



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 5. oktober 2009 (07.10)
(OR. en)**

**14030/09
ADD 2**

**TRANS 371
ENV 630
TELECOM 197
RECH 307**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for
Europa-Kommissionen

modtaget den: 2. oktober 2009

til: Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene
Handlingsplan for bytrafikken
Resumé af konsekvensanalysen

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2009) 1212 endelig.

Bilag: SEK(2009) 1212 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.9.2009
SEK(2009) 1212 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Handlingsplan for bytrafikken

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2009) 490}
{SEK(2009) 1211}

1. INDLEDNING

Handlingsplan for bytrafikken følger op på vedtagelsen af grønbogen om mobilitet i byer¹ den 25. september 2007. Den indgår i Kommissionens arbejdsprogram med referencen 2008/TREN/036.

Grønbogen om mobilitet i byer pegede på fem vigtige problemstillinger for bytrafikken og igangsatte en debat om, hvordan EU kunne gøre en forskel ved at støtte lokale, regionale og nationale myndigheders indsats for at løse problemerne. Selvom ansvaret for at løse disse problemer først og fremmest ligger hos de lokale, regionale og nationale myndigheder, træffes beslutninger om bytrafik også inden for rammerne af EU's lovregler og strategier og har omvendt også virkninger for det globale miljø og den frie bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser i EU. Konsekvensanalysen ser på, hvad merværdien ved en indsats på EU-plan nærmere kunne være.

Den er udarbejdet af Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Transport og Energi. En gruppe med repræsentanter for de forskellige tjenestegrene i Kommissionen, der har interesse i handlingsplanen, har medvirket under udarbejdelsen. Sagkyndig bistand er indhentet via en undersøgelseskontrakt. Konsekvensanalyseudvalget har afgivet udtalelser om udkast til konsekvensanalysen den 23. juli 2008, den 1. oktober 2008 og den 4. november 2008.

Handlingsplanen for bytrafik lægger rammer for eventuelle kommende indgreb på EU-plan og annoncerer en række ikke-lovgivningsmæssige tiltag med det formål at fremskaffe mere viden, fremme dialog og udveksling af bedste praksis og tilvejebringe incitamenter for byerne. Disse foranstaltninger vil hjælpe beslutningstagerne til at træffe afgørelser på et bedre oplyst grundlag og forbedre udarbejdelsen og gennemførelsen af strategier med relevans for bytrafikken på alle niveauer. Både kvantitativt og kvalitativt er det vanskeligt at bedømme, hvordan foranstaltningerne vil virke.

2. HØRING AF DE BERØRTE PARTER

Høringen af de berørte parter foregik i to faser. Første fase var en høring som forberedelse til grønbogen om mobilitet i byer. Den fandt sted i første halvår 2007. Anden fase fulgte efter udsendelsen af grønbogen og varede fra 25. september 2007 til 15. marts 2008.

Grønbogen om mobilitet i byer indeholdt 25 spørgsmål, som skulle styre høringsprocessen og fokusere parternes bidrag. Interesseparterne blev også opfordret til at reagere på de generelle problemstillinger, grønbogen tog op. I alt er der indkommet 431 skriftlige bidrag. De indkomne høringssvar er blevet nøje gennemgået. Resultaterne af høringen er offentliggjort² og har leveret materiale til konsekvensanalysen.

¹ På vej mod en ny kultur for mobilitet i byer, KOM(2007) 551.

² Se også: http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/green_paper_en.htm

Dertil kommer, at Europa-Parlamentet den 9. juli 2008³ vedtog en beslutning om grønbogen og den 23. april 2009⁴ en initiativbetænkning om handlingsplanen for mobilitet i byer. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog en udtalelse om grønbogen den 29. maj 2008⁵, og Regionsudvalget den 9. april 2008⁶. Regionsudvalget vedtog en udtalelse om Europa-Parlamentets betænkning den 21. april 2009⁷. Endelig har Rådet drøftet spørgsmålet uformelt⁸.

Den overordnede konklusion fra høringen er, at der er bred enighed blandt interesseparterne om, at der tilkommer EU en rolle på bytrafikområdet, og at EU's indsats skal tage form af foranstaltninger til støtte for myndigheder, aktører og andre interessenter på lokalt, regionalt og nationalt niveau. Selvom der var forskellige synspunkter på spørgsmålet om, hvilke konkrete foranstaltninger det kunne være nyttigt, at EU bidrog med, var høringen med til at vise, hvad man kunne mødes om.

Høringen overholdt mindstenormerne for høring af berørte parter⁹.

3. PROBLEMSTILLINGEN

Hvorfor er der brug for en handlingsplan for bytrafik på EU-plan? Grunden er, at mange byer over hele EU har fælles problemer med at opretholde en bæredygtig mobilitet i byerne, f.eks. store trafikmængder og stor trængsel, skadelige emissioner og en skæv udvikling, der vender den tunge ende nedad og skader den økonomiske vækst. Problemerne er væsentlige. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet håndteres de på lokalt, regionalt og nationalt plan.

I de medlemsstater, der har tilsluttet sig EU i de senere år, står de politiske beslutningstagere over for særlige udfordringer. Den økonomiske udvikling giver hurtigt mange flere mennesker råd til at have bil, og de bruger den. Manglen på velegnede værktøjer gør det svært at få forbedringer i bytransporten til at leve op til de nødvendige mindstenormer for bæredygtig udvikling og social balance.

Ser man på de initiativer, der tages lokalt i forskellige dele af EU, fremstår der et billede af en stor mangfoldighed af strategier, handlinger og finansieringsløsninger, som myndighederne benytter i forsøget på at løse bytrafikkens problemer. Og det er ikke kun ukoordinerede fremgangsmåder, men også manglende handling eller uhensigtsmæssige indgreb, der kan få virkninger på tværs af grænserne. Desuden koster det dyrt at gøre de samme erfaringer forfra flere steder.

Forbrugerne må fægte sig vej gennem fragmenterede informationssystemer og usammenhængende løsninger. De bevægelseshæmmede kan ikke altid benytte transportmidlerne i byerne på lige fod med andre.

³ INI/2008/2041.

⁴ INI/2008/2217.

⁵ TEN/320 - CESE 982/2008.

⁶ CdR 236/2007.

⁷ CdR 417/2008.

⁸ www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-09_2008/PFUE-01.09.2008/Informelle_Transports.

⁹ KOM(2002) 704 endelig.

Endelig er bytransporten et kritisk led i hele transportkæden for både personer og gods (problemet med at komme det sidste stykke vej frem og nødvendigheden af, at der er effektive knudepunkter for omstigning og omladning mellem transportformerne i eller nær byområderne). De bytrafikstrategier, der udarbejdes på lokalt, regionalt og nationalt plan, påvirker derfor det europæiske transportsystem som helhed, og det modsvares ikke altid af, at disse myndigheder har mulighed for eller interesse i at tage hensyn til denne dimension.

Uden en passende udveksling og formidling af gennemprøvede løsninger, der svarer til bedste praksis, risikerer de politiske beslutningstagere at ende med unødigt dyre løsninger, at tilrettelægge strategier, der ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til erfaringer andre steder fra, eller at foreslå løsninger, der kan komme i konflikt med EU's principper eller lovgivning.

4. EU'S RET TIL AT HANDLE

EU's handlingsbeføjelser afgrænses af traktaterne. Emnet mobilitet i byerne og bytransport hører under traktatens artikel 70, som giver hjemmel til en fælles transportpolitik¹⁰. Artikel 71, stk. 1, litra c) og d), er relevante for bytrafikken. Her står der, at Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på gennemførelsen af artikel 70 fastsætter foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden og alle andre formålstjenlige bestemmelser. Transporten er et kompetenceområde, som EU og medlemsstaterne deles om. Argumenterne i det følgende viser, at problemet ikke kan løses optimalt af medlemsstaterne alene (nødvendighedsprøven) og at målene bedre kan nås på EU-niveau (merværdiprøven).

EU's ret til at handle på bytrafikområdet hidrører fra Kommissionens pligt til at arbejde hen imod og beskytte traktatens grundlæggende mål. EU's lovgivning og finansieringsinstrumenter har direkte virkning for de lokale, regionale og nationale myndigheders beslutninger på bytrafikområdet. Derfor har Kommissionen beføjelser til at sikre, at disse beslutninger er i overensstemmelse med EU-lovgivningen, og til at hjælpe myndighederne med at gennemføre EU's strategier og gøre bedst mulig brug af EU's finansieringsmidler. Dertil kommer, at lokale, regionale og nationale bytrafikale foranstaltninger direkte påvirker godstransportvirksomheder og rejsende fra andre lande. Disse virkninger hen over grænserne berettiger en indsats fra EU's side for at sikre, at det indre marked fungerer problemfrit, og at EU's strategier og lovgivning gennemføres korrekt, f.eks. på områderne miljøpolitik, statsstøtte, de sociale spørgsmål og forskning og udvikling.

Markedet svigter på bytrafikområdet, og det gør offentlige indgreb nødvendige for at løse problemerne med trængsel, forurening og skæv udvikling. EU har ret til at sikre, at disse offentlige indgreb er i overensstemmelse med EU's lovgivning og ikke strider mod EU's strategier. EU's strategier på andre områder end transporten - f.eks. miljø, regionalpolitik eller energi - har allerede givet anledning til foranstaltninger, der berører bytrafikken. Men der har ikke været tilstrækkelig opmærksomhed på, hvordan disse

¹⁰ Kommissionen kan også stille specifikke forslag på grundlag af andre artikler end artikel 70. For at løse bestemte problemer i forbindelse med bytrafik kunne den f.eks. basere sig på artiklerne om miljøpolitik (174 og 175) eller om økonomisk og social samhørighed (158).

strategier kunne påvirke mobiliteten og transporten i byerne. I nogle tilfælde er der ikke stillet formålstjenlige værktøjer og instrumenter til rådighed som støtte for myndighederne, eller de er ikke blevet taget i anvendelse, eller har ikke i tilstrækkelig grad taget hensyn til bytrafikkens problemer. Derfor er det vigtigt i specifikke tilfælde at stille forslag om foranstaltninger, der kan styrke sammenhængen og støtte gennemførelsen af sådanne tidligere og igangværende EU-initiativer.

EU har også ret til at gribe ind over for problemer, hvor offentlige indgreb på EU-plan bidrager med merværdi. EU kan øge værdien af den lokale indsats på forskellige måder¹¹ uden at gøre indgreb i de kompetente lokale, regionale eller nationale myndigheders beføjelser. EU kan tilbyde myndighederne en værktøjskasse med gennemprøvede løsninger for at imødegå risikoen ved usammenhængende lokale, regionale og nationale fremgangsmåder. EU kan hjælpe med at rette op på svigtende regulering, der f.eks. kan skyldes, at data om markedet ikke indsamles og udveksles i tilstrækkelig grad, således at de relevante udviklingslinjer ikke kan følges som helhed. EU kan støtte udveksling af data og oplysninger, yde økonomiske tilskud og iværksætte FTU-aktiviteter på EU-plan. EU kan være med til at sikre, at skatteborgernes penge bruges effektivt, f.eks. ved at gøre det overflødigt at genopfinde den dybe tallerken eller ved at gå sammen om fastsættelse af referencepunkter, fælles indkøb eller tilvejebringelse af informationsmateriale. Og endelig kan EU være med til at fremme innovation og standardisering og til at skabe markeder for erhvervslivet.

5. MÅL

Handlingsplanen for bytrafik har to strategiske hovedmål:

- At tilvejebringe incitamenter og støtte til byer og til regionale og nationale myndigheder for at hjælpe dem med at udvikle og gennemføre bytrafikstrategier, der fører frem mod de fælles mål om at bekæmpe klimaændringerne, få det indre marked til at fungere effektivt til gavn for erhvervsliv og forbrugere samt fremme et effektivt europæisk transportsystem, social sammenhængskraft og velfærd.
- At øge beslutningstagernes videngrundlag på alle niveauer, så de får bedre muligheder for at udarbejde og gennemføre de innovative og videnskabsbaserede helhedsstrategier, som der er behov for i dag, hvis bytrafikkens meget komplekse og flerdimensionale spørgsmål skal finde en løsning.

6. HANDLEMULIGHEDER

Der har været mange muligheder under overvejelse for, hvordan man kan nærme sig disse to hovedmål. Udvælgelsen og bedømmelsen af handlemulighederne begyndte med en liste på 31 forslag fra forskellige kilder. Kilderne omfattede bl.a. bidragene til forberedelsen af og høringen om grønbogen om mobilitet i byer, arbejder, der er udført

¹¹ Grundlaget for en EU-indsats i byområder styrkes af temastrategien for bymiljøet (KOM(2005) 718), som Rådet og Europa-Parlamentet i det sjette miljøhandlingsprogram gav Kommissionen til opgave at udarbejde.

som led i tidligere FTU-aktiviteter med EU-støtte, programmer for udveksling af bedste praksis, drøftelser om grønbogen i EU's institutioner og forslag, som Kommissionen tjenestegrene har fremsat.

Med denne bredtfavnende fremgangsmåde blev det muligt at gennemgå mange forskellige handlemuligheder, lige fra overordnede strategier til mere praktiske anvisninger. Listen omfatter også muligheder, der måske ikke umiddelbart virker sandsynlige eller ønskværdige, men som der var interessenter, der foreslog. Nogle af de politiske handlemuligheder kan således forekomme problematiske, fordi subsidiaritetsprincippet stiller sig i vejen, eller fordi de ikke synes effektive eller virkningsfulde. Men af hensyn til processens åbenhed blev de ikke udelukket på forhånd.

Der blev udpeget otte virkemidler, som EU eventuelt kunne tage i brug for at gennemføre en handlemulighed, herunder overvågning af selvregulering, formidling af oplysninger, udarbejdelse af retningslinjer, tilvejebringelse af økonomiske incitamenter og iværksættelse af regulerende indgreb.

Først blev hver af handlemulighederne sammen med hvert af de virkemidler, der kunne tænkes brugt til at gennemføre den, kontrolleret i forhold til nærhedsprincippet. Dumpede muligheden til denne prøve, faldt den bort og blev ikke analyseret yderligere. Med bestod den nærhedsprøven, blev den undersøgt ud fra kriterier om effektivitet, effekt og sammenhæng. Disse prøver tilsammen nedskar mulighedernes antal fra 31 til 18.

Næste skridt var at identificere de mulige virkninger af de 18 tilbageværende handlemuligheder. Som indikatorer for denne bedømmelse blev der brugt mobilitet, trængsel, energi, miljø, økonomiske og sociale forhold og strategitilrettelæggelse. Herefter fulgte udvælgelsen af det mest velegnede virkemiddel til gennemførelse af hver af de 18 handlemuligheder. I denne analyse blev der set på omkostnings-effektivitet, proportionalitet, sammenhæng med andre initiativer og administrativ byrde.

Til sidst blev der udarbejdet 20 forslag til mulige EU-foranstaltninger. Herunder blev samspilsmulighederne mellem handlemuligheder og mellem virkemidler udnyttet. Dertil kom en finjustering af de mulige foranstaltningers identitet, synlighed og gennemførlighed. Der stilles ingen forslag om en umiddelbar lovgivningsindsats. Men denne proces med udvælgelse og vurdering af de mulige foranstaltninger foregriber ikke indholdet af handlingsplaner eller resultatet af konsekvensanalyser for specifikke forslag.

7. INDSATSOMRÅDER

Under handlingsplanen er der mulighed for at iværksætte følgende foranstaltninger:

I 2009:

- Undersøgelse af regler for adgang til miljøzoner
- Internetvejledning om renere og mere energieffektive køretøjer
- Webportal med bedre adgang til informationer om kollektiv trafik
- Demonstrationsprojekt om renere køretøjer
- Informationsudveksling om bytrafikafgifter

- Internetvejledning om lovgivning, finansiering og bedste praksis
- Oprettelse af et observatorium for bytrafik
- Hurtigere udbredelse af planer for bæredygtig bytrafik

I 2010:

- Dialog om passagerers rettigheder i den kollektive bytrafik
- Forberedelse af fremtidige finansieringskilder
- Oprettelse af et forum for bytrafik
- Energieffektiv kørsel som led i køreundervisningen
- Forbedring af data og statistik
- Kampagne om bæredygtige transportvalg
- Bidrag til den internationale dialog og informationsudveksling

I 2011:

- Vejledning om sikker færdsel til fods eller på cykel
- Vejledning om bæredygtig bytrafik og regionalpolitik
- Undersøgelse om internalisering af bytrafikkens eksterne omkostninger

I 2012:

- Vejledning om intelligente transportsystemer (ITS) i bytrafikken
- Vejledning om godstransport i byområder

Disse forslag til mulige foranstaltninger dannede grundlag for udarbejdelsen af handlingsplanen for bytrafikken. Under udarbejdelsen af handlingsplanen blev foranstaltningerne specificeret yderligere, prioriteret og politisk valideret, bl.a. under hensyntagen til, hvor mange ressourcer der var til rådighed.

8. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Hvor virkningsfuld og vellykket handlingsplanen bliver, vil afhænge af, hvor aktivt trafikvirksomheder og andre interessenter og berørte lokale, regionale og nationale engagerer sig i den og bruger den. Kommissionen vil derfor holde øje med, hvordan bytrafikken og transporten udvikler sig i EU, og hvor effektive EU-foranstaltningerne under handlingsplanen bliver. I 2012 vil den gøre status og vurdere, hvordan handlingsplanen har virket, og om der er behov for at revidere den eller iværksætte flere foranstaltninger.