

Bruxelles, 13. srpnja 2023.  
(OR. en)

---

Međuinstitucijski predmet:  
2023/0271(COD)

---

11718/23  
ADD 4

TRANS 305  
CODEC 1346

#### POP RATNA BILJEŠKA

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Od:             | Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ                                                                                                                                                                                        |
| Datum primitka: | 13. srpnja 2023.                                                                                                                                                                                                                                              |
| Za:             | Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije                                                                                                                                                                                                        |
| Br. dok. Kom.:  | SWD(2023) 444 final                                                                                                                                                                                                                                           |
| Predmet:        | RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća za mjere za bolje upravljanje i koordinaciju međunarodnog željezničkog prometa kako bi se povećao modalni udio željeznice |

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 444 final.

---

Priloženo: SWD(2023) 444 final

Strasbourg, 11.7.2023.  
SWD(2023) 444 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**  
**SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA**

*priložen dokumentu*

**Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća**  
**za mjere za bolje upravljanje i koordinaciju međunarodnog željezničkog prometa kako**  
**bi se povećao modalni udio željeznice**

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

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A. Potreba za djelovanjem</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Željeznica je održiva vrsta prijevoza za koju se očekuje da će pridonijeti prelasku na klimatski neutralno gospodarstvo EU-a. Željeznički sektor trenutačno ne može pružiti usluge koje zadovoljavaju potrebe korisnika, posebno kad je riječ o prijevozu tereta. Prvo, loši rezultati u smislu reagiranja na potrebe korisnika, točnosti, pouzdanosti i brzine često dovode do toga da željeznica nije prvi izbor korisnika za prijevoz. Drugo, upravitelji željezničke infrastrukture i pružatelji usluga prijevoza (željeznički prijevoznici) često ne upotrebljavaju oskudni željeznički infrastrukturni kapacitet na dobar način.</p> <p>Pravila za upravljanje željezničkim infrastrukturnim kapacitetom i prometom propisana su zakonodavstvom EU-a. <b>Direktivom 2012/34/EU</b> o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora uspostavljen je opći pravni okvir Unije za jedinstveni europski željeznički prostor. <b>Uredbom (EU) br. 913/2010</b> o europskoj željezničkoj mreži za konkurentni prijevoz robe („Uredba o željezničkim teretnim koridorima“) utvrđena su posebna pravila za 11 željezničkih teretnih koridora koji uključuju pruge koje prelaze državno područje najmanje dviju država članica i povezuju dva ili više terminala. Postoje dokazi koji ukazuju na to da postojeći okvir nije jednako dobar za sve segmente željezničkog tržišta; segmenti prijevoza robe i prekograničnog prijevoza imaju posebne poteškoće kad je riječ o dobivanju odgovarajuće količine i kvalitete kapaciteta da bi se zadovoljile potrebe korisnika.</p> <p>Željeznički prijevoznici i upravitelji infrastrukture pokrenuli su nekoliko inicijativa, prije svega projekt preoblikovanja voznog reda (TTR) kojim se nastoji revidirati postupak upravljanja kapacitetom u Europi. Međutim, provedba mjera testiranih u okviru tog projekta moguća je samo promjenom zakonodavstva EU-a.</p> |
| <b>Što bi trebalo postići?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>Ovom se inicijativom nastoji poboljšati upravljanje kapacitetom i prometom na željezničkoj mreži EU-a kako bi se potaknuo rast željezničkog prijevoza. Stoga se njome nastoje riješiti dva utvrđena ključna problema. Njezini su posebni ciljevi: 1. omogućiti djelotvornije postupke upravljanja kapacitetom, 2. ojačati poticaje za poboljšanje učinkovitosti željezničke infrastrukture i usluga željezničkog prijevoza, 3. uvesti djelotvornije mehanizme za koordinaciju između dionika, posebno prekograničnu koordinaciju i 4. potaknuti uvođenje digitalnih alata koji omogućuju bolje upravljanje kapacitetom i prometom.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>Iako se većina željezničkog prijevoza putnika odvija unutar država, otprilike pola prijevoza robe odvija se preko granica, a očekuje se da će potražnja za prekograničnim željezničkim uslugama rasti zbog ambicioznih ciljeva dekarbonizacije prijevoza i mjera politike koje su predložile i uvele Europska unija i države članice. Željeznica stoga ima snažnu prekograničnu dimenziju.</p> <p>U okviru djelovanja na razini EU-a neizbježno će se razmotriti razvoj željezničkih usluga izvan nacionalnih granica. Time se mogu iskoristiti konkurentne prednosti željeznice koje se povećavaju na većim udaljenostima. Djelovanje na razini EU-a ključno je za poboljšanje točnosti i pouzdanosti prekograničnog prometa. Osim toga, nova pravila pozitivno će utjecati na kvalitetu svih željezničkih usluga na mreži, pa tako i domaćih.</p> <p>U <i>ex post</i> evaluaciji Uredbe o željezničkim teretnim koridorima iz 2021. opisuje se željezničko tržište koje je, bez daljnjih intervencija na razini EU-a, i dalje usmjereno na nacionalne usluge, pri čemu željeznički prijevoznici i upravitelji infrastrukture propuštaju priliku za proširenje zbog veće učinkovitosti. Upravitelji infrastrukture, koji su velikom većinom uspostavljeni na razini država članica, osmišljeni su za upravljanje nacionalnom željezničkom mrežom. Stoga je za neometan prekogranični željeznički prijevoz potrebna djelotvorna koordinacija i integracija na razini EU-a kako bi se riješili problemi za prekogranične vlakove povezani s kapacitetom i prometom na cijeloj mreži EU-a i prevladala ograničenja željezničkih teretnih koridora koji su odgovorni samo za dio kapaciteta na dijelu željezničke mreže.</p>                                                                                                                                                                                           |
| <b>B. Rješenja</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Koje su različite opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p>U kontekstu ove procjene učinka osmišljene su četiri opcije politike. U svim opcijama predlažu se rješenja za utvrđene probleme, ali razlikuju se po opsegu mjera predviđenih na razini EU-a. U okviru opcije politike 1 zadržava se pristup koridora i proširuje ga se na sav prekogranični promet. Opcije</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

politike 2, 3 i 4 nadahnute su inicijativama dionika te se njima uvodi nov i jedinstven skup pravila za upravljanje kapacitetom na cijeloj mreži. Razlikuju se u pogledu mehanizama za osiguravanje koordinacije upravljanja kapacitetom preko granica te u aspektima kao što su nadzor učinkovitosti i regulatorni nadzor. Opcijama politike 2, 3 i 4 predviđa se ubrzanje digitalizacije i automatizacije upravljanja kapacitetom.

Najpoželjnijom od njih, opcijom politike 3, uvode se sve mjere koje je sektor predložio u svrhu modernizacije pravila za upravljanje kapacitetom kako bi bolje odgovarala potrebama svih segmenata željezničkog tržišta. Njome se dodaje mehanizam koordinacije utemeljen na pravilima, kojima se mreža upravitelja infrastrukture jača kao tijelo za odlučivanje, uz potporu zakonski imenovanog operativnog subjekta. Ujedno se jača mandat mreže željezničkih regulatornih tijela kao regulatornog ekvivalenta na razini EU-a. Detaljna pravila, među ostalim o odabiru subjekta za operativne zadatke, koji će pružati potporu u procesu donošenja odluka, utvrdit će se u nezakonodavnim aktima nakon opsežnog savjetovanja s dionicima.

#### **Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?**

Savjetovanje s dionicima pokazalo je jasan konsenzus da postojeća pravila za upravljanje kapacitetom neće omogućiti rast željezničkog sektora u skladu s ambicijama politike na razini EU-a i država članica. Pristup kojim bi se otklonila krutost postupka određivanja godišnjeg voznog reda i kojim bi ga se upotpunilo strateškim i agilnijim/fleksibilnijim postupcima, koje željeznički prijevoznici i upravitelji infrastrukture nastoje zajednički provesti, dobio je široku potporu. Bez obzira na opći konsenzus, dionici su naglasili aspekte koji su im posebno važni. Željeznički prijevoznici naglasili su činjenicu da se pri upravljanju kapacitetom moraju uzeti u obzir potrebe tržišta i upozorili su na pristup koji se u prevelikoj mjeri oslanja na ponudu, zbog čega bi upravljanje kapacitetom moglo postati kruto i nepovezano s potrebama korisnika. Neka regulatorna tijela složila su se s tim stajalištem i mnoga od njih istaknula su prednosti tržišnog natjecanja na tržištima željezničkog prijevoza, naglašavajući važnost svoje zadaće da osiguraju jednake uvjete za sve, posebno ako se upraviteljima infrastrukture omoguću aktivnija uloga u upravljanju kapacitetom. U tom kontekstu regulatorna tijela ustvrdila su da je za sve zajedničke odgovornosti odlučivanja na razini EU-a koje se dodijele upraviteljima infrastrukture potrebno dodijeliti i slične regulatorne ovlasti na razini EU-a kako bi se uspostavila ravnoteža između njih.

Kad je riječ o uvođenju mehanizama koordinacije na razini EU-a, s obzirom na ključno obilježje po kojem se opcije politike 3 i 4 razlikuju od opcije politike 2, željeznički prijevoznici i upravitelji infrastrukture bili su suzdržani u početnoj fazi savjetovanja. Upravitelji infrastrukture naglasili su da se njihovo stručno znanje i iskustvo na terenu ne mogu zamijeniti subjektom na razini EU-a. Željeznički prijevoznici izrazili su bojazan da bi upravitelji infrastrukture mogli marginalizirati sve strukture na razini EU-a zbog prevladavajućih nacionalnih interesa. Željeznički prijevoznici imali su veća očekivanja od subjekta s kombiniranim upravljačkim i regulatornim funkcijama na razini EU-a, koji je u podređenom položaju u odnosu na upravitelje infrastrukture, kao pokretača uspostave boljih uvjeta za prekogranični željeznički prijevoz.

Korisnici usluga željezničkog prijevoza, posebno u segmentu prijevoza robe, istaknuli su da je potrebno hitno i znatno povećati učinkovitost jer je to ključni preduvjet za prijevoz dodatnih količina željeznicom umjesto drugim vrstama prijevoza. Naglašena je važnost pouzdanosti, točnosti i informiranosti korisnika, posebno kod prijevoza robe. Korisnici željezničkih usluga dali su relativno najveću potporu ambicioznijim opcijama politike (opcijama 3 i 4) koje obuhvaćaju znatne odgovornosti na razini EU-a.

Iako su povratne informacije država članica za vrijeme savjetovanja bile ograničene, općenito su išle u prilog cilju inicijative, odnosno promicanju razvoja željezničkog prijevoza, no bile su relativno neodređene u pogledu načina ostvarenja tog cilja. Primijećena je sklonost zadržavanju koridorskog pristupa prekograničnoj koordinaciji.

#### **C. Učinci najpoželjnije opcije**

##### **Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?**

Ukupna korist najpoželjnije opcije procijenjena je na 13 502,7 milijuna EUR, izraženo u sadašnjoj vrijednosti u razdoblju 2025.–2050. u odnosu na polaznu vrijednost.

**Izravne prednosti** uključuju povećanje iskoristivog kapaciteta postojeće infrastrukture, što omogućuje povećanje željezničkog prometa od 4 % (izraženo u vlak-kilometrima) 2050. u odnosu na polaznu vrijednost. Daljnji učinci uključuju poboljšanja točnosti vlakova i pouzdanosti željezničkih usluga te

smanjenje negativnog učinka željezničkih infrastrukturnih radova na promet. Korist za željezničke prijevoznike zbog povećanja iskoristivog kapaciteta procijenjena je na 2 575,7 milijuna EUR, izraženo u sadašnjoj vrijednosti u razdoblju 2025.–2050. u odnosu na polaznu vrijednost, dok je korist zbog veće točnosti vlakova procijenjena na 658 milijuna EUR. Najpoželjnija opcija politike dovodi do određenih ušteda troškova, posebno za željezničke prijevoznike i upravitelje infrastrukture (među ostalim i operativnih troškova), ali i za javna tijela. Ukupna ušteda troškova za željezničke prijevoznike procijenjena je na 482,8 milijuna EUR, a za upravitelje infrastrukture na 493,5 milijuna EUR (od čega se 8,2 milijuna EUR odnosi na uštedu administrativnih troškova). Ukupna ušteda troškova za javna tijela procijenjena je na 9,4 milijuna EUR, izraženo u sadašnjoj vrijednosti u razdoblju 2025.–2050. u odnosu na polaznu vrijednost, od čega se 2,6 milijuna EUR odnosi na uštedu administrativnih troškova.

**Neizravni učinci** uključuju dodatno zapošljavanje (1,06 milijuna dodatnih zaposlenih osoba u razdoblju 2025.–2050.), kao i smanjenje vanjskih troškova emisija CO<sub>2</sub>, emisija onečišćujućih tvari u zrak te prometnih nesreća i zastoja u prometu. Prednosti koje proizlaze iz smanjenja vanjskih troškova monetizirane su i procjenjuju se na 3 309,3 milijuna EUR za emisije CO<sub>2</sub>, 681 milijun EUR za emisije onečišćujućih tvari u zrak, 2 801,6 milijuna EUR za nesreće i 2 374,8 milijuna EUR za zastoje u prometu.

Niz gospodarskih subjekata trebao bi imati koristi od porasta usluga željezničkog prijevoza robe i njihove bolje kvalitete. To uključuje upravitelje terminala i korisnike željezničkog prijevoza robe.

Olakšavanje prekograničnih željezničkih usluga pozitivno će utjecati i na željeznički prijevoz putnika te će stoga koristiti građanima EU-a.

Kad se uzmu u obzir i troškovi, neto korist od najpoželjnije opcije politike procjenjuje se na 11 408,8 milijuna EUR, izraženo u sadašnjoj vrijednosti u razdoblju 2025.–2050. u odnosu na polaznu vrijednost.

#### **Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?**

Troškovi najpoželjnije opcije politike procjenjuju se na 2 094 milijuna EUR uz osnovne troškove, izraženo u sadašnjoj vrijednosti u razdoblju 2025.–2050.

Najveći dio tih troškova snosit će upravitelji infrastrukture zbog nekoliko mjera politike. Velik udio ukupnih troškova proizlazi iz uvođenja informatičkih alata i aplikacija potrebnih za usklađivanje s tehničkim specifikacijama EU-a za interoperabilnost (TAF TSI) za željeznički promet te za pojednostavljenje upravljanja kapacitetom digitalizacijom i automatizacijom općenito. Mehanizmi koordinacije EU-a prouzrokovat će znatne troškove kako bi se osigurao kontinuirani rad i dobro odlučivanje. Upravitelji infrastrukture snosit će troškove i kako bi osigurali najveću razinu usklađenosti s radom na razini EU-a i s drugim upraviteljima u susjednim zemljama. Visok udio troškova upravitelja infrastrukture proizlazi iz činjenice da se inicijativom jača njihova uloga u upravljanju kapacitetom i prometom, ali i iz toga što moraju osigurati jednake uvjete za sve provedbom sveobuhvatnih mehanizama savjetovanja. Ukupni troškovi za upravitelje infrastrukture procjenjuju se na 1 609 milijuna EUR, izraženo u sadašnjoj vrijednosti u razdoblju 2025.–2050. (u odnosu na polaznu vrijednost).

Troškovi za željezničke prijevoznike koji proizlaze izravno iz ove inicijative (435,1 milijun EUR) znatno su niži i uglavnom se odnose na ubrzano uvođenje sučelja usklađenih s TAF TSI-jem za njihove informatičke sustave povezane s upravljanjem kapacitetom, kao i na njihovo aktivno sudjelovanje u savjetovanju s upraviteljima infrastrukture.

Regulatorna tijela morat će osigurati da njihova mreža raspolaže resursima potrebnima za nadziranje i interveniranje u novi postupak upravljanja kapacitetom. Ukupni troškovi za nacionalna javna tijela, među ostalim regulatorna tijela, procjenjuju se na 31,1 milijun EUR, izraženo u sadašnjoj vrijednosti u razdoblju 2025.–2050. u odnosu na polaznu vrijednost. Osim toga, Europska komisija snosit će troškove koji se procjenjuju na 1,8 milijuna EUR.

Drugi dionici (upravitelji terminala i pružatelji usluga multimodalnog prijevoza) snosit će manje troškove (17 milijuna EUR, izraženo u sadašnjoj vrijednosti u razdoblju 2025.–2050. u odnosu na polaznu vrijednost).

#### **Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?**

Najpoželjnija opcija politike nije usmjerena na MSP-ove, ali očekuje se da će dovesti do smanjenja prepreka pristupu tržištu i osigurati jednake uvjete. Time bi se pogodovalo novim sudionicima na

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| tržištu željezničkih usluga, od kojih će neki vjerojatno biti MSP-ovi.<br>Operatorima željezničkih objekata i pružateljima usluga povezanih sa željeznicom, od kojih su neki MSP-ovi, vjerojatno će se povećati gospodarska aktivnost zbog povećanja željezničkog prometa.<br>Stoga se očekuje da će inicijativa općenito pozitivno utjecati na MSP-ove.                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Većina upravitelja infrastrukture oslanja se na financiranje države. S obzirom na to da se očekuje da će snositi velik dio troškova, može se pretpostaviti da će to utjecati na nacionalne proračune, posebno u prvih pet godina zbog nužnih ulaganja u informacijske tehnologije.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Hoće li biti drugih bitnih učinaka?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Povećanje željezničkog prometa pozitivno će utjecati na unutarnje tržište. Najpoželjnija opcija politike dovest će do veće usklađenosti i integracije usluga željezničke infrastrukture, što će koristiti pružateljima koji razvijaju prekogranične usluge, čime će se omogućiti veće tržišno natjecanje i doprinijeti jedinstvenom europskom željezničkom prostoru.                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Proporcionalnost</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Najpoželjnija opcija politike ne prelazi ono što je potrebno za postizanje općih ciljeva politike. Cilj poboljšanja učinkovitosti željeznica uključuje prekogranični promet. Opcijom politike osigurava se pojačani mehanizam koordinacije u usporedbi s trenutačnim upravljanjem željezničkim teretnim koridorima, no uzima se u obzir činjenica da je željeznički promet trenutačno uglavnom domaći.                                                                                                                                                                                                |
| <b>D. Daljnje mjere</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Kad će se predložene mjere preispitati?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Odabrana opcija politike preispitat će se nakon što prođe dovoljno vremena od donošenja prijedloga i uvođenja detaljnih pravila nezakonodavnim aktima. Trebat će proći određeno vrijeme da mjere politike stupe na snagu i počnu proizvoditi učinke. Ako ne dođe do problema u provedbi, preispitat će se najranije pet godina nakon stupanja zakonodavstva na snagu.<br><br>Nadalje, Komisiji će pomagati tijelo za preispitivanje učinkovitosti i sudjelovat će u radu upravitelja infrastrukture i regulatornih tijela na razini EU-a, zbog čega će moći pratiti napredak provedbe i učinak mjera. |