



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 13. juuli 2023
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0271(COD)

11718/23
ADD 4

TRANS 305
CODEC 1346

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	13. juuli 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 444 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb meetmeid rahvusvahelise raudteeliikluse paremaks haldamiseks ja koordineerimiseks, et suurendada raudteekaubaveo osakaalu

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 444 final.

Lisatud: SWD(2023) 444 final

Strasbourg, 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus,
mis käsitleb meetmeid rahvusvahelise raudteeliikluse paremaks haldamiseks ja
koordineerimiseks, et suurendada raudteekaubaveo osakaalu**

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

A. Vajadus meetmete järele
Milles probleem seisneb ja miks see on ELi tasandi probleem?
Raudtee on kestlik transpordiliik, mis peaks toetama üleminekut kliimanetraalsele ELi majandusele. Praegu on raudteesektoril raske osutada teenuseid, mis vastavad klientide vajadustele, eelkõige seoses kaubaveoga. Esiteks seab vähene tulemuslikkus klientide vajadustele reageerimisel, täpsuses, usaldusväärsuses ja kiiruses transpordiliigi valikul raudteetranspordi sageli teisele kohale. Teiseks ei kasuta taristuettevõtjad ja veoteenuste osutajad (raudteeveo-ettevõtjad) raudteetaristu piiratud läbilaskevõimet alati hästi ära. Raudteetaristu läbilaskevõime ja liikluse korraldamise nõuded on kindlaks määratud ELi õigusaktides. Direktiiviga 2012/34/EL, millega luuakse ühtne Euroopa raudteepiirkond, on kehtestatud liidu üldine õigusraamistik ühtse Euroopa raudteepiirkonna jaoks. Määruses (EL) nr 913/2010 konkrentsivõimeliselt kaubaveoks kasutatava Euroopa raudteevõrgustiku kohta (edaspidi „raudteekaubaveokoridore käsitlev määrus“) on kindlaks määratud erieeskirjad 11 raudteekaubaveokoridori kohta, mis hõlmavad vähemalt kahe liikmesriigi territooriumi läbivaid ja kahte või enam terminali ühendavaid liine. Tõendid näitavad, et praegune raamistik ei täida oma otstarvet kõikide raudteeturu segmentide suhtes võrdselt. Eelkõige on kaubavedudel ja piiriülestel vedudel raskusi klientide vajaduste rahuldamiseks piisava kvantiteedi ja kvaliteediga läbilaskevõime saavutamiseks. Raudteeveo-ettevõtjad ja taristuettevõtjad on käivitanud mitmeid algatusi, eelkõige sõidugraafikute muutmise projekti, mille eesmärk on läbi vaadata läbilaskevõime haldamise protsess Euroopas. Projekti raames katsetatud meetmete rakendamine on aga võimalik üksnes ELi õigusaktide muutmise korral.
Mida loodetakse saavutada?
Algatuse eesmärk on parandada läbilaskevõime ja liikluse korraldamist ELi raudteevõrgustikus, et toetada raudteetranspordi kasvu. Selle saavutamiseks on algatuse eesmärk lahendada kaks peamist tuvastatud probleemi. Erieesmärgid on järgmised: 1) võimaldada tulemuslikumaid läbilaskevõime haldamise menetlusi; 2) tugevdada stiimuleid raudteetaristu ja raudteeveoteenuste tulemuslikkuse suurendamiseks; 3) võtta kasutusele tulemuslikumad mehhanismid sidusrühmade vaheliseks koordineerimiseks, eelkõige piiriülesest, ning 4) toetada digivahendite kasutuselevõttu, mis võimaldavad läbilaskevõimet paremini hallata ja liiklust paremini korraldada.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiarsus)?
Suurem osa raudtee-reisijateveost toimub riigisiselt, kuid ligikaudu pool kaubaveost on piiriülene ning eeldatakse, et nõudlus piiriüleste raudteeveoteenuste järele suureneb tänu ambitsioonikatele CO₂ heite vähendamise eesmärkidele transpordisektoris ning Euroopa Liidu ja liikmesriikide kavandatud ja kehtestatud poliitikameetmetele. Seetõttu on raudteel tugev piiriülene mõõde. ELi tasandi meetmete puhul võetakse vältimatult arvesse riigipiire ületavate raudteeveoteenuste arendamist. See võimaldab võimendada raudteesektori konkrentsiveeliseid, mis kasvavad pikemate vahemaade korral. ELi tasandi meetmed on olulised, et parandada piiriülese liikluse täpsust ja usaldusväärsust. Peale selle mõjutavad uued eeskirjad positiivselt kõigi võrgustiku raudteeveoteenuste, sealhulgas riigisiseste teenuste kvaliteeti. Raudteekaubaveokoridore käsitleva määruse 2021. aasta järeelhindamises kirjeldatakse raudteeturgu, mis ilma täiendava sekkumiseta ELi tasandil keskendub jätkuvalt riiklikele teenustele, kusjuures raudteeveo-ettevõtjad ja taristuettevõtjad ei kasuta võimalust laiendada parema tulemuslikkuse alusel. Taristuettevõtjad, kes valdavalt on asutatud liikmesriigi tasandil, keskenduvad oma põhiolemuse kohaselt riikliku raudteevõrgustiku haldamisele. Seetõttu nõuab sujuv piiriülene raudteetransport tõhusat koordineerimist ja integreerimist ELi tasandil, et lahendada piiriüleste rongide läbilaskevõime ja liiklusega seotud probleemid kogu ELi võrgustikus, ületades raudteekaubaveokoridore kitsendused, mis mõjutavad ainult osa raudteevõrgustikust ja läbilaskevõimest.
B. Lahendused
Milliseid poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud poliitikavariant? Miks?
Käesoleva mõjuhinnangu raames on välja töötatud neli poliitikavarianti (poliitikavariant 1, poliitikavariant 2, poliitikavariant 3 ja poliitikavariant 4). Kõik poliitikavariandid pakuvad lahendusi kindlaks tehtud probleemidele, kuid on erinevad ELi tasandil kavandatud meetmete ulatuse poolest.

Poliitikavariant 1 keskendub koridoripõhise lähenemisviisi säilitamisele ja laiendab seda kogu piiriülesele liiklusele. Poliitikavariandid 2, 3 ja 4 on inspireeritud sidusrühmade algatustest ning neis eeldatakse uute ainulaadsete eeskirjade kehtestamist läbilaskevõime haldamiseks kogu võrgustikus. Need erinevad nii läbilaskevõime haldamise piiriülese koordineerimise tagamise mehhanismide kui ka selliste aspektide poolest nagu tulemuslikkuse jälgimine ja regulatiivne järelevalve. Poliitikavariantides 2, 3 ja 4 nähakse ette läbilaskevõime haldamise digitaliseerimise ja automatiseerimise kiirendamine.

Eelistatud poliitikavariandi 3 kohaselt kehtestatakse kõik sektori kavandatud meetmed läbilaskevõime haldamise eeskirjade ajakohastamiseks, et vastata paremini kõigi raudteeturu segmentide vajadustele. Lisatakse ka eeskirjadel põhinev koordineerimismehhanism, millega antakse taristuettevõtjate võrgustikule volitused otsuseid tegeva organina, keda toetab seaduslikult määratud käitusorgan. ELi tasandi regulatiivse partnerina tugevdab see raudteevaldkonda reguleerivate asutuste võrgustiku volitusi. Üksikasjalikud eeskirjad, sealhulgas käitusorgani valimise kohta otsustusprotsessi toetavate käitusülesannete täitmiseks, määratakse kindlaks muudes kui seadusandlikes aktides pärast ulatuslikke konsultatsioone sidusrühmadega.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Sidusrühmadega konsulteerimine on näidanud selget konsensust, et praegused läbilaskevõime haldamise eeskirjad ei võimalda raudteesektoril kasvada kooskõlas ELi ja liikmesriikide tasandi poliitika eesmärkidega. Laialdaselt toetati lähenemisviisi, mis on ette nähtud iga-aastase liiklusgraafiku koostamise protsessi jäikuse ületamiseks ja selle täiendamiseks strateegilisemate ja kiiremate/paindlikumate protsessidega, mida raudteeveo-ettevõtjad ja taristuettevõtjad ühiselt taotlesid. Üldisest konsensusest olenemata tõstsid sidusrühmad esile neile eriti olulisi aspekte. Raudteeveo-ettevõtjad rõhutasid asjaolu, et läbilaskevõime haldamisel tuleb arvesse võtta turu vajadusi, hoiatades liigselt pakkumispõhise lähenemisviisi eest, mis võib muuta läbilaskevõime haldamise jäigaks ja kliendi vajadustest lahutatuks. Mõned reguleerivad asutused jagasid seda seisukohta ja paljud neist tõid esile konkurentsieeliseid raudteetranspordi turgudel, rõhutades, kui oluline on nende ülesanne tagada võrdsed tingimused, eriti kui taristuettevõtjatele antakse läbilaskevõime haldamisel ennetavam roll. Sellega seoses olid reguleerivad asutused seisukohal, et taristuettevõtjate mis tahes ühiseid otsustuskohustusi ELi tasandil tuleb tasakaalustada sarnaste volitustega ELi tasandi regulatiivsel poolel.

Kordineerimismehhanismide kasutuselevõtu kohta ELi tasandil võtsid raudteeveo-ettevõtjad ja taristuettevõtjad konsulteerimise algetapis reserveeritud hoiaku, võttes arvesse põhiomadust, mis eristab poliitikavariante 3 ja 4 poliitikavariandist 2. Taristuettevõtjad rõhutasid, et nende erialateadmisi ja kohaliku tasandi teadmisi ei saa asendada ELi tasandi üksusega. Raudteeveo-ettevõtjad väljendasid muret selle üle, et mis tahes ELi tasandi struktuurid seisavad silmitsi ohuga, et taristuettevõtjad tõrjuvad neid kõrvale, pidades silmas valitsevaid riiklikke huve. Raudteeveo-ettevõtjad seadsid kõrgemad ootused üksusele, kus on ühendatud juhtimis- ja reguleerimisfunktsioonid ELi tasandil ning mis on taristuettevõtjate suhtes alluvussuhtes, mis on edasiviiv jõud piiriülese raudteetranspordi jaoks paremate tingimuste loomisel.

Raudteeveoteenuste kliendid, eelkõige kaubaveosegmenendis, on toonud esile vajaduse kiiresti ja märkimisväärselt suurendada tulemuslikkust, mis on oluline eeltingimus täiendavate veomahtude üleviimiseks raudteele. Eelkõige kaubaveo puhul on esile tõstetud usaldusväärsuse, täpsuse ja klientide teavitamise tähtsust. Raudteekliendid on üldiselt näidanud tugevaimat toetust ambitsioonikamatele poliitikavariantidele (poliitikavariandid 3 ja 4), millega kaasnevad märkimisväärsed kohustused ELi tasandil.

Kuigi konsultatsiooni käigus saadi liikmesriikidelt vähe tagasisidet, toetas see üldiselt algatuse eesmärgi edendada raudteetranspordi arengut, kuid jäi selle saavutamise vahendite osas suhteliselt ebamääraseks. Esines suundumus säilitada koridoripõhine lähenemisviis piiriülesele koordineerimisele.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud poliitikavariandist saadav kogukasu võrreldes lähteolukorraga on aastatel 2025–2050 hinnanguliselt 13 502,7 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena.

Otsene kasu hõlmab olemasoleva taristu kasutatava läbilaskevõime suurendamist, mis võimaldab 2050. aastaks suurendada raudteeliiklust lähteolukorraga võrreldes 4 % võrra (väljendatuna

rongikilomeetrites). Täiendav mõju hõlmab rongide täpsuse ja raudteeveoteenuste usaldusväärsuse suurendamist ja raudteetaristutööde negatiivse mõju vähendamist liiklusele. Kasutatava läbilaskevõime suurenemisest tulenev kasu raudteeveo-ettevõtjatele aastatel 2025–2050 on lähteolukorraga võrreldes hinnanguliselt 2 575,7 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena, ja rongide suuremast täpsusest tulenev kasu on 658 miljonit eurot. Eelistatud poliitikavariandiga kaasneb teatav kulude kokkuhoid, eelkõige raudteeveo-ettevõtjate ja taristuettevõtjate jaoks (sealhulgas tegevuskulud), aga ka ametiasutuste jaoks. Raudteeveo-ettevõtjate summaarne kulude kokkuhoid on hinnanguliselt 482,8 miljonit eurot, taristuettevõtjate kulude kokkuhoid on 493,5 miljonit eurot (millest 8,2 miljonit eurot on halduskulude kokkuhoid). Ametiasutuste puhul on summaarne kulude kokkuhoid lähteolukorraga võrreldes aastatel 2025–2050 hinnanguliselt 9,4 miljonit eurot (millest 2,6 miljonit eurot on halduskulude kokkuhoid), väljendatuna nüüdisväärtusena.

Kaudne mõju hõlmab täiendavat tööhõivet (1,06 miljonit täiendavat töötajat aastatel 2025–2050) ning CO₂ heite, õhusaasteainete heite ning liiklusõnnetuste ja ülekoormusega seotud väliskulude vähendamist. Väliskulude vähenemisest saadav rahaline kasu on hinnanguliselt 3 309,3 miljonit eurot CO₂ heite, 681 miljonit eurot õhusaasteainete heite, 2 801,6 miljonit eurot liiklusõnnetuste ja 2 374,8 miljonit eurot ummikute arvelt.

Mitmed ettevõtjad peaksid saama kasu raudtee-kaubaveoteenuste kasvust ja nende paremast kvaliteedist. Nende hulka kuuluvad terminalikäitajad ja raudtee-kaubaveo kliendid.

Piiriüleste raudteeveoteenuste lihtsustamine avaldab positiivset mõju ka raudtee-reisijateveole ja toob seega kasu ELi kodanikele.

Võttes arvesse ka kulusid, on eelistatud poliitikavariandi puhaskasu aastatel 2025–2050 võrreldes lähteolukorraga hinnanguliselt 11 408,8 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud poliitikavariandi kulud lisaks lähteolukorra kuludele on aastatel 2025–2050 hinnanguliselt 2 094 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena.

Suurim osa nendest kuludest langeb mitmete poliitikameetmete tõttu taristuettevõtjatele. Suur osa kogukuludest tuleneb selliste IT-vahendite ja -rakenduste kasutuselevõtust, mis on vajalikud ELi raudtee koostalitluse tehniliste kirjelduste (kaubaveoteenuste telemaatiliste seadmete koostalitluse tehnilise kirjelduse) järgimiseks ning läbilaskevõime haldamise lihtsustamiseks digitaliseerimise ja automatiseerimise kaudu üldisemalt. ELi koordineerimismehhanismidega kaasnevad märkimisväärsed kulud, et tagada pidev käitamine ja usaldusväärne otsustamine. Taristuettevõtjad kannavad ka kulusid, et tagada parim võimalik kooskõla tööga ELi tasandil ja naabruses asuvate kolleegidega. Taristuettevõtjate kulude suur osakaal näitab, et algatus tugevdab nende rolli läbilaskevõime haldamise ja liikluskorralduse valdkonnas, aga ka seda, et nad peavad tagama võrdsed võimalused, rakendades ulatuslikke konsultatsioonimehhanisme. Taristuettevõtjate kogukulud võrreldes lähteolukorraga on aastatel 2025–2050 hinnanguliselt 1 609 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena.

Otseselt kõnealusest algatusest tulenevad raudteeveo-ettevõtjate kulud (435,1 miljonit eurot) on palju väiksemad ja on peamiselt seotud kaubaveoteenuste telemaatiliste seadmete koostalitluse tehnilisele kirjeldusele vastavate liideste kiirendatud kasutuselevõtuga nende läbilaskevõime haldamisega seotud IT-süsteemides ning nende aktiivse osalemisega taristuettevõtjatega peetavates konsultatsioonides.

Reguleerivad asutused peavad tagama, et nende võrgustikul on vahendid uue läbilaskevõime haldamise protsessi jälgimiseks ja sellesse sekkumiseks. Riikide ametiasutuste, sealhulgas reguleerivate asutuste kogukulud aastatel 2025–2050 on lähteolukorraga võrreldes hinnanguliselt 31,1 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena. Peale selle on Euroopa Komisjoni kulud hinnanguliselt 1,8 miljonit eurot.

Muud sidusrühmad (terminalikäitajad ja mitmeliigilise transpordi teenused) kannavad väiksemaid kulusid (aastatel 2025–2050 lähteolukorraga võrreldes 17 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena).

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?

Eelistatud poliitikavariant ei ole suunatud VKEdele, kuid eeldatavasti vähendab see turule sisenemist takistavaid tegureid ja tagab võrdsed võimalused. See soodustaks raudteeveoteenuste turule uute

osalejate tulemist, kellest mõned on tõenäoliselt VKEd. Raudteerajatiste käitajatel ja raudteega seotud teenuste osutajatel, kellest mõned on VKEd, suureneb tõenäoliselt majandustegevus raudteeliikluse suurenemise tõttu. Seega eeldatakse, et algatusel on üldine positiivne mõju VKEdele.
Kas on ette näha märkimisväärsed mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele? Enamik taristuettevõtjaid sõltub riiklikust rahastamisest. Eeldatavasti kannavad nad suure osa kuludest, mistõttu võib oletada, et see mõjutab riikide eelarveid, eelkõige esimesel viiel aastal vajalike IT-investeeringute tõttu.
Kas on oodata muud olulist mõju? Raudteeliikluse suurenemine avaldab siseturule positiivset mõju. Eelistatud poliitikavariant toob kaasa raudteetaristuteenuste suurema ühtlustamise ja integreerimise, millest saavad kasu ettevõtjad, kes arendavad piiriüleseid teenuseid, pakkudes seega võimalusi suuremaks konkurentsiks ja aidates kaasa ühtsele Euroopa raudteepiirkonnale.
Proportsionaalsus Eelistatud poliitikavariant piirdub üksnes sellega, mis on vajalik üldiste poliitikaeesmärkide saavutamiseks. Raudtee toimimise parandamise eesmärk hõlmab piiriülest liiklust. Poliitikavariandiga nähakse võrreldes praeguse raudteekaubaveekoridoride juhtimisega ette tugevdatud koordineerimismehhanism, kuid võetakse arvesse asjaolu, et praegu on raudteeliiklus valdavalt riigisisene.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse? Poliitika läbivaatamiseks antakse piisavalt aega pärast ettepaneku vastuvõtmist ja üksikasjalike eeskirjade kehtestamist muude kui seadusandlike aktidega. Poliitikameetmete jõustumiseks ja mõju tekitamiseks on vaja aega. Kui rakendamisega seotud probleeme ei teki, ei tohiks see olla lühem kui viis aastat pärast õigusakti jõustumist. Peale selle abistab komisjoni tulemuslikkuse hindamise asutus ning ta osaleb ELi tasandi taristuettevõtjate ja reguleerivate asutuste töös, säilitades seega ülevaate meetmete rakendamise edenemisest ja mõjust.