

Komitésag

Edvard Thomsens Vej 14
2300 København S
Telefon 7221 8800
Fax 7262 6790
info@trafikstyrelsen
www.trafikstyrelsen.dk

Notat
Journal TS10000-00063
Dato 17. januar 2014

Grund- og nærhedsnotat om Europa-Kommissionens udkast til forordning om den tekniske specifikation for interoperabilitet for tilgængelighed i Unionens jernbanesystem for bevægelseshæmmede personer og personer med handicap (TSI PRM)

1. Resumé

Den 29.-30. januar 2014 vil der blive afholdt møde i udvalget for interoperabilitet på jernbaneområdet (RISC-komitéen). Her forventes der fremsat en række forslag til opdaterede kommissionsforordninger om tekniske specifikationer for interoperabilitet (TSI'er) i EU's jernbanesystem til vedtagelse i komitéprocedure i henhold til artikel 29 stk. 2 i interoperabilitetsdirektivet. TSI'er er EU-harmoniserede tekniske krav, der skal understøtte en åben og grænseoverskridende jernbane.

De tekniske specifikationer indeholder bl.a. krav til den fysiske indretning af infrastrukturen og togene, formidling af information, udformning af perroner, adgangsveje, herunder broer, fodgængertunneler, ramper, rullende trapper, elevatorer og rullende fortove.

Et af forslagene til kommissionsforordning er af væsentlig betydning og vedrører vedtagelse af den opdaterede tekniske specifikation om tilgængelighed på jernbaneområdet (TSI PRM). TSI PRM er med til at understøtte adgangen for bl.a. bevægelseshæmmede til jernbanetransport.

2. Baggrund

På RISC-komitémødet 29.-30. januar 2014 vil Kommissionen fremsætte et forslag til opdaterede tekniske specifikationer for interoperabilitet om tilgængelighed (TSI PRM). Tekniske specifikationer er bl.a. krav til den fysiske indretning af infrastrukturen og togene, formidling af information, udformning af perroner, ad-

gangsveje, herunder broer, fodgængertunneler, ramper, rullende trapper, elevatorer og rullende fortove.

I RISC kan medlemslandenes repræsentanter afgive deres mening om forslaget før det endeligt vedtages af Kommissionen - forudsat at Rådet og Europa-Parlamentet ikke modsætter sig vedtagelsen.

Forslaget vil erstatte den gældende TSI PRM (2008/164/EF).

3. Formål og indhold

TSI PRM's formål er at øge bevægelseshæmmedes adgang til jernbanetransport. Alle TSI'er skal revideres løbende, men den aktuelle revision af TSI PRM skal desuden ses i lyset af FN-handicapkonventionen. Ifølge konventionen skal deltagerstaterne identificere og eliminere hindringer for handicappedes adgang til transport.

Kommissionen lægger op til, at konventionen for jernbanens vedkommende skal gennemføres via TSI PRM. Således lægges op til en fælleseuropæisk retlig gennemførelse af en FN-konvention fremfor en national retlig gennemførelse.

Det Europæiske Jernbaneagentur har lavet en analyse, der viser, at den gældende TSI i praksis kun anvendes i ringe grad. Derfor har Kommissionen fundet anledning til at foreslå tre nye tiltag:

- a) Medlemslandene skal etablere en database for tilgængelighed,
- b) TSI'ens anvendelsesområde skal udvides, og
- c) Medlemslandene skal udarbejde en national implementeringsplan for tilgængelighed på jernbanen.

Kommissionen anser således et krav om en strategisk investeringsplan for hver medlemsstat som katalysator for øget tilgængelighed. Herudover foretages en ajourføring af TSI'ens tekniske krav bl.a. på baggrund af den teknologiske udvikling.

a) Database for tilgængelighed

I forslaget til den nye TSI PRM lægges der op til at medlemslandene hver især udarbejder en database, der viser, hvad status er for tilgængelighed på samtlige jernbanestationer og i togtyper i den pågældende medlemsstat.

Formålet med databasen er tosidet. Kommissionen vurderer, at medlemsstaterne skal bruge databasen som grundlag for at udarbejde en national implementeringsplan for TSI'en. Desuden skal databasen kunne tilgås af passagerer, som ønsker information om tilgængelighed på stationer og i tog.

b) Udvidelse af anvendelsesområdet

Efter interoperabilitetsdirektivet skal alle TSI'ers geografiske anvendelsesområde udvides i takt med at TSI'erne opdateres. TSI PRM gælder i dag på det såkaldte transeuropæiske jernbanenet (TEN-T). I Danmark omfatter det de statslige hovedstrækninger, der forvaltes af Banedanmark og befares af DSB, samt strækningen Hjørring-Hirtshals, der forvaltes og befares af Nordjyske Jernbaner.

Ved opdateringen udvider Kommissionen TSI PRM til at gælde på hele det danske jernbanenet, også privatbanerne. Samtlige privatbanestrækninger bliver omfattet: Udover Hjørring-Hirtshals er det Frederikshavn-Skagen, der også forvaltes af Nordjyske jernbaner, Lille Nord, Frederiksværk-, Nærum-, Gribskov og Hornbækbanen (forvaltes af Lokalbanen), Odder- og Lemvigbanen (forvaltes af Midtjyske Jernbaner) og Lollands-, Tølløse-, Øst- og Odsherredsbanen (forvaltes af Regionstog).

c) En national implementeringsplan for TSI'en

Kommissionen lægger i sit forslag op til, at medlemsstaterne selv kan afgøre, hvilke tilgængelighedstiltag der udrulles hvornår. Der er således ikke fastsat en dato for, hvornår samtlige stationer og togtyper skal være tilgængelige i TSI'ens forstand i de respektive medlemsstater.

Den nationale implementeringsplan for TSI'en skal ifølge forslaget tage hånd om eliminering af de identificerede hindringer. Planerne skal være 10-årige strategiske planer, der fornyes løbende.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Da TSI'er behandles efter komitologi-procedure, har Europa-Parlamentet en periode på 3 måneder til at komme med evt. indsigelser, før reglerne formelt er vedtaget.

5. Nærhedsprincippet

TSI'en er en gennemførelsesforanstaltning (udmøntning) for en allerede vedtagen retsakt (interoperabilitetsdirektivet). Der kan dog stilles spørgsmål ved at anvende fælleseuropæiske tekniske forskrifter til at gennemføre forslag, som hovedsagelig har indenlandsk effekt.

Det foreliggende forslag vurderes ikke at udfordre nærhedsprincippet yderligere, idet medlemslandene selv kan bestemme omfanget og udrulningstakten af implementeringsplaner.

6. Gældende dansk ret

Forslaget har i sin nuværende udformning kun mindre lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

Kommissionens beslutning 2008/164/EF om TSI PRM bliver ophævet i forbindelse med vedtagelse af det nye forslag. TSI PRM er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 675 af 26. juni 2008.

Hvis forordningsforslag vedtages, skal denne bekendtgørelse ophæves.

7. Konsekvenser

Ifølge en konsekvensanalyse, udarbejdet af Det Europæiske Jernbaneagentur, har forslaget indirekte positive samfundsøkonomiske effekter i form af øget beskæftigelse blandt bevægelseshæmmede personer som følge af forbedret tilgængelighed til jernbanetransport.

Grundlaget for agenturets konklusion er en antagelse om, at manglende adgang til transport er den største hindring for bevægelseshæmmede personers adgang til beskæftigelse.

Der er flere forhold i udkast til TSI PRM, der endnu ikke ligger fast. Udvidelsen af anvendelsesområdet til hele jernbanenettet kan medføre store økonomiske konsekvenser for Danmark. Nedenfor gennemgås konsekvenser af de tre tiltag, som Kommissionen har foreslået.

Database for tilgængelighed

Kommissionen lægger op til at vedtage forslaget i en komitéprocedure 29.-30. januar 2014. Dette gælder dog ikke den del af TSI'en, der vedrører databasen for tilgængelighed, som Kommissionen ønsker at vedtage på et senere tidspunkt.

Arbejdet omkring udformning og omfang af databasen er endnu ikke færdiggjort. Det betyder, at Kommissionen ønsker en vedtagelse af TSI PRM, inden den endelige afklaring for databasen og dertil hørende konsekvensanalyse, herunder en cost-benefit analyse, foreligger.

Kommissionen har i de seneste år foranlediget stadig flere databaser/registre på jernbaneområdet uden at have en klar strategi for deres etablering. Der er væsentlige uklarheder forbundet med databasen i dette forslag. Det er fx ikke afklaret, hvordan de to forskellige formål vedrørende tilgængelighedsoplysninger til bevægelseshæmmede personer og oplysninger, der danner grundlag for en national implementeringsplan, kan forenes.

Det er desuden uafklaret, om Kommissionen lægger op til en national database eller en fælles EU-database. En tilgængelighedsdatabase kan potentielt indebære store omkostninger for medlems-

landene alt afhængig, hvilket formål databasen skal tjene og hvilken udmøntning der vælges for denne.

Udvidelse af anvendelsesområdet og implementeringsplan

Udvidelse af anvendelsesområdet i forhold til etablering af nye stationer og nye tog kan gennemføres på statens net uden større økonomiske konsekvenser for Danmark, idet disse allerede i dag skal opfylde tilsvarende tekniske krav.

Forslaget i dens nuværende form vurderes at kunne medføre store økonomiske konsekvenser i forbindelse med *opgradering* af eksisterende stationer. Udgifterne bliver udløst i det tempo der foretages større ændringer på eksisterende stationer eller i den takt, der er angivet i den nationale implementeringsplan.

Forslagets krav om tilgængelighed kan i Danmark opfyldes ved to forskellige metoder:

- a) ved at bibeholde de eksisterende perronhøjder, eller
- b) ved at ensarte de eksisterende perronhøjder til 55 cm.

Ved metode a) opnås tilgængeligheden ved bl.a. at udruste tog med lifte og ved at etablere gangtunneller og – broer på stationer. Banedanmark og DSB har vurderet, at de samlede omkostninger på statens net til denne løsning vil udgøre ca. kr. 513 millioner. Heri er ikke medtaget meromkostninger til bl.a. yderligere personale i togene til betjening af liftene.

Desuden er ikke medtaget et såkaldt korrektionstillæg på op til 50%, der har til hensigt at modsvare den budgetusikkerhed, der i projekteringsfasen er ved visse anlægsprojekter; jf. principperne i ny anlægsbudgettering.

For så vidt de eksisterende forskellige perronhøjder bibeholdes, skal følgende foretages for at sikre fuld tilgængelighed:

- Nyetablering af perronovergange
- Etablering af elevatorer på stationer, hvor der forefindes gangtunneller og –broer uden elevatorer
- Etablering af lifte i tog.

Ved metode b) vil der med en perronhøjde på 55 cm kunne opnås tilgængeligheden ved adgang mellem perron og togenes lavgulvssektioner bliver niveaufri. Banedanmark og DSB har vurderet, at omkostningerne til denne løsning sammenlagt vil udgøre ca. kr. 10 milliarder. Dette er inklusiv opgradering af eksisterende stationsbygninger, gangtunneller og forpladser, etablering af ledelinjer på S-togsperroner mm. samt indkøb af nye tog, der matcher perronhøjden samt 50 % korrektionstillæg jf. ny anlægsbudgettering.

For at opnå tilgængelighed vil følgende ændringer på perroner og stationer være nødvendige:

- Genstande og installationer på de berørte perroner skal hæves/sænkes (f.eks. elevatorer, belysning, skærme mv.)
- Nyetablering af ledelinjer på de hævede/sænkede perroner
- Nyetablering af perronovergange, hvor toghastighed er under 140 km/t
- Etablering af gangbroer/-tunneller og elevatorer ved toghastighed overstiger 140 km/t
- Etablering af ramper til de hævede perroner.

Da der ikke foreligger krav om slutdato for implementering, kan de årlige udgifter ikke beregnes. De ovennævnte beløb skal ses som en merudgift i forhold til at optimere tilgængelighed i Danmark indenfor den kommende TSI PRM's rammer på statens net.

Der er ikke foretaget en egentlig sammenligning mellem kravene i den gældende og den kommende TSI PRM, men Banedanmark og DSB's vurderinger er baseret på en undersøgelse af hvad der mangler at blive opgraderet på statens net og tog for at kunne opfylde forslagens tekniske krav.

Privatbanestrækninger er ikke omfattet af den gældende TSI PRM - med undtagelse af strækningen Hjørring-Hirtshals. Forslaget i dens nuværende form vurderes at medføre økonomiske konsekvenser for privatbanestrækninger på grund af udvidelse af anvendelsesområdet. Det skal bemærkes, at udgifterne, ligesom på statens net, bliver udløst i det tempo der foretages større ændringer på eksisterende stationer eller i den takt, der er angivet i den nationale implementeringsplan.

8. Høring

Opdatering af TSI PRM er foretaget af en arbejdsgruppe under Det Europæiske Jernbaneagentur. Arbejdsgruppen består af Det Europæiske Jernbaneagentur, repræsentanter fra nationale sikkerhedsmyndigheder og brancheorganisationer samt interesseorganisationer (handicaporganisationer m.fl.). Trafikstyrelsen har deltaget aktivt i arbejdsgruppen.

Forslaget til den opdaterede TSI PRM er endvidere sendt i høring i Danske Handicaporganisationer, jernbanevirksomheder og jernbaneinfrastrukturforvaltere, der har mulighed for at fremkomme med bemærkninger senest onsdag den 22. januar 2014. Parterne er i høringen alene fremkommet med bemærkninger af teknisk og tekstnær karakter, hvilke ikke berører problemstillingerne behandlet i nærværende notat.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På baggrund af diskussionerne på RISC udvalgets møder i juni og oktober 2013 er det usikkert, hvor stort et antal af medlemslande der vil støtte forslaget i dets nuværende form.

En række beslægtede lande har hidtil udtalt sig kritisk om Kommissionens udspil.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er regeringens foreløbige generelle holdning, at man er positivt indstillet over for gradvist at øge tilgængeligheden til jernbanen.

Regeringen finder, at for så vidt medlemslandene selv kan afgøre omfanget og takten for udrulning af de nationale implementeringsplaner for opnåelse af tilgængelighed, er dette i tråd med nærhedsprincippet. Regeringen vil være særligt opmærksom på, at der ikke ændres ved dette princip.

For regeringen er det vigtigt, at bevægelseshæmmede personer har adgang til oplysninger om tilgængelighed til jernbanetransport. Regeringen er dog kritisk overfor etablering af den foreslåede database, idet en EU-database med et tosidet formål bliver omkostningsfuld, samtidig med at den ikke er målrettet bevægelseshæmmede personers behov for information. Desuden vurderes det, at der ikke er behov for en ny database for at udarbejde en national implementeringsplan.

Regeringen vil endelig være særligt opmærksom på den foreslåede forskudte afgørelse af TSI PRM og databasen. Regeringens holdning er, at TSI PRM først tages op til afgørelse i komitéen, når arbejdet med databasen er færdiggjort, således at den samlede konsekvens for TSI PRM kan vurderes, før der træffes videre beslutning.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Forslag til kommissionsbeslutning om vedtagelse af den gældende TSI PRM har dog været forelagt for Folketingets Europaudvalg i 2006;jf. TRU alm. del Bilag 460.