



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2023 m. liepos 13 d.
(OR. en)

11718/23
ADD 4

Tarpinstitucinė byla:
2023/0271(COD)

TRANS 305
CODEC 1346

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2023 m. liepos 13 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generalinei sekretorei Thérèse BLANCHET
Komisijos dok. Nr.:	SWD(2023) 444 final
Dalykas:	KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS „POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA“, pridedamas prie pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumo naudojimo bendroje Europos geležinkelių erdvėje, kuriuo iš dalies keičiama Direktyva 2012/34/ES ir panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 913/2010

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2023) 444 final.

Pridedama: SWD(2023) 444 final

Strasbūras, 2023 07 11
SWD(2023) 444 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS
POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA
pridedamas prie

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento
dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumo naudojimo bendroje Europos geležinkelių
erdvėje, kuriuo iš dalies keičiama Direktyva 2012/34/ES ir panaikinamas Reglamentas
(ES) Nr. 913/2010

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

A. Būtinybė imtis veiksmų
Kokia tai problema ir kodėl ji yra ES masto?
Geležinkeliai yra tvari transporto rūšis, todėl tikimasi, kad jie padės pereiti prie neutralaus poveikio klimatui ES ekonomikos. Šiuo metu geležinkelių sektoriui teikti klientų poreikius atitinkančias paslaugas, visų pirma krovinių vežimo, sekasi sunkiai. Pirma, dėl prasto klientų poreikių tenkinimo, punktualumo, patikimumo ir greičio geležinkeliai dažnai tėra antraeilio pasirinkimo transporto rūšis. Antra, geležinkelių infrastruktūros valdytojai ir transporto paslaugų teikėjai (geležinkelio įmonės) ne visada tinkamai panaudoja ribotą geležinkelių infrastruktūros pajėgumą. Geležinkelių infrastruktūros pajėgumo ir eismo valdymo taisyklės nustatytos ES teisės aktuose. Direktyvoje 2012/34/ES, kuria sukurama bendra Europos geležinkelių erdvė, nustatyta Sąjungos bendroji teisinė sistema, taikoma bendrai Europos geležinkelių erdvei. Reglamente (ES) Nr. 913/2010 dėl konkurencingo krovinių vežimo Europos geležinkeliais tinklo (toliau – KVGK reglamentas) nustatytos specialios taisyklės, taikomos 11 krovinių vežimo geležinkeliais koridorių, kurie apima bent dviejų valstybių narių teritoriją kertančias geležinkelių linijas, kurios jungia du arba daugiau terminalų. Iš įrodymų matyti, kad dabartinė sistema nėra vienodai naudinga visiems geležinkelių rinkos segmentams, visų pirma krovinių vežimo ir tarpvalstybinio vežimo segmentams sunku užsitikrinti pakankamos apimties ir kokybės pajėgumą, kad būtų patenkinti klientų poreikiai. Geležinkelio įmonės ir infrastruktūros valdytojai parengė kelias iniciatyvas, visų pirma tvarkaraščių pertvarkymo projektą (TP projektas), kuriuo siekiama peržiūrėti pajėgumo valdymo procesą Europoje. Tačiau vykdant šį projektą išbandytas priemonės galima įgyvendinti tik pakeitus ES teisės aktus.
Ką reikėtų pasiekti?
Šia iniciatyva siekiama pagerinti ES geležinkelių tinklo pajėgumo ir eismo valdymą, kad būtų remiamas geležinkelių transporto augimas. Šiuo tikslu šia iniciatyva siekiama išspręsti dvi pagrindines nustatytas problemas. Jos konkretūs tikslai: 1) sudaryti sąlygas veiksmingesnėms pajėgumo valdymo procedūroms; 2) stiprinti paskatas gerinti geležinkelių infrastruktūros ir geležinkelių transporto paslaugų rezultatus; 3) nustatyti veiksmingesnius suinteresuotųjų šalių veiklos koordinavimo mechanizmus, visų pirma tarpvalstybiniu mastu, ir 4) remti skaitmeninių priemonių, kuriomis sudaromos geresnio pajėgumo ir eismo valdymo sąlygos, diegimą.
Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda (subsidiarumo principas)?
Nors didžioji keleivių vežimo geležinkeliais dalis priskiriama prie vidaus operacijų, maždaug pusė krovinių vežimo vykdoma tarpvalstybiniu mastu ir tikimasi, kad tarpvalstybinių geležinkelių paslaugų paklausa didės įgyvendinant plataus užmojo transporto priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimo tikslus ir Europos Sąjungos bei valstybių narių pasiūlytas ir diegiamas politikos priemonės. Todėl geležinkeliams būdingas ryškus tarpvalstybinis aspektas. Imantis ES lygmens veiksmų neišvengiamai bus svarstoma galimybė plėtoti tarpvalstybines geležinkelių paslaugas. Taip galima pasinaudoti geležinkelių konkurenciniais pranašumais, kurie vežant ilgesniais atstumais yra didesni. Siekiant pagerinti tarpvalstybinio vežimo punktualumą ir patikimumą, būtina imtis veiksmų ES lygmeniu. Be to, naujosios taisyklės turės teigiamą poveikį visų tinkle teikiamų geležinkelių paslaugų, įskaitant šalies viduje teikiamas paslaugas, kokybei. 2021 m. KVGK reglamento <i>ex post</i> vertinime apibūdinama geležinkelių rinka, kuri, nesiimant papildomų intervencinių veiksmų ES lygmeniu, tebėra sutelkta į nacionalines paslaugas, o geležinkelio įmonės ir infrastruktūros valdytojai neturi galimybės plėstis pasiekę geresnių veiklos rezultatų. Didžioji dauguma valstybių narių lygmeniu įsteigtų infrastruktūros valdytojų paprastai daugiausia dėmesio skiria nacionalinio geležinkelių tinklo valdymui. Todėl sklandžiam tarpvalstybiniam geležinkelių transportui reikia veiksmingo koordinavimo ir integracijos ES lygmeniu, kad būtų sprendžiami klausimai, susiję su pajėgumu tarpvalstybiniam traukinių eismui visame ES tinkle, įveikiant apribojimus, būdingus krovinių vežimo geležinkeliais koridoriams, kurie užtikrina tik dalį geležinkelių tinklo pajėgumo.
B. Sprendimai
Kokių yra galimybių pasiekti šiuos tikslus? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Jei ne, kodėl?
Atliekant šį poveikio vertinimą parengtos keturios politikos galimybės (toliau – PG1, PG2, PG3 ir PG4). Visomis jomis siūlomi nustatytų problemų sprendimai, tačiau skiriasi numatytų ES lygmens veiksmų

mastas. PG1 daugiausia dėmesio skiriama koridorių metodo išsaugojimui ir išplėtimui, kad jis apimtų visą tarpvalstybinį eismą. PG2, PG3 ir PG4 grindžiamos suinteresuotųjų subjektų iniciatyvomis. Jomis nustatomas naujas ir išskirtinis viso tinklo pajėgumo valdymo taisyklių rinkinys. Jų skirtumai susiję su tarpvalstybinio pajėgumo valdymo koordinavimo mechanizmais, taip pat tokiais aspektais kaip veiklos rezultatų stebėseną ir reguliavimo priežiūra. PG2, PG3 ir PG4 numatoma spartesnė pajėgumo valdymo skaitmenizacija ir automatizavimas.

Tinkamiausia politikos galimybe PG3 nustatomos visos sektoriaus siūlomos priemonės, kuriomis siekiama modernizuoti pajėgumų valdymo taisykles, kad jos geriau atitiktų visų geležinkelių rinkos segmentų poreikius. Ja sukuriama taisyklėmis grindžiamas koordinavimo mechanizmas, kuriuo daugiau galių suteikiama infrastruktūros valdytojų tinklui, kaip sprendimus priimančiam organui, kuriam padeda teisėtai paskirtas veiklos subjektas. Jis, kaip ES lygmens reguliavimo institucija, sustiprina geležinkelių reguliavimo institucijų tinklo įgaliojimus. Išsamios taisyklės, be kita ko, dėl subjekto atrankos veiklos užduotims, kuriomis bus remiamas sprendimų priėmimo procesas, vykdyti bus nustatytos ne teisėkūros procedūra priimamais aktais, po išsamių konsultacijų su suinteresuotaisiais subjektais.

Kokios yra įvairių suinteresuotųjų šalių nuomonės? Kas kuriai galimybei pritaria?

Konsultacijos su suinteresuotaisiais subjektais parodė aiškų sutarimą, kad dabartinėmis pajėgumo valdymo taisyklėmis nebus sudarytos sąlygos geležinkelių sektoriui augti atsižvelgiant į ES ir valstybių narių lygmens politikos užmojus. Plačiai pritarta požiūriui, kuriuo siekiama pašalinti metinio tvarkaraščio sudarymo proceso nelankstumą ir jį papildyti strategiškais ir lankstesniais procesais, bendrai taikomais geležinkelio įmonių ir infrastruktūros valdytojų. Nepaisant bendro sutarimo, suinteresuotieji subjektai pabrėžė aspektus, kurie yra svarbūs būtent jiems. Geležinkelio įmonės pabrėžė, kad vykdančią pajėgumo valdymą reikia atsižvelgti į rinkos poreikius, ir įspėjo dėl į pasiūlą pernelyg orientuoto metodo, kuris gali padidinti pajėgumo valdymo nelankstumą ir atsieti jį nuo klientų poreikių. Kai kurios reguliavimo institucijos pritarė šiam požiūriui ir daugelis jų pabrėžė konkurencijos geležinkelių transporto rinkose naudą, atkreipdamos dėmesį į svarbią jų vykdomą užduotį – užtikrinti vienodas sąlygas, ypač jei infrastruktūros valdytojams suteikiamas aktyvesnis vaidmuo valdyti pajėgumą. Šiomis aplinkybėmis reguliavimo institucijos laikėsi nuomonės, kad bet kokią infrastruktūros valdytojų atsakomybę, susijusią su bendrų sprendimų priėmimu ES lygmeniu, turi atsverti panašūs ES lygmens įgaliojimai reguliavimo srityje.

Kalbant apie koordinavimo mechanizmų diegimą ES lygmeniu, atsižvelgiant į pagrindinę savybę, kuri skiria PG3 ir PG4 nuo PG2, geležinkelio įmonių ir infrastruktūros valdytojų pozicija pradiniam konsultacijų etape buvo santūri. Infrastruktūros valdytojai pabrėžė, kad jų praktinės patirties ir žinių negalima pakeisti ES lygmens subjektu. Geležinkelio įmonės išreiškė susirūpinimą dėl rizikos, kad bet kuri ES lygmens struktūra infrastruktūros valdytojų bus traktuojama kaip šalutinė, atsižvelgiant į vyraujančius nacionalinius interesus. Geležinkelio įmonės didesnius lūkesčius siejo su subjektu, kuris derina valdymo ir reguliavimo funkcijas ES lygmeniu, yra pavaldus infrastruktūros valdytojams ir yra varomoji jėga siekiant geresnių tarpvalstybinio geležinkelių transporto sąlygų.

Geležinkelių transporto paslaugų, visų pirma krovinių vežimo segmento, klientai pabrėžė, kad būtina neatidėliojant gerokai padidinti veiklos efektyvumą, nes tai yra būtina išankstinė sąlyga siekiant perkelti papildomus transporto srautus į geležinkelius. Ypač krovinių vežimo srityje pabrėžta patikimumo, punktualumo ir klientų informavimo svarba. Geležinkelių transporto klientai bene labiausiai pritaria platesnio užmojo politikos galimybėms (PG3 ir PG4), susijusioms su didelėmis ES lygmens pareigomis.

Nors per konsultacijas iš valstybių narių negauta daug atsiliepimų, iš esmės pritarta iniciatyvos tikslui skatinti geležinkelių transporto plėtrą, tačiau dėl priemonių šiam tikslui pasiekti aiškiai nepasisakyta. Pastebėta tendencija išlaikyti koridoriais grindžiamą požiūrį į tarpvalstybinį koordinavimą.

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Apskaičiuota, kad pasirinkus tinkamiausią politikos galimybę, bendra nauda būtų 13 502,7 mln. EUR, išreikštą dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi.

Tiesioginė nauda, be kita ko, apima esamos infrastruktūros tinkamo naudoti pajėgumo padidinimą, dėl kurio įmanoma 4 proc. padidinti geležinkelių eismą (išreikštą traukinio nuvažiuotais kilometrais) 2050 m., palyginti su atskaitos scenarijumi. Kiti poveikio aspektai – traukinių punktualumo, geležinkelių paslaugų patikimumo padidėjimas ir neigiamo geležinkelių infrastruktūros darbų poveikio eismui

sumažėjimas. Apskaičiuota, kad nauda geležinkelio įmonėms dėl tinkamo naudoti pajėgumo padidėjimo būtų 2 575,7 mln. EUR, išreikštą dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi, o nauda dėl pagerėjusio traukinių punktualumo – 658 mln. EUR. Pasirinkus tinkamiausią politikos galimybę būtų sutaupyta išlaidų, visų pirma geležinkelio įmonių ir infrastruktūros valdytojų (įskaitant veiklos išlaidas), taip pat valdžios institucijų išlaidų. Apskaičiuota, kad geležinkelio įmonės iš viso sutaupytų 482,8 mln. EUR, o infrastruktūros valdytojai – 493,5 mln. EUR išlaidų (iš jų 8,2 mln. EUR – administracinių išlaidų). Apskaičiuota, kad valdžios institucijos iš viso sutaupytų 9,4 mln. EUR išlaidų, išreikštą dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi, iš jų 2,6 mln. EUR – administracinių išlaidų.

Netiesioginis poveikis apima papildomą užimtumą (įdarbinta papildomai 1,06 mln. asmenų 2025–2050 m. laikotarpiu), taip pat išorės išlaidų, susijusių su išmetamo CO₂ kiekiu, oro teršalų išmetimu ir eismo įvykiais bei spūstimis, sumažėjimą. Apskaičiuota nauda dėl sumažėjusių išorės išlaidų, išreikšta pinigine verte, būtų 3 309,3 mln. EUR, susijusių su išmetamo CO₂ kiekiu, 681 mln. EUR, susijusių su oro teršalų išmetimu, 2 801,6 mln. EUR, susijusių su eismo įvykiais, ir 2 374,8 mln. EUR, susijusių su eismo spūstimis.

Tam tikriems ekonominės veiklos vykdytojams turėtų būti naudingas krovinių vežimo geležinkeliais paslaugų apimties padidėjimas ir geresnė jų kokybė. Tarp jų yra ir terminalų operatoriai bei krovinių vežimo geležinkeliais klientai.

Tarpvalstybinių geležinkelių paslaugų supaprastinimas taip pat turės teigiamą poveikį keleiviniam geležinkelių transportui, todėl bus naudingas ir ES piliečiams.

Atsižvelgiant ir į išlaidas, apskaičiuota, kad tinkamiausios politikos galimybės grynoji nauda siektų 11 408,8 mln. EUR, išreikštą dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi.

Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?

Apskaičiuota, kad tinkamiausios politikos galimybės išlaidos, be atskaitos išlaidų, sudarytų 2 094 mln. EUR, išreikštą dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu.

Didžiausia šių išlaidų dalis teks infrastruktūros valdytojams, nes reikės įgyvendinti kelias politikos priemones. Didžioji visų išlaidų dalis susidaro diegiant IT priemones ir taikomąsias programas, būtinas siekiant laikytis ES techninių sąveikos specifikacijų (toliau – TAF TSS) ir apskritai supaprastinti pajėgumo valdymą, jį skaitmenizuojant ir automatizuojant. ES koordinavimo mechanizmai lems dideles išlaidas, reikalingas vykdomoms operacijoms ir patikimam sprendimų priėmimui užtikrinti. Infrastruktūros valdytojai taip pat patirs išlaidų, užtikrindami kuo geresnį suderinimą su ES lygmens darbu ir su savo kaimyniniais partneriais. Didelė infrastruktūros valdytojų išlaidų dalis rodo, kad iniciatyva sustiprinamas jų vaidmuo pajėgumo ir eismo valdymo srityje, tačiau jie taip pat turi sudaryti vienodas sąlygas įdiegdami visapusiškų konsultacijų mechanizmus. Apskaičiuota, kad bendros infrastruktūros valdytojų išlaidos sudaro 1 609 mln. EUR, išreikštą dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu (palyginti su atskaitos scenarijumi).

Su šia iniciatyva tiesiogiai susijusios geležinkelio įmonių išlaidos (435,1 mln. EUR) yra daug mažesnės ir daugiausia susijusios su spartesniu TAF TSS atitinkančių sąsajų diegimu jų IT sistemose, susijusiose su pajėgumo valdymu, taip pat su jų aktyviu dalyvavimu konsultacijose su infrastruktūros valdytojais.

Reguliavimo institucijos turės užtikrinti, kad jų tinklas turėtų išteklių naujam pajėgumo valdymo procesui stebėti ir jį įsikišti. Apskaičiuota, kad nacionalinės valdžios institucijos, įskaitant reguliavimo institucijas, iš viso patirs 31,1 mln. EUR išlaidų, išreikštą dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi. Be to, Europos Komisija patirs 1,8 mln. EUR išlaidų.

Kitos suinteresuotosios šalys (terminalų operatoriai ir daugiarūšio vežimo paslaugų teikėjai) patirs mažesnes išlaidas (17 mln. EUR, išreikštą dabartine verte 2025–2050 m. laikotarpiu, palyginti su atskaitos scenarijumi).

Koks bus poveikis MVĮ ir konkurencingumui?

Tinkamiausia politikos galimybė nėra skirta MVĮ, tačiau tikimasi, kad ja bus sumažintos kliūtys patekti į rinką ir užtikrintos vienodos sąlygos. Tai būtų naudinga naujiems geležinkelių paslaugų rinkos dalyviams, tarp kurių greičiausiai būtų ir MVĮ.

Tikėtina, kad geležinkelių įrenginių operatorių ir su geležinkeliais susijusių paslaugų teikėjų – kai kurie iš jų yra MVĮ – ekonominė veikla intensyvės dėl geležinkelių eismo augimo. Todėl tikimasi, kad iniciatyva turės bendrą teigiamą poveikį MVĮ.
Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams? Dauguma infrastruktūros valdytojų priklauso nuo valstybės finansavimo. Kadangi tikimasi, kad jie patirs didelę išlaidų dalį, galima daryti prielaidą, kad tai turės įtakos nacionaliniams biudžetams, visų pirma pirmaisiais 5 metais, kai prireiks IT investicijų.
Ar bus dar koks nors didelis poveikis? Augantis geležinkelių eismas turės teigiamą poveikį vidaus rinkai. Pasirinkus tinkamiausią politikos galimybę būtų užtikrintas aukštesnis geležinkelių infrastruktūros paslaugų suderinimo ir integravimo lygis, o tai būtų naudinga veiklos vykdytojams, plėtojantiems tarpvalstybines paslaugas, nes būtų suteikta daugiau galimybių konkuruoti ir prisidedama prie bendros Europos geležinkelių erdvės kūrimo.
Proporcingumo principas Tinkamiausia politikos galimybė neviršija to, kas būtina bendriems politikos tikslams pasiekti. Tikslas pagerinti geležinkelių veiklos rezultatus apima tarpvalstybinį eismą. Politikos galimybe sukuriama geresnis koordinavimo mechanizmas, palyginti su dabartiniu krovinių vežimo geležinkeliais koridorių valdymu, tačiau atsižvelgiama ir į tai, kad šiuo metu geležinkelių eismas daugiausia vyksta šalies viduje.
D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus persvarstoma? Politika bus persvarstoma suteikiant pakankamai laiko po pasiūlymo priėmimo ir išsamių taisyklių nustatymo ne teisėkūros procedūra priimamais aktais. Kad politikos priemonės būtų veiksmingos ir darytų poveikį, joms įgyvendinti reikės laiko. Jei nekils įgyvendinimo problemų, tai bus padaryta praėjus ne mažiau kaip 5 metams nuo teisės akto įsigaliojimo. Be to, padedama veiklos rezultatų apžvalgos įstaigos, Komisija dalyvaus ES lygmens infrastruktūros valdytojų ir reguliavimo institucijų darbe, taip prižiūradama įgyvendinimo pažangą ir priemonių poveikį.