

Brusel 13. července 2023
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2023/0271(COD)

11718/23
ADD 4

TRANS 305
CODEC 1346

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	13. července 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2023) 444 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady na opatření pro lepší řízení a koordinaci mezinárodní železniční dopravy s cílem zvýšit modální podíl železniční dopravy

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2023) 444 final.

Příloha: SWD(2023) 444 final



EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady

**na opatření pro lepší řízení a koordinaci mezinárodní železniční dopravy s
cílem zvýšit modální podíl železniční dopravy**

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

A. Potřeba opatření
V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?
Železniční doprava je udržitelným druhem dopravy, který by měl podpořit přechod na klimaticky neutrální hospodářství EU. V současné době se železniční odvětví potýká s problémy při poskytování služeb, které by odpovídaly potřebám zákazníků, zejména pokud jde o nákladní dopravu. Za prvé, kvůli špatné výkonnosti z hlediska reakce na potřeby zákazníků, přesnosti, spolehlivosti a rychlosti se železniční doprava jako druh dopravy často stává druhou volbou. Za druhé, provozovatelé železniční infrastruktury a poskytovatelé dopravních služeb (železniční podniky) ne vždy dobře využívají nedostatečné kapacity železniční infrastruktury. Pravidla pro řízení kapacity železniční infrastruktury a dopravy jsou stanovena v právních předpisech EU. Směrnice 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru stanoví obecný právní rámec Unie pro jednotný evropský železniční prostor. Nařízení (EU) č. 913/2010 o evropské železniční síti pro konkurenceschopnou nákladní dopravu (dále jen „nařízení koridorech pro železniční nákladní dopravu“) vymezuje zvláštní pravidla pro jedenáct koridorů železniční nákladní dopravy, které zahrnují tratě překračující území alespoň dvou členských států a spojující dva nebo více terminálů. Důkazy ukazují, že současný rámec neslouží všem segmentům železničního trhu stejně dobře; zejména v nákladní a přeshraniční dopravě je složité získat kapacitu v dostatečném množství a kvalitě, aby bylo možno uspokojit potřeby zákazníků. Železniční podniky a provozovatelé infrastruktury zahájili několik iniciativ, zejména projekt přepracování procesu tvorby jízdního řádu (TTR), jehož cílem je revidovat proces řízení kapacity v Evropě. Zavést opatření testovaná v tomto projektu je však možné pouze změnou právních předpisů EU.
Čeho by mělo být dosaženo?
Tato iniciativa usiluje o zlepšení řízení kapacity a dopravy v železniční síti EU s cílem podpořit růst železniční dopravy. Za tímto účelem se iniciativa zaměřuje na řešení dvou hlavních zjištěných problémů. Specifickými cíli iniciativy jsou: 1) umožnit účinnější postupy řízení kapacity; 2) posílit pobídky ke zlepšení výkonnosti železniční infrastruktury a služeb železniční dopravy; 3) zavést účinnější mechanismy koordinace mezi zúčastněnými stranami, zejména přeshraniční, a 4) podporovat zavádění digitálních nástrojů umožňujících lepší řízení kapacity a dopravy.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?
Přestože je většina osobní železniční dopravy vnitrostátní, zhruba polovina nákladní dopravy je přeshraniční a očekává se, že poptávka po přeshraničních službách železniční dopravy v důsledku ambiciózních cílů dekarbonizace dopravy a politických opatření navržených a zavedených Evropskou unií a členskými státy poroste. Proto má železniční doprava silný přeshraniční rozměr. Opatření na úrovni EU budou nevyhnutelně zohledňovat rozvoj služeb železniční dopravy, které přesahují hranice jednotlivých států. To umožňuje využít konkurenční výhody železniční dopravy, které se na delší vzdálenosti zvyšují. Pro zlepšení přesnosti a spolehlivosti přeshraniční dopravy jsou zásadní opatření na úrovni EU. Nová pravidla navíc pozitivně ovlivní kvalitu všech služeb železniční dopravy v síti, včetně vnitrostátních. Hodnocení <i>ex post</i>, které u nařízení o koridorech pro železniční nákladní dopravu proběhlo v roce 2021, ukazuje, že železniční trh je bez dalšího zásahu na úrovni EU nadále zaměřen na vnitrostátní služby, přičemž železniční podniky a provozovatelé infrastruktury nevyužívají příležitost expandovat na základě lepší výkonnosti. Provozovatelé infrastruktury zřízení v drtivé většině na úrovni členských států se z podstaty věci soustředí na správu vnitrostátní železniční sítě. Bezproblémová přeshraniční železniční doprava proto vyžaduje účinnou koordinaci a integraci na úrovni EU s cílem řešit otázky týkající se kapacity a provozu přeshraničních vlaků v celé síti EU a překonat omezení koridorů pro nákladní železniční dopravu, které jsou odpovědné pouze za část kapacity na části železniční sítě.
B. Řešení
Prostřednictvím jakých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?
V rámci tohoto posouzení dopadů byly vypracovány čtyři možnosti politiky (možnosti politiky 1, 2, 3 a 4). Všechny možnosti navrhují řešení zjištěných problémů, liší se však rozsahem opatření plánovaných na úrovni EU. Možnost politiky 1 se zaměřuje na zachování přístupu založeného na

koridorech a rozšiřuje jej na veškerou přeshraniční dopravu. Možnosti politiky 2, 3 a 4 jsou inspirovány iniciativami zúčastněných stran a zavádějí nový a jedinečný soubor pravidel pro řízení kapacity v celé síti. Liší se v mechanismech, které zajišťují přeshraniční koordinaci řízení kapacity, i v aspektech, jako je sledování výkonnosti a regulační dohled. Možnosti politiky 2, 3 a 4 počítají s urychlením digitalizace a automatizace řízení kapacity.

Upřednostňovaná možnost politiky 3 zavádí všechna opatření navržená odvětvím s cílem modernizovat pravidla pro řízení kapacity tak, aby lépe vyhovovala potřebám všech segmentů železničního trhu. Doplnuje koordinační mechanismus založený na pravidlech, který posiluje postavení sítě provozovatelů infrastruktury jako rozhodovacího orgánu, s podporou ze strany operačního subjektu určeného v souladu s právními předpisy. Jako regulační protějšek na úrovni EU posiluje pověření sítě železničních regulačních subjektů. Podrobná pravidla, včetně pravidel pro výběr subjektu pro provozní úkoly, která podpoří rozhodovací proces, budou stanovena v nelegislativních aktech po rozsáhlých konzultacích se zúčastněnými stranami.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Konzultace se zúčastněnými stranami ukázala jasnou shodu na tom, že současná pravidla pro řízení kapacity neumožní železničnímu odvětví růst v souladu s politickými ambicemi na úrovni EU a členských států. Přístup k překonání rigidity ročního procesu sestavování jízdních řádů a jeho doplnění strategičtějšími a agilnějšími/pružnějšími procesy, který společně prosazují železniční podniky a provozovatelé infrastruktury, získal širokou podporu. Bez ohledu na obecnou shodu vypíchlly zúčastněné strany aspekty, které se jich obzvláště týkají. Železniční podniky zdůraznily, že řízení kapacity musí zohledňovat potřeby trhu, a varovaly před příliš „nabídkově orientovaným“ přístupem, který hrozí tím, že řízení kapacity bude rigidní a odtržené od potřeb zákazníků. Některé regulační subjekty se s uvedeným názorem ztotožnily a mnohé z nich zdůraznily výhody konkurence na trzích železniční dopravy a podtrhly význam svého úkolu zajistit rovné podmínky, zejména pokud provozovatelům infrastruktury bude při řízení kapacity svěřena aktivnější úloha. V této souvislosti regulační subjekty tvrdily, že veškeré společné rozhodovací odpovědnosti provozovatelů infrastruktury na úrovni EU musí být vyváženy podobnými pravomocemi na úrovni EU na straně regulace.

Pokud jde o zavedení mechanismů koordinace na úrovni EU, vzhledem ke klíčové charakteristice odlišující možnosti politiky 3 a 4 od možnosti politiky 2 zaujali železniční podniky a provozovatelé infrastruktury v počáteční fázi konzultací zdrženlivý postoj. Provozovatelé infrastruktury zdůraznili, že jejich odborné znalosti a znalosti z praxe nemůže nahradit subjekt na úrovni EU. Železniční podniky vyjádřily obavy, že jakékoli struktury na úrovni EU čelí riziku, že je provozovatelé infrastruktury vzhledem k převažujícím vnitrostátním zájmům upozadí. Železniční podniky vkládaly větší naději do subjektu, který kombinuje řídicí a regulační funkce na úrovni EU a je v podřízeném postavení vůči provozovatelům infrastruktury, jako do hnací síly pro zlepšení podmínek přeshraniční železniční dopravy.

Zákazníci služeb železniční dopravy, zejména v segmentu nákladní dopravy, zdůraznili potřebu naléhavého a výrazného zvýšení výkonnosti jako nezbytný předpoklad pro přesun dalších objemů dopravy na železnici. Zejména v nákladní dopravě byl kladen důraz na spolehlivost, přesnost a informovanost zákazníků. Zákazníci v železniční dopravě projeví relativně největší podporu ambicióznějším možnostem politiky (3 a 4), které zahrnují významné odpovědnosti na úrovni EU.

Přestože během konzultace byla od členských států získána jen omezená zpětná vazba, obecně podporovala cíl iniciativy, jímž je podpora rozvoje železniční dopravy, přičemž prostředky k jeho dosažení zůstaly poměrně nejasné. U přeshraniční koordinace se projevila tendence zachovat přístup založený na koridorech.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Výsledkem upřednostňované možnosti politiky jsou celkové přínosy odhadované na 13 502,7 milionu EUR, vyjádřeno jako současná hodnota v období 2025–2050 ve srovnání se základním scénářem.

Mezi **přímé výhody** patří zvýšení využitelné kapacity stávající infrastruktury, které v roce 2050 umožní 4% nárůst železniční dopravy (vyjádřený ve vlakových kilometrech) ve srovnání se základním scénářem. Mezi další dopady patří zlepšení přesnosti vlaků, spolehlivosti služeb železniční dopravy a snížení negativního dopadu prací na železniční infrastruktuře na dopravu. Přínosy pro železniční podniky v důsledku zvýšení využitelné kapacity se odhadují na 2 575,7 milionu EUR, vyjádřeno jako

současná hodnota v období 2025–2050 ve srovnání se základním scénářem, zatímco přínosy v důsledku zlepšení přesnosti vlaků na 658 milionů EUR. Upřednostňovaná možnost politiky vede k určitým úsporám nákladů, zejména u železničních podniků a provozovatelů infrastruktury (včetně provozních nákladů), ale také u orgánů veřejné správy. Celkové úspory nákladů železničních podniků se odhadují na 482,8 milionu EUR, zatímco úspory nákladů provozovatelů infrastruktury na 493,5 milionu EUR (z toho 8,2 milionu EUR úspory administrativních nákladů). U orgánů veřejné správy se celkové úspory nákladů odhadují na 9,4 milionu EUR, vyjádřeno jako současná hodnota v období 2025–2050 ve srovnání se základním scénářem, z čehož 2,6 milionu EUR tvoří úspory administrativních nákladů.

Nepřímé dopady zahrnují dodatečnou zaměstnanost (1,06 milionu dalších zaměstnaných osob v období 2025–2050), jakož i snížení externích nákladů souvisejících s emisemi CO₂, emisemi látek znečišťujících ovzduší, dopravními nehodami a přetížením. Přínosy plynoucí ze snížení externích nákladů jsou vyjádřeny v peněžních částkách a odhadují se na 3 309,3 milionu EUR v případě emisí CO₂, 681 milionů EUR v případě emisí látek znečišťujících ovzduší, 2 801,6 milionu EUR v případě nehod a 2 374,8 EUR v případě přetížení.

Z rozšíření služeb železniční nákladní dopravy a jejich lepší kvality by měla těžit řada hospodářských subjektů. Patří mezi ně provozovatelé terminálů a zákazníci železniční nákladní dopravy.

Usnadnění poskytování přeshraničních služeb železniční dopravy bude mít pozitivní dopad i na osobní železniční dopravu, a přinese tak prospěch občanům EU.

Při zohlednění nákladů se čisté přínosy upřednostňované možnosti politiky odhadují na 11 408,8 milionu EUR, vyjádřeno jako současná hodnota v období 2025–2050 ve srovnání se základním scénářem.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Náklady na upřednostňovanou možnost politiky se odhadují na 2 094 milionů EUR navíc k nákladům základního scénáře, vyjádřeno jako současná hodnota v období 2025–2050.

Největší část těchto nákladů ponese provozovatelé infrastruktury, a to z důvodu několika politických opatření. Významný podíl na celkových nákladech má zavádění nástrojů a aplikací IT, které jsou nezbytné pro splnění technických specifikací pro interoperabilitu (TSI TAF) železničního systému v EU a pro zjednodušení řízení kapacity prostřednictvím digitalizace a automatizace obecně. Mechanismy koordinace EU budou mít za následek značné náklady na zajištění průběžného provozu a řádného rozhodování. Provozovatelům infrastruktury vzniknou také náklady na zajištění co nejlepšího souladu s prací na úrovni EU a jejich sousedních partnerů. Vysoký podíl nákladů pro provozovatele infrastruktury odráží skutečnost, že iniciativa posiluje jejich úlohu při řízení kapacity a dopravy, ale také to, že musí zajistit rovné podmínky zavedením komplexních konzultačních mechanismů. Celkové náklady pro provozovatele infrastruktury se odhadují na 1 609 milionů EUR, vyjádřeno jako současná hodnota v období 2025–2050 (ve srovnání se základním scénářem).

Náklady pro železniční podniky, které vyplývají přímo z této iniciativy (435,1 milionu EUR), jsou mnohem nižší a týkají se především urychleného zavádění rozhraní pro jejich systémy IT související s řízením kapacity, která jsou kompatibilní s TSI TAF, a také jejich aktivní účasti na konzultacích s provozovateli infrastruktury.

Regulační subjekty budou muset zajistit, aby jejich síť měla zdroje pro sledování nového procesu řízení kapacity a zásahy do něj. Celkové náklady pro vnitrostátní orgány veřejné správy, včetně regulačních subjektů, se odhadují na 31,1 milionu EUR, vyjádřeno jako současná hodnota v období 2025–2050 ve srovnání se základním scénářem. Kromě toho vzniknou Evropské komisi náklady odhadované na 1,8 milionu EUR.

Ostatní zúčastněné strany (provozovatelé terminálů a poskytovatelé multimodálních dopravních služeb) ponese nižší náklady (17 milionů EUR, vyjádřeno jako současná hodnota v období 2025–2050 ve srovnání se základním scénářem).

Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Upřednostňovaná možnost politiky na malé a střední podniky necílí, očekává se však, že omezí překážky vstupu na trh a zajistí rovné podmínky. To by bylo přínosné pro nové účastníky na trhu železničních služeb, z nichž někteří by pravděpodobně byli malými a středními podniky.

Provozovatelé zařízení železničních služeb a poskytovatelé služeb souvisejících s železniční dopravou, z nichž někteří jsou malými a středními podniky, pravděpodobně zaznamenají v důsledku zvýšení železniční dopravy nárůst hospodářské činnosti. Očekává se tedy, že iniciativa bude mít na malé a střední podniky celkově pozitivní dopad.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány? Většina provozovatelů infrastruktury se opírá o státní financování. Vzhledem k tomu, že se očekává, že ponесou velkou část nákladů, lze předpokládat, že to bude mít dopad na vnitrostátní rozpočty, zejména v prvních pěti letech kvůli nezbytným investicím do IT.
Očekávají se jiné významné dopady? Nárůst železniční dopravy bude mít pozitivní dopad na vnitřní trh. Upřednostňovaná možnost politiky povede k vyšší úrovni harmonizace a integrace služeb železniční infrastruktury, z čehož budou mít přínos provozovatelé rozvíjející přeshraniční služby, což poskytne příležitosti pro nárůst hospodářské soutěže a přispěje k jednotnému evropskému železničnímu prostoru.
Proporcionalita Upřednostňovaná možnost politiky nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení celkových cílů politiky. Cíl zlepšit výkonnost železniční dopravy zahrnuje i přeshraniční dopravu. Tato možnost politiky stanoví posílený mechanismus koordinace ve srovnání se současnou správou koridorů pro železniční nákladní dopravu, zohledňuje však skutečnost, že v současné době je železniční doprava převážně vnitrostátní.
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána? Politika bude přezkoumána po uplynutí přiměřeného období od přijetí návrhu a zavedení podrobných pravidel prostřednictvím nelegislativních aktů. Aby se politická opatření projevila a měla dopady, bude to vyžadovat čas. Pokud se nevyskytnou problémy s prováděním, nebude to dříve než pět let po vstupu právní úpravy v platnost. Kromě toho bude Komisi nápomocen orgán pro přezkum výkonnosti a Komise se bude podílet na práci provozovatelů infrastruktury a regulačních subjektů na úrovni EU, čímž bude mít přehled o pokroku v provádění opatření a jejich dopadu.