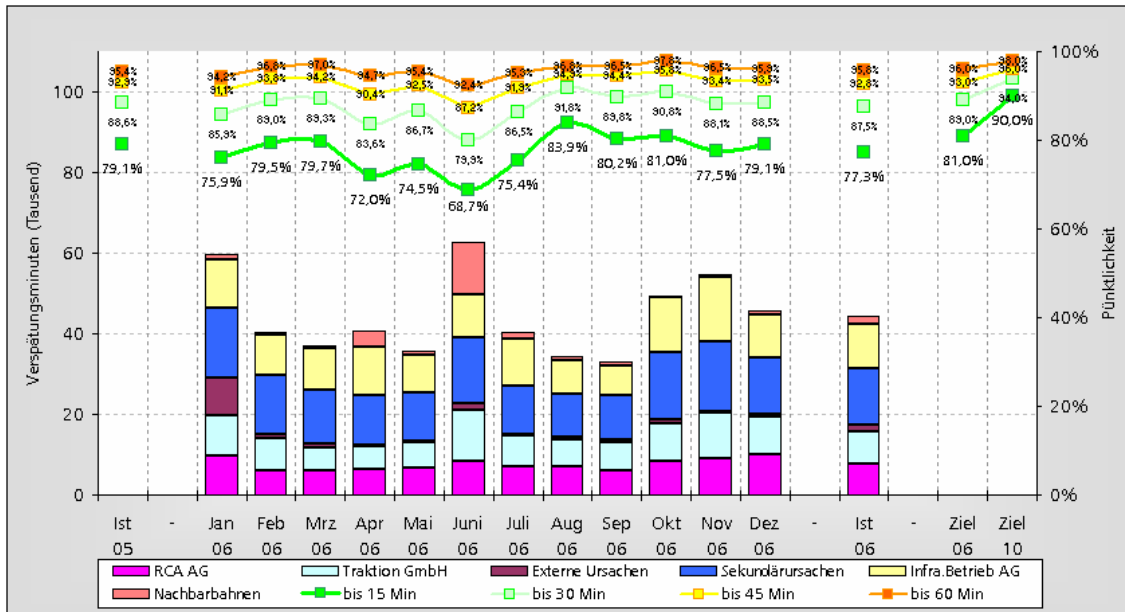


BILAG IV: PUNKTLIGHED FOR GODSTOG

(KILDE: CER)

Østrig

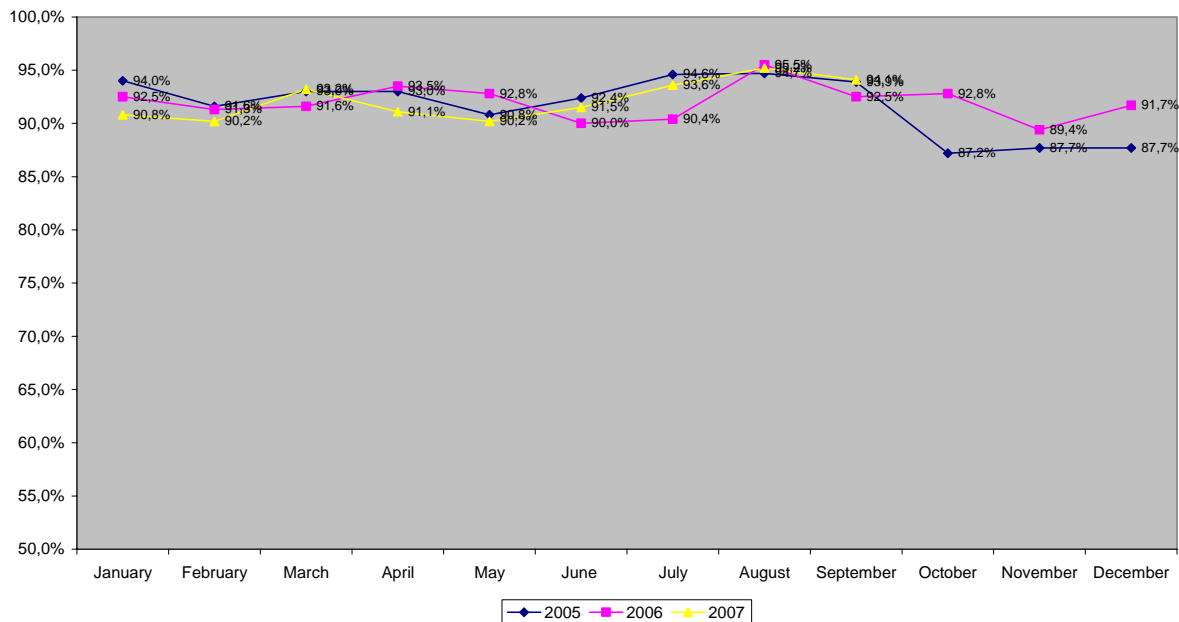
Punktlighed for Rail Cargo Austria i 2006



Belgien

Punktliged for B-Cargo 2005-2007

Percentage of Freight Trains < 60' delay on the Belgian Network
Domestic Traffics (Arrival)



Danmark

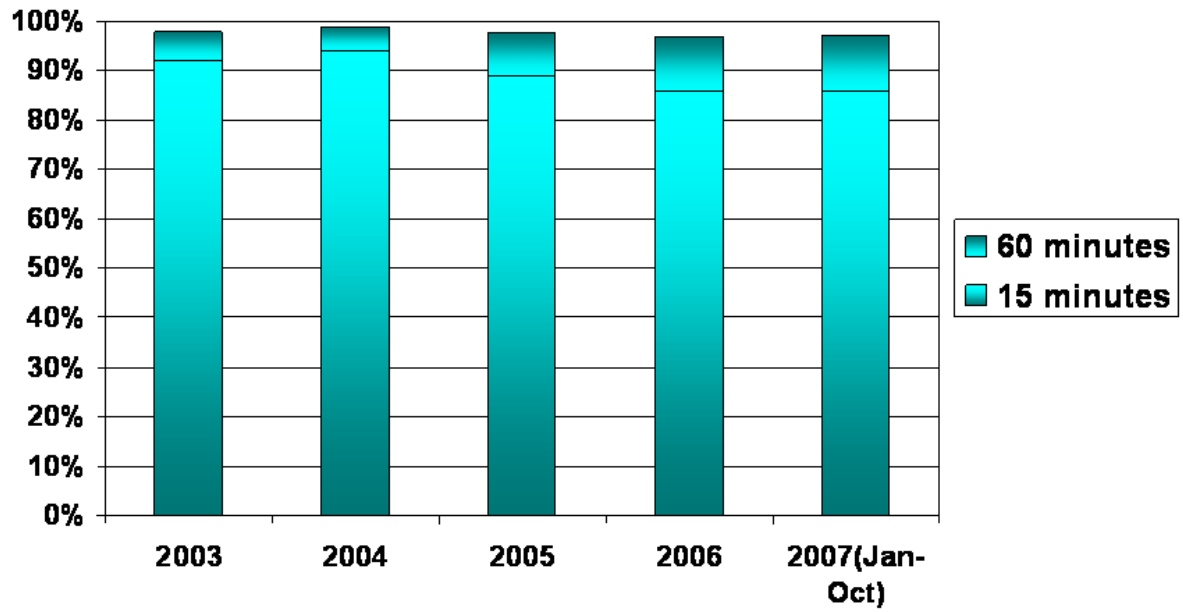
Punktliged for Railion Danmark i 2006

2006 Punctuality in %	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Cum.
1 Punctuality at departure	85	93	95	94	96	88	88	96	88	90	81	83	90
2 Punctuality at arrival	84	89	87	90	90	87	80	90	81	81	73	87	85

■ > 80 %
 ■ > 76 %
 ■ < 76 %
 Punctuality at 60 minutes tolerance margin

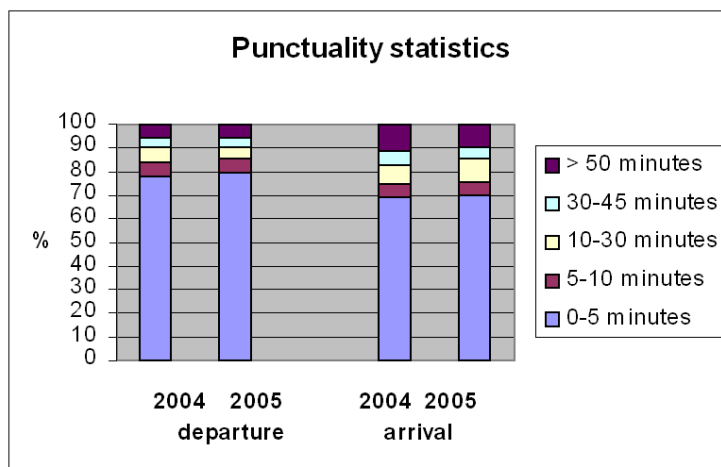
Finland

Punktighed for VR, 2003-2007



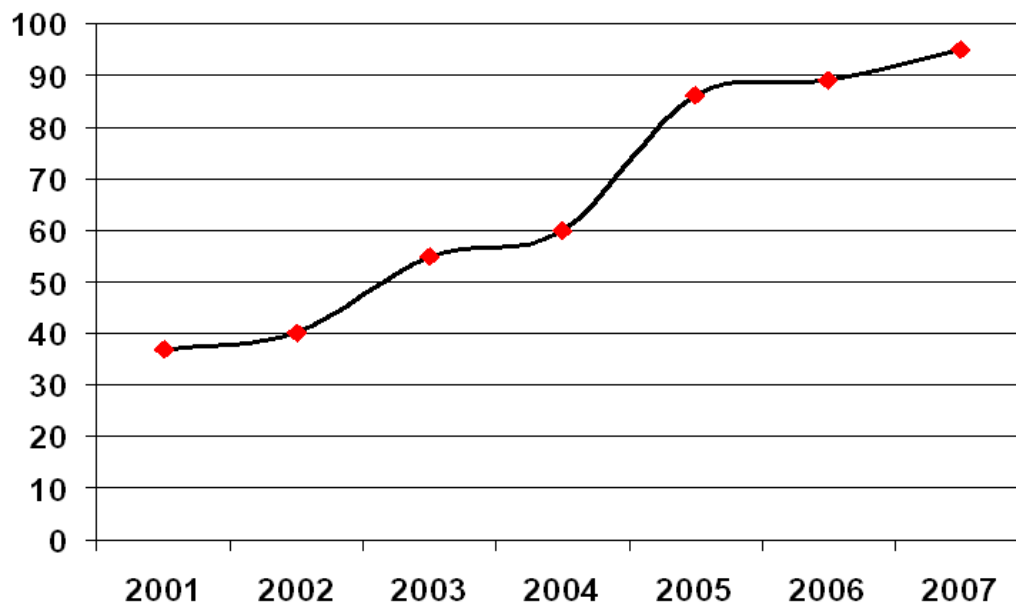
Nederlandene

Punktighed i Nederlandene, 2004-2005



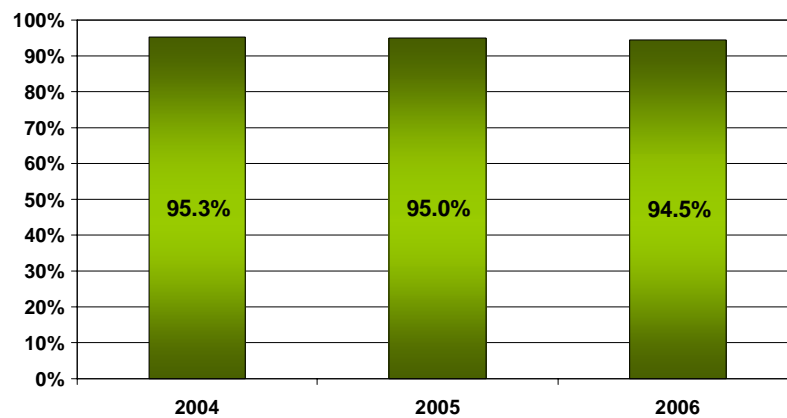
Sverige

Punktligg for GreenCargo, 2001-2007



Spanien

Punctuality of Trains in Spain



Source: ADIF