



Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2023. gada 13. jūlijā
(OR. en)

Starpiestāžu lieta:
2023/0271(COD)

11718/23
ADD 4

TRANS 305
CODEC 1346

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore <i>Martine DEPREZ</i>
Saņemšanas datums:	2023. gada 13. jūlijs
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretāre <i>Thérèse BLANCHET</i>
K-jas dok. Nr.:	SWD(2023) 444 final
Temats:	KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS - Pavaddokuments dokumentam Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par pasākumiem starptautiskās dzelzceļa satiksmes pārvaldības un koordinācijas uzlabošanai nolūkā palielināt dzelzceļa modālo īpatsvaru

Pielikumā ir pievienots dokuments SWD(2023) 444 *final*.

Pielikumā: SWD(2023) 444 *final*



Strasbūrā, 11.7.2023.
SWD(2023) 444 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS
IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai
par pasākumiem starptautiskās dzelzceļa satiksmes pārvaldības un koordinācijas
uzlabošanai nolūkā palielināt dzelzceļa modālo īpatsvaru

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

A. Rīcības nepieciešamība
Problēmas būtība un nozīme ES mērogā
Dzelzceļš ir ilgtspējīgs transporta veids, un paredzams, ka tas atbalstīs pāreju uz klimatneitrālu ES ekonomiku. Pašlaik dzelzceļa nozarē ir grūtības nodrošināt pakalpojumus, kas atbilst klientu vajadzībām, jo īpaši saistībā ar kravu pārvadājumiem. Pirmkārt, sliktie rādītāji attiecībā uz spēju reaģēt uz klientu vajadzībām, punktualitāti, uzticamību un ātrumu bieži vien neļauj dot dzelzceļam priekšroku, izvēloties transporta veidu. Otrkārt, dzelzceļa infrastruktūras pārvaldītāji un transporta pakalpojumu sniedzēji (dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumi) ne vienmēr labi izmanto nepietiekamu dzelzceļa infrastruktūras jaudu. Noteikumi par dzelzceļa infrastruktūras jaudas un satiksmes pārvaldību ir izklāstīti ES tiesību aktos. Direktīva 2012/34/ES, ar ko izveido vienotu Eiropas dzelzceļa telpu, nosaka Savienības vispārējo tiesisko regulējumu vienotajai Eiropas dzelzceļa telpai. Regulā (ES) Nr. 913/2010 par Eiropas dzelzceļa tīklu konkurētspējīgiem kravu pārvadājumiem ("RFC regula") ir paredzēti īpaši noteikumi 11 dzelzceļa kravu pārvadājumu koridoriem, kas ietver līnijas, kuras šķērso vismaz divu dalībvalstu teritoriju un savieno divus vai vairākus terminālus. Pierādījumi liecina, ka pašreizējais regulējums vienlīdz labi nenodrošina visu dzelzceļa tirgus segmentu vajadzības; jo īpaši kravu un pārrobežu pārvadājumiem ir grūti iegūt pietiekamas kvantitātes un kvalitātes jaudu klientu vajadzību apmierināšanai. Dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumi un infrastruktūras pārvaldītāji ir uzsākuši vairākas iniciatīvas, jo īpaši kustības grafiku pārskatīšanas projektu (<i>TTR</i>), kura mērķis ir pārskatīt jaudas pārvaldības procesu Eiropā. Tomēr šajā projektā izmēģināto pasākumu īstenošana ir iespējama tikai tad, ja tiek mainīti ES tiesību akti.
Sasniedzamie mērķi
Šīs iniciatīvas mērķis ir uzlabot jaudas un satiksmes pārvaldību ES dzelzceļa tīklā, lai atbalstītu dzelzceļa transporta izaugsmi. Šajā nolūkā iniciatīvas mērķis ir risināt divas galvenās konstatētās problēmas. Tās konkrētie mērķi ir šādi: 1) nodrošināt rezultatīvākas jaudas pārvaldības procedūras; 2) stiprināt stimulus dzelzceļa infrastruktūras un dzelzceļa transporta pakalpojumu darbības uzlabošanai; 3) ieviest rezultatīvākus mehānismus koordinācijai starp ieinteresētajām personām, jo īpaši pāri robežām, un 4) atbalstīt tādu digitālo rīku ieviešanu, kas ļauj uzlabot jaudas un satiksmes pārvaldību.
ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība (subsidiaritāte)
Kaut arī lielākā daļa dzelzceļa pasažieru pārvadājumu notiek iekšzemē, aptuveni puse no kravu pārvadājumiem tiek veikti pāri robežām, un, ņemot vērā vērienīgos transporta dekarbonizācijas mērķus un Eiropas Savienības un dalībvalstu ierosinātos un ieviestos politikas pasākumus, sagaidāms, ka pieprasījums pēc pārrobežu dzelzceļa pārvadājumu pakalpojumiem palielināsies. Tāpēc dzelzceļam ir izteikta pārrobežu dimensija. Rīcība ES līmenī neizbēgami būs saistīta ar tādu dzelzceļa pārvadājumu pakalpojumu attīstību, kas sniedzas pāri valstu robežām. Tas ļauj izmantot dzelzceļa konkurētspējas priekšrocības, kas garākos maršrutos ir lielākas. Lai uzlabotu pārrobežu satiksmes punktualitāti un uzticamību, ir svarīgi rīkoties ES līmenī. Turklāt jaunie noteikumi pozitīvi ietekmēs visu dzelzceļa pārvadājumu pakalpojumu kvalitāti tīklā, arī saistībā ar iekšzemē sniegtajiem pakalpojumiem. <i>RFC</i> regulas 2021. gada <i>ex post</i> izvērtējumā ir aprakstīts dzelzceļa tirgus, kas gadījumā, ja netiks veikta turpmāka intervence ES līmenī, arvien būs vērsts uz valsts mēroga pakalpojumiem, un dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumi un infrastruktūras pārvaldītāji neizmantos iespēju paplašināt darbību, pamatojoties uz labākiem darbības rezultātiem. Infrastruktūras pārvaldītāji, kas lielākoties ir izveidoti dalībvalstu līmenī, pēc būtības koncentrējas uz valsts dzelzceļa tīkla pārvaldību. Tāpēc netraucētam pārrobežu dzelzceļa transportam ir vajadzīga rezultatīva koordinācija un integrācija ES līmenī, kas ļauj risināt jautājumus, kuri saistīti ar pārrobežu vilcienu jaudu un satiksmi visā ES tīklā, pārvarot ierobežojumus dzelzceļa kravu pārvadājumu koridoros, kas nodrošina tikai daļu no dzelzceļa tīkla jaudas.
B. Risinājumi
Risinājumu varianti izvirzīto mērķu sasniegšanai. Vēlamais risinājums (ja ir). Ja tāda nav, tad kāpēc?
Saistībā ar šo ietekmes novērtējumu tika izstrādāti četri politikas risinājumi (PR1, PR2, PR3 un PR4).

Visos risinājumos ir ierosināti konstatēto problēmu risinājumi, taču atšķiras ES līmenī paredzēto pasākumu tvērums. PR1 ir vērsts uz koridoru pieejas saglabāšanu un to plašāk attiecina uz visu pārrobežu satiksmi. PR2, PR3 un PR4 pamatā ir ieinteresēto personu iniciatīvas, un ar šiem politikas risinājumiem ievieš jaunu un unikālu noteikumu kopumu jaudas pārvaldībai visā tīklā. Tie atšķiras gan attiecībā uz mehānismiem, ar ko nodrošina jaudas pārvaldības koordināciju pāri robežām, gan tādos aspektos kā darbības uzraudzība un regulatīvā uzraudzība. PR2, PR3 un PR4 paredz paātrināt jaudas pārvaldības digitalizāciju un automatizāciju.

Ar vēlamo politikas risinājumu PR3 tiek ieviesti visi nozares ierosinātie pasākumi ar mērķi modernizēt jaudas pārvaldības noteikumus, lai tie labāk atbilstu visu dzelzceļa tirgus segmentu vajadzībām. Ar to tiek pievienots uz noteikumiem balstīts koordinācijas mehānisms, kas infrastruktūras pārvaldītāju tīklam piešķir lēmumu pieņemšanas struktūras pilnvaras, un to atbalsta ar likumu iecelta operatīvā struktūra. Kā regulatīvais ekvivalents ES līmenī tas stiprina dzelzceļa transporta regulatīvo iestāžu tīkla pilnvaras. Sīki izstrādāti noteikumi — arī par operatīvās struktūras, kas atbalstīs lēmumu pieņemšanas procesu, izvēli — tiks izklāstīti nelegislatīvajos aktos pēc plašām apspriešanām ar ieinteresētajām personām.

Dažādu ieinteresēto personu viedokļi. Atbalsts konkrētiem risinājumiem

Apspriešanās ar ieinteresētajām personām liecina par skaidru vienprātību, ka pašreizējie jaudas pārvaldības noteikumi neļaus dzelzceļa nozarei attīstīties atbilstoši ES un dalībvalstu līmeņa politiskajām iecerēm. Plašu atbalstu guva dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumu un infrastruktūras pārvaldītāju kopīgi īstenotā pieeja, kas paredz pārvarēt ikgadējā kustības grafika procesa neelastību un papildināt to ar stratēģiskākiem un dinamiskākiem/elastīgākiem procesiem. Neraugoties uz vienprātību vispārīgos jautājumos, ieinteresētās personas uzsvēra aspektus, kas tām ir īpaši svarīgi. Dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumi uzsvēra, ka jaudas pārvaldībā jāņem vērā tirgus vajadzības, brīdinot par pārmērīgi “uz piedāvājumu orientētu” pieeju, kas draud padarīt jaudas pārvaldību neelastīgu un atrautu no klientu vajadzībām. Dažas regulatīvās iestādes piekrita šim viedoklim, un daudzas no tām uzsvēra konkurences piedāvātās priekšrocības dzelzceļa transporta tirgos, uzsverot, cik svarīgs ir to uzdevums nodrošināt vienlīdzīgus konkurences apstākļus, jo īpaši tad, ja infrastruktūras pārvaldītājiem tiek piešķirta aktīvāka loma jaudas pārvaldībā. Šajā saistībā regulatīvās iestādes apgalvoja, ka infrastruktūras pārvaldītāju kopīgie lēmumu pieņemšanas pienākumi ES līmenī ir jālīdzsvaro ar līdzīgām pilnvarām ES līmenī regulējuma jomā.

Attiecībā uz koordinācijas mehānismu ieviešanu ES līmenī, ņemot vērā galveno iezīmi, kas PR3 un PR4 atšķir no PR2, dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumi un infrastruktūras pārvaldītāji apspriešanās sākotnējā posmā ieņēma atturīgu nostāju. Infrastruktūras pārvaldītāji uzsvēra, ka viņu kompetenci un zināšanas par situāciju uz vietas nevar aizstāt ar ES līmeņa struktūru. Dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumi pauda bažas, ka, ņemot vērā dominējošās nacionālās intereses, pastāv risks, ka infrastruktūras pārvaldītāji jebkuras ES līmeņa struktūras varētu uzskatīt par sekundārām. Dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumi lielākas cerības saistīja ar struktūru, kurā būtu apvienotas pārvaldības un regulatīvās funkcijas ES līmenī, kura būtu pakārtotā pozīcijā attiecībā pret infrastruktūras pārvaldītājiem un kura būtu kā virzītājspēks pārrobežu dzelzceļa transporta apstākļu uzlabošanai.

Dzelzceļa transporta pakalpojumu klienti, jo īpaši kravu pārvadājumu segmentā, ir uzsvēruši nepieciešamību steidzami un būtiski uzlabot darbības rādītājus, kas ir būtisks priekšnoteikums, lai papildu pārvadājumu apjomus novirzītu uz dzelzceļu. Sevišķi attiecībā uz kravu pārvadājumiem tika uzsvērts, cik svarīga ir uzticamība, punktualitāte un klientu informēšana. Salīdzinoši vislielāko atbalstu dzelzceļa klienti ir paiduši vērienīgākajiem politikas risinājumiem (PR3 un PR4), kas ietver nozīmīgus pienākumus ES līmenī.

Lai gan apspriešanās laikā no dalībvalstīm daudz atsauksmju netika saņemts, tās kopumā atbalstīja iniciatīvas mērķi veicināt dzelzceļa transporta attīstību, vienlaikus saglabājot samērā neskaidru viedokli par tā sasniegšanas līdzekļiem. Bija vērojama tendence pārrobežu koordinācijai saglabāt uz koridoriem balstītu pieeju.

C. Vēlamā risinājuma ietekme

Ieguvumi no vēlamā risinājuma (ja tāda nav, tad no galvenajiem risinājumiem)

Vēlamā politikas risinājuma rezultātā kopējie ieguvumi tiek lēsti 13 502,7 miljonu EUR apmērā, kas izteikti kā pašreizējā vērtība laikposmā no 2025. līdz 2050. gadam salīdzinājumā ar pamatscenāriju.

Tiešie ieguvumi ietver esošās infrastruktūras izmantojamās jaudas palielinājumu, kas ļauj 2050. gadā par 4 % palielināt dzelzceļa satiksmi (izsakot vilcienkilometros) salīdzinājumā ar pamatscenāriju.

Papildu ietekmes aspekti ir vilcienu punktualitātes uzlabošanās, dzelzceļa pakalpojumu uzticamība un dzelzceļa infrastruktūras darbu negatīvās ietekmes uz satiksmi samazināšanās. Ieguvumi dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumiem izmantojamās jaudas palielinājuma dēļ tiek lēsti 2575,7 miljonu EUR apmērā, kas izteikti kā pašreizējā vērtība laikposmā no 2025. līdz 2050. gadam salīdzinājumā ar pamatscenāriju, savukārt ieguvumi, ko rada vilcienu punktualitātes uzlabošanās, ir 658 miljoni EUR. Vēlamais politikas risinājums rada zināmu izmaksu ietaupījumu, jo īpaši DPU un IP (arī darbības izmaksu ietaupījumu), kā arī publiskajām iestādēm. Dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumu kopējie izmaksu ietaupījumi tiek lēsti 482,8 miljonu EUR apmērā, savukārt infrastruktūras pārvaldītāju izmaksu ietaupījumi ir 493,5 miljoni EUR (no kuriem 8,2 miljoni EUR ir administratīvo izmaksu ietaupījumi). Publisko iestāžu kopējie izmaksu ietaupījumi tiek lēsti 9,4 miljonu EUR apmērā, kas izteikti kā pašreizējā vērtība laikposmā no 2025. līdz 2050. gadam salīdzinājumā ar pamatscenāriju, no kuriem 2,6 miljoni EUR ir administratīvo izmaksu ietaupījumi.

Netiešā ietekme ietver papildu nodarbinātību (1,06 miljoni papildu nodarbināto personu laikposmā no 2025. līdz 2050. gadam), kā arī CO₂ emisiju, gaisa piesārņotāju emisiju un ceļu satiksmes negadījumu un pārslogotības ārējo izmaksu samazinājumu. Ieguvumi no ārējo izmaksu samazinājuma ir izteikti naudas izteiksmē un novērtēti 3309,3 miljonu EUR apmērā CO₂ emisijām, 681 miliona EUR apmērā gaisa piesārņotāju emisijām, 2801,6 miljonu EUR apmērā satiksmes negadījumiem un 2374,8 miljonu EUR apmērā pārslogotībai.

Vairākiem uzņēmējiem būtu jāgūst labums no dzelzceļa kravu pārvadājumu pakalpojumu apjoma pieauguma un to kvalitātes uzlabošanās. To vidū ir termināļu operatori un dzelzceļa kravu pārvadājumu klienti.

Pārrobežu dzelzceļa pārvadājumu pakalpojumu atvieglošana pozitīvi ietekmēs arī dzelzceļa pasažieru pārvadājumus un tādējādi sniegs labumu ES iedzīvotājiem.

Ņemot vērā arī izmaksas, neto ieguvumi no vēlamā politikas risinājuma tiek lēsti 11 408,8 miljonu EUR apmērā, kas izteikti kā pašreizējā vērtība laikposmā no 2025. līdz 2050. gadam salīdzinājumā ar pamatscenāriju.

Vēlamā risinājuma (ja tāda nav, tad galveno risinājumu) izmaksas

Vēlamā politikas risinājuma izmaksas tiek lēstas 2094 miljonu EUR apmērā, kas izteiktas kā pašreizējā vērtība laikposmā no 2025. līdz 2050. gadam, papildus pamatscenārija izmaksām.

Vairāku politikas pasākumu dēļ šo izmaksu lielāko daļu segs infrastruktūras pārvaldītāji. Lielāko daļu no kopējām izmaksām rada to IT rīku un lietojumprogrammu ieviešana, kas vajadzīgi, lai nodrošinātu atbilstību ES savstarpējas izmantojamības tehniskajām specifikācijām (TAF SITS) dzelzceļam un vienkāršotu jaudas pārvaldību, plašāk izmantojot digitalizāciju un automatizāciju. ES koordinācijas mehānismi radīs ievērojamas izmaksas, kas būs vajadzīgas, lai nodrošinātu darbību nepārtrauktību un pareizu lēmumu pieņemšanu. Turklāt infrastruktūras pārvaldītājiem radīsies izmaksas, kas būs vajadzīgas, lai nodrošinātu pēc iespējas labāku saskaņotību ar darbu ES līmenī un ar kaimiņvalstu infrastruktūras pārvaldītājiem. Lielā izmaksu daļa, kas jāsedz infrastruktūras pārvaldītājiem, atspoguļo to, ka ar iniciatīvu tiek stiprināta to loma jaudas un satiksmes pārvaldībā, kā arī to, ka tiem ir jānodrošina vienlīdzīgi konkurences apstākļi, ieviešot visaptverošus apspriešanās mehānismus. Kopējās izmaksas infrastruktūras pārvaldītājiem tiek lēstas 1609 miljonu EUR apmērā, kas izteiktas kā pašreizējā vērtība laikposmā no 2025. līdz 2050. gadam (salīdzinājumā ar pamatscenāriju).

Izmaksas dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumiem, kas tieši izriet no šīs iniciatīvas (435,1 miljons EUR), ir daudz mazākas un galvenokārt saistītas ar TAF SITS atbilstīgu saskarņu ātrāku ieviešanu to IT sistēmās, kuras saistītas ar jaudas pārvaldību, kā arī ar to aktīvu līdzdalību apspriešanās ar infrastruktūras pārvaldītājiem.

Regulatīvajām iestādēm būs jānodrošina, ka to tīklam ir resursi, kas vajadzīgi, lai uzraudzītu jauno jaudas pārvaldības procesu un iesaistītos tajā. Kopējās izmaksas valstu publiskajām iestādēm, arī regulatīvajām iestādēm, tiek lēstas 31,1 miliona EUR apmērā, kas izteiktas kā pašreizējā vērtība laikposmā no 2025. līdz 2050. gadam salīdzinājumā ar pamatscenāriju. Turklāt Eiropas Komisijai radīsies aplēstās izmaksas 1,8 miljonu EUR apmērā.

Citām ieinteresētajām personām (termināļu operatoriem un multimodālo pārvadājumu pakalpojumu sniedzējiem) būs mazākas izmaksas (17 miljoni EUR, kas izteiktas kā pašreizējā vērtība laikposmā no 2025. līdz 2050. gadam salīdzinājumā ar pamatscenāriju).

Ietekme uz MVU un konkurētspēju

Vēlamais politikas risinājums nav vērsts uz MVU, bet paredzams, ka tas samazinās šķēršļus ienākšanai tirgū un nodrošinās vienlīdzīgus konkurences apstākļus. Tas veicinātu jaunu dalībnieku ienākšanu dzelzceļa pakalpojumu tirgū, no kuriem daži varētu būt MVU. Dzelzceļa satiksmes pieauguma dēļ, visticamāk, saimnieciskās darbības pieaugumu piedzīvos dzelzceļa apkopes vietu operatori un ar dzelzceļu saistīto pakalpojumu sniedzēji, no kuriem daži ir MVU. Tādējādi paredzams, ka iniciatīvai kopumā būs pozitīva ietekme uz MVU.
Būtiska ietekme uz valstu budžetiem un pārvaldes iestādēm Lielākā daļa infrastruktūras pārvaldītāju paļaujas uz valsts finansējumu. Tā kā paredzams, ka tie segs lielu daļu izmaksu, var pieņemt, ka tas ietekmēs valstu budžetus, jo īpaši pirmajos piecos gados nepieciešamo IT investīciju dēļ.
Cita paredzama būtiska ietekme Dzelzceļa satiksmes apjoma pieaugums pozitīvi ietekmēs iekšējo tirgu. Vēlamais politikas risinājums nodrošinās augstāku dzelzceļa infrastruktūras pakalpojumu saskaņošanas un integrācijas līmeni, kas dos labumu operatoriem, kuri attīsta pārrobežu pakalpojumus, tādējādi nodrošinot lielākas konkurences iespējas un veicinot vienotas Eiropas dzelzceļa telpas izveidi.
Proporcionalitāte Vēlamajā politikas risinājumā ir paredzēti vienīgi tie pasākumi, kas nepieciešami vispārējo politikas mērķu sasniegšanai. Dzelzceļa darbības uzlabošanas mērķis ietver pārrobežu satiksmi. Politikas risinājums nodrošina pastiprinātu koordinācijas mehānismu salīdzinājumā ar pašreizējo pārvaldību, kas aptver dzelzceļa kravu pārvadājumu koridorus, bet tajā ir ņemts vērā fakts, ka pašlaik dzelzceļa satiksme pārsvarā ir iekšzemes satiksme.
D. Turpmākie pasākumi
Politikas pārskatīšanas termiņš Politika tiks pārskatīta, paredzot pietiekamu laikposmu pēc priekšlikuma pieņemšanas un sīki izstrādātu noteikumu ieviešanas ar nelegislatīviem aktiem. Lai politikas pasākumi stātos spēkā un radītu ietekmi, būs vajadzīgs laiks. Ja neradīsies īstenošanas problēmas, tas notiks ne ātrāk kā piecus gadus pēc tiesību akta stāšanās spēkā. Turklāt Komisijai palīdzēs darbības izvērtēšanas iestāde, un tā piedalīsies infrastruktūras pārvaldītāju un regulatīvo iestāžu darbā ES līmenī, tādējādi pastāvīgi pārraugot īstenošanas gaitu un pasākumu ietekmi.