



11718/23
ADD 4

TRANS 305
CODEC 1346

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	13 юли 2023 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2023) 444 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за мерки за по-добро управление и координиране на международното железопътно движение с цел увеличаване на дела на железопътния транспорт

Приложение: SWD(2023) 444 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 11.7.2023 г.
SWD(2023) 444 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,
придружаващ

Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета
за мерки за по-добро управление и координиране на международното железопътно
движение с цел увеличаване на дела на железопътния транспорт

{COM(2023) 443 final} - {SEC(2023) 443 final} - {SWD(2023) 443 final}

A. Необходимост от действия
В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнището на ЕС?
Железопътният транспорт е устойчиво развиван вид транспорт, от който се очаква да подпомогне прехода към неутрална по отношение на климата икономика на ЕС. Понастоящем железопътният сектор изпитва затруднения в предоставянето на услуги, които да отговорят на нуждите на клиентите, по-специално по отношение на товарните превози. На първо място, лошите резултати по отношение на реагирането на нуждите на клиентите, точността, надеждността и скоростта често превръщат железопътния транспорт във втори избор като вид транспорт. На второ място, управителите на железопътна инфраструктура и доставчиците на транспортни услуги (железопътните предприятия) не винаги използват пълноценно ограничения железопътен инфраструктурен капацитет.
Правилата за управление на железопътния инфраструктурен капацитет и на движението са определени в законодателството на ЕС. С Директива 2012/34/ЕС за създаване на единно европейско железопътно пространство се установява общата правна рамка на Съюза за единното европейско железопътно пространство. В Регламент (ЕС) № 913/2010 относно европейската железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз (наричан по-нататък „Регламент RFC“) се определят специфични правила за 11 коридора за железопътен товарен превоз, които включват линии, пресичащи територията на поне две държави членки и свързващи два или повече терминала. Данните показват, че настоящата рамка не обслужва еднакво добре всички сегменти на железопътния пазар. По-специално товарните и трансграничните превози се конкурират за капацитет с подходящо количество и качество, за да отговорят на нуждите на клиентите. Железопътните предприятия и управителите на инфраструктура предприеха няколко инициативи, най-вече проекта за преработване на разписанието (TTR), чиято цел е да се преразгледа процесът на управление на капацитета в Европа. Прилагането на мерките, изпробвани в този проект, обаче е възможно само чрез промяна на законодателството на ЕС.
Какво следва да бъде постигнато?
Целта на настоящата инициатива е да се подобри управлението на капацитета и движението в железопътната мрежа на ЕС с оглед подпомагане на растежа на железопътния транспорт. Поради това целта на инициативата е справяне с двата основни набелязани проблема. Конкретните ѝ цели са: 1) да се създадат условия за по-ефективни процедури за управление на капацитета; 2) да се засилят стимулите за подобряване на ефективността на железопътната инфраструктура и на железопътните транспортни услуги; 3) да се въведат по-ефективни механизми за координиране между заинтересованите страни, по-специално в трансграничен план, и 4) да се подкрепи внедряването на цифрови инструменти, позволяващи по-добро управление на капацитета и движението.
Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС (субсидиарност)?
Въпреки че по-голямата част от пътническия железопътен трафик е вътрешен, приблизително половината от товарния трафик е трансграничен и очакванията са, че търсенето на трансгранични железопътни услуги ще се увеличи поради амбициозните цели за декарбонизация на транспорта и поради политическите мерки, предложени и въведени от Европейския съюз и държавите членки. Следователно железопътният транспорт има силно изразено трансгранично измерение. Действията на равнището на ЕС неизбежно ще обхванат развитието на железопътни услуги, които надхвърлят националните граници. Това дава възможност да се използват конкурентните предимства на железопътния транспорт, които се увеличават при по-големи разстояния. Действията на равнището на ЕС са от съществено значение за подобряване на точността и надеждността на трансграничния трафик. Освен това новите правила ще се отразят положително върху качеството на всички железопътни услуги в мрежата, включително и върху вътрешните железопътни услуги. В последващата оценка на Регламента RFC от 2021 г. се очертава железопътен пазар, който без по-нататъшна намеса на равнището на ЕС остава съсредоточен върху националните услуги, като железопътните предприятия и управителите на инфраструктура пропускат възможността да се разширят въз основа на по-добра ефективност. Като замисъл управителите на инфраструктура, създадени в преобладаващата си част на равнище държави

членки, се концентрират върху управлението на националната железопътна мрежа. Ето защо безпроблемно функциониращият трансграничен железопътен транспорт изисква ефективно координиране и интегриране на равнището на ЕС, за да се решат въпросите, свързани с капацитета и трафика на трансграничните влакове по цялата мрежа в ЕС, като се преодолеят ограниченията на коридорите за железопътен товарен транспорт, които съответстват само на част от капацитета на част от железопътната мрежа.

Б. Решения

Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант? Ако няма такъв, каква е причината?

В контекста на настоящата оценка на въздействието бяха разработени четири варианта на политиката (ВП1, ВП2, ВП3 и ВП4). Във всички варианти се предлагат решения на установените проблеми, но те се различават по отношение на обхвата на действията, предвидени на равнището на ЕС. ВП1 е насочен към запазване на коридорния подход, който се разпростира върху целия трансграничен трафик. ВП2, ВП3 и ВП4 са вдъхновени от инициативите на заинтересованите страни и въвеждат нов и уникален набор от правила за управление на капацитета на цялата мрежа. Те се различават по отношение на механизмите за осигуряване на координиране на трансграничното управление на капацитета, както и по отношение на аспекти като наблюдение на извършването на услугите и регулаторен надзор. Във ВП2, ВП3 и ВП4 се предвижда ускоряване на цифровизацията и автоматизацията на управлението на капацитета.

С предпочитания вариант на политиката ВП3 се въвеждат всички мерки, предложени от сектора, за модернизиране на правилата за управление на капацитета, така че да отговарят по-добре на нуждите на всички сегменти на железопътния пазар. С него се добавя механизъм за координиране, основан на правила, като се оправомощава мрежата от управители на инфраструктура като орган за вземане на решения, подкрепян от законно назначена оперативна структура. В качеството си на регулаторен партньор на равнището на ЕС тя укрепва мандата на мрежата от железопътни регулаторни органи. Подробните правила, включително относно избора на структура за оперативни задачи, които ще подпомагат процеса на вземане на решения, ще бъдат установени в законодателни актове след широки консултации със заинтересованите страни.

Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?

Консултациите със заинтересованите страни показаха ясен консенсус, че с настоящите правила за управление на капацитета няма да се даде възможност на железопътния сектор да се развива в съответствие с политическите амбиции на равнището на ЕС и на държавите членки. Подходът за преодоляване на липсата на гъвкавост на годишния процес на изготвяне на разписание и за допълването му с по-стратегически и по-динамични/гъвкави процеси, към който съвместно се стремят железопътните предприятия и управителите на инфраструктурата, намери широка подкрепа. Независимо от консенсуса като цяло, заинтересованите страни подчертаха особено важни за тях аспекти. Железопътните предприятия изтъкнаха факта, че управлението на капацитета трябва да отчита нуждите на пазара, като предупреди за прекалено „ориентиран към предлагането“ подход, който рискува да направи управлението на капацитета сковано и откъснато от нуждите на клиентите. Някои регулаторни органи споделиха това мнение и много от тях изтъкнаха ползите от конкуренцията на пазарите на железопътния транспорт, като подчертаха важността на задачата си да осигурят равнопоставеност, особено ако на управителите на инфраструктура се предостави по-активна роля в управлението на капацитета. В този контекст регулаторните органи поддържаха тезата, че всички съвместни отговорности на управителите на инфраструктура за вземане на решения на равнището на ЕС трябва да бъдат балансирани от подобни правомощия на равнището на ЕС от страната на регулирането.

По отношение на въвеждането на механизми за координация на равнището на ЕС, предвид ключовата характеристика, която отличава ВП3 и ВП4 от ВП2, железопътните предприятия и управителите на инфраструктура заеха резервирана позиция в началния етап на консултациите. Управителите на инфраструктура подчертаха, че техният експертен опит и познания по места не могат да бъдат заменени от структура на равнището на ЕС. Железопътните предприятия изразиха загриженост, че всяка структура на равнището на ЕС е изправена пред риска да бъде изместена на заден план от управителите на инфраструктура в

условията на преобладаващи национални интереси. Железопътните предприятия възлагат големи надежди на структура, съчетаваща управленски и регулаторни функции на равнището на ЕС, в подчинено положение спрямо управителите на инфраструктура, като движеща сила за постигане на по-добри условия за трансграничния железопътен транспорт.

Клиентите на железопътни транспортни услуги, по-специално в сегмента на товарните превози, изтъкнаха необходимостта спешно и значително да се повиши ефективността като основна предпоставка за прехвърляне на допълнителни обеми превози към железопътния транспорт. Значението на надеждността, точността и информираността на клиентите беше подчертано по-специално при товарните превози. Клиентите на железопътния транспорт изразиха относително най-голяма подкрепа за по-амбициозните варианти на политиката (ВПЗ и ВП4), включващи значителни отговорности на равнището на ЕС.

Въпреки че по време на консултацията от държавите членки бяха получени ограничени отзиви, те като цяло подкрепиха целта на инициативата да се насърчи развитието на железопътния транспорт, като същевременно становищата им по отношение на средствата за постигането ѝ останаха сравнително неясни. Наблюдаваше се тенденция към запазване на коридорния подход по отношение на трансграничното координиране.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са предимствата на предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)?

Предпочитаният вариант на политиката води до общи ползи, оценени на 13 502,7 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий.

Преките ползи включват увеличаване на използваемия капацитет на съществуващата инфраструктура, което дава възможност за 4 % увеличение на железопътния трафик (изразен във влак-километри) в сравнение с базовия сценарий през 2050 г. Допълнителните въздействия включват подобряване на точността на влаковете, надеждността на железопътните услуги и намаляване на отрицателното въздействие на строителните работи по железопътната инфраструктура върху трафика. Ползите за железопътните предприятия, дължащи се на увеличаването на използваемия капацитет, се оценяват на 2575,7 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий, а тези, дължащи се на подобрената точност на влаковете — на 658 млн. евро. Предпочитаният вариант на политиката води до известни икономии на разходи, по-специално за железопътните предприятия и за управителите на инфраструктура (включително на оперативни разходи), но също и за публичните органи. Общите икономии на разходи за железопътните предприятия се оценяват на 482,8 млн. евро, а икономии на разходи за управителите на инфраструктура са 493,5 млн. евро (от които 8,2 млн. евро икономии на административни разходи). За публичните органи общите икономии на разходи се оценяват на 9,4 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий, от които 2,6 млн. евро икономии на административни разходи.

Непреките въздействия включват допълнителна заетост (1,06 млн. допълнително заети лица за периода 2025—2050 г.), както и намаляване на външните разходи за емисии на CO₂, емисии на замърсители на въздуха, пътнотранспортни произшествия и задръствания. Ползите, дължащи се на намаляването на външните разходи, са парично изразени и се оценяват на 3309,3 млн. евро за емисиите на CO₂, 681 млн. евро за емисиите на замърсители на въздуха, 2801,6 млн. евро за пътнотранспортните произшествия и 2374,8 евро за задръстванията.

Редица икономически оператори следва да се възползват от увеличаването на услугите за железопътен товарен превоз и от подобреното им качество. Сред тях са операторите на терминали и клиентите на железопътни товарни превози.

Улесняването на трансграничните железопътни услуги ще окаже положително въздействие и върху железопътния превоз на пътници и по този начин ще донесе ползи за гражданите на ЕС.

Като се вземат предвид и разходите, нетните ползи за предпочитания вариант на политиката се оценяват на 11 408,8 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. спрямо базовия сценарий.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните варианти)?

Разходите за предпочитания вариант на политиката се оценяват на 2094 милиарда евро в допълнение към разходите за базовия сценарий, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г.

Най-голямата част от тези разходи ще бъде поета от управителите на инфраструктура поради няколко политически мерки. Основният дял от общите разходи произтича от внедряването на информационно-технологични инструменти и приложения, необходими за постигане на съответствие с техническите спецификации за оперативна съвместимост на ЕС (ТСОС ТПТП) за железопътния транспорт и за опростяване на управлението на капацитета чрез цифровизация и автоматизация в по-общ план. Механизмите за координация на ЕС ще доведат до значителни разходи за осигуряване на текущи операции и разумно вземане на решения. Управителите на инфраструктура ще понесат разходи също така за осигуряване на възможно най-доброто съгласуване с работата на равнището на ЕС и със съседните си партньори. Високият дял на разходите за управителите на инфраструктура отразява факта, че тяхната роля в управлението на капацитета и движението се засилва от инициативата, но също така и че те трябва да осигурят равнопоставеност чрез прилагане на всеобхватни механизми за консултации. Общите разходи за управителите на инфраструктура се оценяват на 1609 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. (спрямо базовия сценарий).

Разходите за железопътните предприятия, които произтичат пряко от тази инициатива (435,1 млн. евро), са много по-малки и са свързани най-вече с ускореното въвеждане на съвместими с ТСОС ТПТП интерфейси за техните информационно-технологични системи, свързани с управлението на капацитета, както и с активното им участие в консултациите с управителите на инфраструктура.

Регулаторните органи ще трябва да гарантират, че тяхната мрежа разполага с ресурси за наблюдение и намеса в новия процес на управление на капацитета. Общите разходи за националните публични органи, включително регулаторните органи, се оценяват на 31,1 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. в сравнение с базовия сценарий. Освен това Европейската комисия ще понесе разходи, оценени на 1,8 млн. евро.

Другите заинтересовани страни (оператори на терминали и мултимодални транспортни услуги) ще понесат по-малки разходи (17 млн. евро, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. в сравнение с базовия сценарий).

Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?

Предпочитаният вариант на политиката не е насочен към МСП, но се очаква с него да се намалят пречките за навлизане на пазара и да се осигурят равни условия на конкуренция. Това ще създаде благоприятни условия за новите участници на пазара на железопътни услуги, някои от които вероятно ще бъдат МСП.

Операторите на железопътни съоръжения и доставчиците на услуги, свързани с железопътния транспорт, някои от които са МСП, вероятно ще отчетат увеличение на икономическата дейност поради увеличаването на железопътния трафик.

По този начин се очаква инициативата да има цялостно положително въздействие върху МСП.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Повечето управители на инфраструктура разчитат на държавно финансиране. Тъй като се очаква те да поемат голяма част от разходите, може да се предположи, че това ще окаже влияние върху националните бюджети, по-специално през първите 5 години, поради необходимите инвестиции в ИТ.

Ще има ли други значителни въздействия?

Увеличението на железопътния трафик ще има положително въздействие върху вътрешния пазар. Предпочитаният вариант на политиката ще доведе до по-високо ниво на хармонизация и интеграция на услугите на железопътната инфраструктура, което ще бъде от полза за операторите, развиващи трансгранични услуги, като по този начин ще се осигурят възможности за по-голяма конкуренция и ще се допринесе за единно европейско железопътно пространство.

Пропорционалност

Предпочитаният вариант на политиката не надхвърля необходимото за постигане на общите

цели на политиката. Целта за подобряване на ефективността на железопътния транспорт включва трансграничния трафик. В сравнение с настоящото управление на железопътните коридори за товарни превози, с този вариант на политиката се осигурява засилен механизъм за координиране, но се отчита и фактът, че понастоящем железопътният трафик е предимно вътрешен.

Г. Последващи действия

Кога ще се преразгледа политиката?

Политиката ще бъде преразгледана, като се предвиди достатъчен период от време след приемането на предложението и въвеждането на подробни правила чрез незаконодателни актове. За мерките на политиката е необходимо време, за да влязат в сила и да предизвикат въздействие. Освен ако не възникнат проблеми с изпълнението, това ще стане не по-късно от 5 години след влизането в сила на законодателството.

Освен това Комисията ще бъде подпомагана от орган за преглед на ефективността и ще участва в работата на управителите на инфраструктура и регулаторните органи на равнището на ЕС, като по този начин ще следи за напредъка на изпълнението и въздействието на мерките.