

Bruksela, 13 lipca 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0271(COD)

11718/23
ADD 4

TRANS 305
CODEC 1346

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	13 lipca 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2023) 444 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków służących poprawie zarządzania i koordynacji międzynarodowego ruchu kolejowego w celu zwiększenia udziału kolei w strukturze modalnej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 444 final.

Załącznik: SWD(2023) 444 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 11.7.2023 r.
SWD(2023) 444 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie środków służących poprawie zarządzania i koordynacji międzynarodowego
ruchu kolejowego w celu zwiększenia udziału kolei w strukturze modalnej**

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

A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
Kolej jest zrównoważonym rodzajem transportu, który ma wspierać przejście na neutralną dla klimatu gospodarkę UE. Obecnie sektor kolejowy ma trudności ze świadczeniem usług zaspokajających potrzeby klientów, w szczególności w odniesieniu do przewozów towarowych. Po pierwsze, niedostateczne reagowanie na potrzeby klientów oraz niski poziom punktualności, niezawodności i prędkości często sprawiają, że kolej staje się drugim wyborem rodzaju transportu. Po drugie, zarządcy infrastruktury kolejowej i dostawcy usług transportowych (przedsiębiorstwa kolejowe) nie zawsze prawidłowo wykorzystują niedostateczną zdolność przepustową infrastruktury kolejowej.
Przepisy dotyczące zarządzania zdolnością przepustową infrastruktury kolejowej i ruchem kolejowym są ustanowione w prawodawstwie UE. W dyrektywie 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego określone są ogólne unijne ramy prawne dotyczące jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Z kolei w rozporządzeniu (UE) 913/2010 w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy („rozporządzenie dotyczące kolejowych korytarzy towarowych”) określone są przepisy szczegółowe dotyczące 11 kolejowych korytarzy towarowych, które obejmują linie przechodzące przez terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich i łączące co najmniej dwa terminale. Dowody wskazują, że obecne ramy nie obejmują w równym stopniu wszystkich segmentów rynku kolejowego; w szczególności w przypadku transportu towarowego i transportu transgranicznego występują trudności z osiągnięciem zdolności przepustowej odpowiedniej pod względem ilości i jakości, która pozwoli zaspokoić potrzeby klientów. Przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcy infrastruktury zainicjowali szereg inicjatyw, wśród nich w szczególności projekt dotyczący przeprojektowania rozkładów jazdy (projekt TTR), którego celem jest rewizja procesu zarządzania zdolnością przepustową w Europie. Wprowadzenie środków testowanych w ramach tego projektu jest jednak możliwe wyłącznie w drodze zmiany prawodawstwa UE.
Co należy osiągnąć?
Celem przedmiotowej inicjatywy jest poprawa zarządzania zdolnością przepustową i ruchem w unijnej sieci kolejowej w celu wsparcia rozwoju transportu kolejowego. Aby to osiągnąć, przedmiotowa inicjatywa ma na celu rozwiązanie dwóch głównych zidentyfikowanych problemów. Cele szczegółowe inicjatywy są następujące: 1) poprawa skuteczności procedur zarządzania zdolnością przepustową; 2) zwiększenie zachęt do poprawy funkcjonowania infrastruktury kolejowej i kolejowych usług przewozowych; 3) wdrożenie skuteczniejszych mechanizmów koordynacji między zainteresowanymi podmiotami, w szczególności w wymiarze transgranicznym, oraz 4) wsparcie stosowania narzędzi cyfrowych służących poprawie zarządzania zdolnością przepustową i ruchem.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na szczeblu UE (zasada pomocniczości)?
Chociaż większość pasażerskiego ruchu kolejowego ma charakter krajowy, to około połowa ruchu towarowego ma wymiar transgraniczny i oczekuje się, że ambitne cele w zakresie obniżenia emisyjności transportu oraz środki z zakresu polityki, zaproponowane i wdrożone przez Unię Europejską i państwa członkowskie, przyczynią się do zwiększenia popytu na transgraniczne przewozy kolejowe. To oznacza, że transport kolejowy ma silny wymiar transgraniczny. W działaniach na szczeblu UE siłą rzeczy zostanie uwzględniony rozwój przewozów kolejowych, które wykraczają poza granice państw. Pozwoli to wykorzystać przewagę konkurencyjną kolei, która jest większa na dłuższych dystansach. Działania na szczeblu UE mają zasadnicze znaczenie dla poprawy punktualności i niezawodności ruchu transgranicznego. Ponadto nowe przepisy wywrały pozytywny wpływ na jakość wszystkich przewozów kolejowych realizowanych w ramach sieci, w tym przewozów krajowych. W przeprowadzonej w 2021 r. ocenie <i>ex post</i> rozporządzenia dotyczącego kolejowych korytarzy towarowych nakreślono obraz rynku kolejowego, który – bez dalszej interwencji na szczeblu UE – nadal będzie koncentrować się na przewozach krajowych i nie pozwoli przedsiębiorstwom kolejowym i zarządcom infrastruktury wykorzystać szanse rozwoju, jaką niesie za sobą poprawa funkcjonowania transportu kolejowego. Zarządcy infrastruktury, którzy funkcjonują w przeważającej większości na szczeblu państw członkowskich, z założenia koncentrują się na zarządzaniu krajową siecią kolejową. W związku z tym sprawny transgraniczny transport kolejowy wymaga skutecznej koordynacji i integracji na szczeblu UE, co pozwoli rozwiązać problemy związane ze zdolnością przepustową

i ruchem w odniesieniu do międzynarodowych połączeń kolejowych w całej sieci UE oraz przeciwdziałać ograniczeniom kolejowych korytarzy towarowych, które odpowiadają jedynie za część zdolności przepustowej sieci kolejowej.

B. Rozwiązania

Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

W ramach niniejszej oceny skutków opracowano cztery warianty strategiczne (WS1, WS2, WS3 i WS4). We wszystkich wariantach zaproponowano rozwiązania zidentyfikowanych problemów, ale różnią się one pod względem zakresu działań przewidzianych na szczeblu UE. WS1 koncentruje się na utrzymaniu koncepcji korytarza i objęciu nią całego ruchu transgranicznego. WS2, WS3 i WS4 są inspirowane inicjatywami zainteresowanych podmiotów i przewiduje się w nich wprowadzenie nowego, jednolitego zbioru zasad dotyczących zarządzania zdolnością przepustową w całej sieci. Warianty te różnią się pod względem mechanizmów zapewniających koordynację transgranicznego zarządzania zdolnością przepustową, a także aspektów takich jak monitorowanie wyników i nadzór regulacyjny. WS2, WS3 i WS4 przewidują przyspieszenie cyfryzacji i automatyzacji zarządzania zdolnością przepustową.

Preferowany wariant strategiczny WS3 obejmuje wszystkie środki zaproponowane przez sektor, których celem jest unowocześnienie przepisów dotyczących zarządzania zdolnością przepustową, aby lepiej zaspokajać potrzeby wszystkich segmentów rynku kolejowego. Przewidziano w nim dodatkowo oparty na zasadach mechanizm koordynacji, w ramach którego sieć zarządców infrastruktury będzie pełnić funkcję organu decyzyjnego wspieranego przez wyznaczoną zgodnie z przepisami jednostkę operacyjną. Jako odpowiednik regulacyjny na szczeblu UE umacnia on mandat sieci kolejowych organów regulacyjnych. Szczegółowe przepisy, w tym przepisy dotyczące wyboru jednostki odpowiedzialnej za wykonywanie zadań operacyjnych, która będzie wspierać proces decyzyjny, zostaną określone w aktach o charakterze nieustawodawczym po przeprowadzeniu zakrojonych na szeroką skalę konsultacji z zainteresowanymi podmiotami.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Podczas konsultacji z zainteresowanymi podmiotami wyraźnie i jednoznacznie stwierdzono, że obecne przepisy dotyczące zarządzania zdolnością przepustową nie pozwolą na rozwój sektora kolejowego zgodnie z ambicjami politycznymi na szczeblu UE i państw członkowskich. Podejście przewidujące uelastycznienie procesu opracowywania rocznych rozkładów jazdy i uzupełnienie go bardziej strategicznymi i sprawniejszymi/elastyczniejszymi procesami, które są wspólnie realizowane przez przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców infrastruktury, spotkało się z szerokim poparciem. Niezależnie od ogólnego porozumienia zainteresowane podmioty podkreśliły aspekty, które mają dla nich szczególne znaczenie. Przedsiębiorstwa kolejowe zaznaczyły, że w ramach zarządzania zdolnością przepustową należy uwzględnić potrzeby rynkowe oraz ostrzegły przed podejściem nadmiernie stymulowanym przez podaż, które może skutkować usztywnieniem zarządzania zdolnością przepustową i nieuwzględnianiem potrzeb klientów. Kilka organów regulacyjnych podzieliło ten pogląd, a wiele z nich podkreśliło korzyści płynące z konkurencji na rynkach transportu kolejowego, zaznaczając przy tym, jak ważne jest ich zadanie polegające na zapewnieniu równych warunków działania, zwłaszcza gdy zarządcom infrastruktury przypisuje się bardziej proaktywną rolę w zarządzaniu zdolnością przepustową. W tym kontekście organy regulacyjne stwierdziły, że wszelkie wspólne obowiązki zarządców infrastruktury w zakresie podejmowania decyzji na szczeblu UE należy zrównoważyć podobnymi uprawnieniami na szczeblu UE po stronie regulacyjnej.

Jeśli chodzi o wprowadzenie mechanizmów koordynacji na szczeblu UE, z uwzględnieniem kluczowych cech odróżniających WS3 i WS4 od WS2, na początkowym etapie konsultacji przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcy infrastruktury zajęli powściągliwe stanowisko. Zarządcy infrastruktury podkreślili, że żadna jednostka działająca na szczeblu UE nie jest w stanie zastąpić ich wiedzy specjalistycznej i znajomości lokalnych warunków. Przedsiębiorstwa kolejowe zgłosiły obawy, że struktury funkcjonujące na szczeblu UE mogą zostać zmarginalizowane przez zarządców infrastruktury w świetle dominujących interesów krajowych. Przedsiębiorstwa kolejowe wyraziły większe oczekiwania co do jednostki pełniącej funkcję zarówno kierowniczą, jak i regulacyjną na szczeblu UE, podrzędnej wobec zarządców infrastruktury, jako motoru działań na rzecz poprawy warunków transgranicznego transportu kolejowego.

Klienci korzystający z kolejowych usług przewozowych, w szczególności w segmencie przewozów

towarowych, podkreślili potrzebę pilnej i znacznej poprawy funkcjonowania tych usług, co stanowi zasadniczy warunek wstępny przeniesienia dodatkowego wolumenu transportowego na kolej. Jeśli chodzi w szczególności o przewozy towarowe, podkreślono znaczenie niezawodności, punktualności i informacji dla klientów. Klienci kolei okazali stosunkowo najsilniejsze poparcie dla ambitniejszych wariantów strategicznych (WS3 i WS4), które obejmują ważne obowiązki na szczeblu UE.

Chociaż państwa członkowskie przekazały podczas konsultacji niewiele informacji zwrotnych, ogólnie poparły one cel inicjatywy polegający na propagowaniu rozwoju transportu kolejowego, jednak nie sprecyzowały środków służących osiągnięciu tego celu. Państwa członkowskie opowiedziały się raczej za utrzymaniem podejścia do koordynacji transgranicznej opartego na koncepcji korytarzy transportowych.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Szacuje się, że preferowany wariant strategiczny przyniesie całkowite korzyści o wartości na poziomie 13 502,7 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego.

Korzyści bezpośrednie obejmują zwiększenie możliwej do wykorzystania zdolności przepustowej istniejącej infrastruktury, co umożliwia zwiększenie ruchu kolejowego o 4 % (wyrażonego w pociągokilometrach) w porównaniu ze scenariuszem bazowym w 2050 r. Inne skutki obejmują poprawę punktualności i zwiększenie niezawodności przewozów kolejowych oraz zmniejszenie negatywnego wpływu prac prowadzonych w ramach infrastruktury kolejowej na ruch. Szacuje się, że korzyści dla przedsiębiorstw kolejowych wynikające ze zwiększenia możliwej do wykorzystania zdolności przepustowej wyniosą 2 575,7 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego, natomiast korzyści wynikające z poprawy punktualności przewozów kolejowych – 658 mln EUR. Preferowany wariant strategiczny przyczyni się do pewnych oszczędności kosztów, w szczególności dla przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury (w tym kosztów operacyjnych), ale też dla organów publicznych. Szacuje się, że łączne oszczędności kosztów dla przedsiębiorstw kolejowych wyniosą 482,8 mln EUR, a dla zarządców infrastruktury – 493,5 mln EUR (z czego 8,2 mln EUR będzie stanowił oszczędności kosztów administracyjnych). Szacuje się, że organy publiczne odnotują łączne oszczędności kosztów na poziomie 9,4 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego, w tym 2,6 mln EUR oszczędności kosztów administracyjnych.

Skutki pośrednie obejmują dodatkowe zatrudnienie (1,06 mln dodatkowych osób zatrudnionych w latach 2025–2050) oraz ograniczenie zewnętrznych kosztów emisji CO₂, emisji zanieczyszczeń powietrza oraz wypadków drogowych i zatorów komunikacyjnych. Szacuje się, że korzyści wynikające ze zmniejszenia kosztów zewnętrznych w ujęciu pieniężnym wyniosą 3 309,3 mln EUR w zakresie emisji CO₂, 681 mln EUR w zakresie emisji zanieczyszczeń powietrza oraz 2 801,6 mln EUR odnośnie do wypadków drogowych i 2 374,8 mln EUR odnośnie do zatorów komunikacyjnych.

Szereg podmiotów gospodarczych powinien odnieść korzyści ze zwiększenia liczby usług kolejowego transportu towarowego i ich lepszej jakości. Podmioty te obejmują operatorów terminali oraz klientów korzystających z kolejowych przewozów towarowych.

Ułatwienie świadczenia transgranicznych przewozów kolejowych wywrze również pozytywny wpływ na kolejowy transport pasażerski i tym samym przyniesie korzyści obywatelom Unii.

Uwzględniając również koszty, szacuje się, że preferowany wariant strategiczny zapewni korzyści netto na poziomie 11 408,8 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Szacuje się, że koszty preferowanego wariantu strategicznego, oprócz kosztów podstawowych, wyniosą 2 094 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050).

Największą część tych kosztów poniosą zarządcy infrastruktury w związku z szeregiem środków z zakresu polityki. Znaczna część kosztów całkowitych wynika z wdrożenia narzędzi informatycznych i aplikacji, które są niezbędne do zapewnienia zgodności z unijnymi technicznymi specyfikacjami interoperacyjności (TSI TAF) dotyczącymi transportu kolejowego oraz w bardziej ogólnym wymiarze

do uproszczenia zarządzania zdolnością przepustową w drodze cyfryzacji i automatyzacji. Wprowadzenie unijnych mechanizmów koordynacji będzie się wiązało ze znacznymi kosztami zapewnienia bieżących operacji i właściwego podejmowania decyzji. Zarządcy infrastruktury poniosą również koszty zapewnienia optymalnego dostosowania do działań prowadzonych na szczeblu UE oraz do działań prowadzonych przez ich partnerów w krajach sąsiadujących. Wysoki udział w kosztach przypadający na zarządców infrastruktury odzwierciedla to, że przedmiotowa inicjatywa przyczynia się do umocnienia ich roli w zarządzaniu zdolnością przepustową i ruchem, lecz także to, że zarządcy infrastruktury muszą zapewnić równe warunki działania przez wdrożenie zakrojonych na szeroką skalę mechanizmów konsultacji. Szacuje się, że łączne koszty ponoszone przez zarządców infrastruktury wyniosą 1 609 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego.

Koszty dla przedsiębiorstw kolejowych, które wynikają bezpośrednio z przedmiotowej inicjatywy (435,1 mln EUR), są znacznie mniejsze i w przeważającej mierze wiążą się z przyspieszonym wdrożeniem interfejsów zgodnych z TSI TAF do ich systemów informatycznych służących do zarządzania zdolnością przepustową, jak również z aktywnym uczestnictwem przedsiębiorstw kolejowych w konsultacjach z zarządcami infrastruktury.

Organy regulacyjne będą musiały zapewnić, aby ich sieć była wyposażona w zasoby niezbędne do monitorowania nowego procesu zarządzania zdolnością przepustową i ingerowania w ten proces. Szacuje się, że łączne koszty ponoszone przez krajowe organy publiczne, w tym organy regulacyjne, wyniosą 31,1 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego. Ponadto szacuje się, że Komisja Europejska poniesie koszty na poziomie 1,8 mln EUR.

Inne zainteresowane podmioty (operatorzy terminali i podmioty świadczące usługi transportu multimodalnego) poniosą mniejsze koszty, tj. 17 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Preferowany wariant strategiczny nie jest ukierunkowany na MŚP, lecz oczekuje się, że przyczyni się on do zmniejszenia przeszkód utrudniających wejście na rynek oraz do zapewnienia równych warunków działania. Przyniosłoby to korzyści nowym podmiotom wchodzącym na rynek przewozów kolejowych, wśród których znaleźć się mogą MŚP.

Operatorzy obiektów infrastruktury kolejowej i dostawcy usług związanych z koleją, których część stanowią MŚP, prawdopodobnie doświadczą zwiększenia działalności gospodarczej wynikającego ze wzrostu ruchu kolejowego.

Oczekuje się zatem, że przedmiotowa inicjatywa będzie miała w ujęciu ogólnym pozytywny wpływ na MŚP.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Większość zarządców infrastruktury korzysta z finansowania przez państwo. Ponieważ oczekuje się, że zarządcy infrastruktury poniosą dużą część wspomnianych kosztów, można przyjąć, że wywrze to wpływ na budżety krajowe, zwłaszcza w ciągu pierwszych pięciu lat ze względu na konieczne inwestycje informatyczne.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Zwiększenie ruchu kolejowego wywrze pozytywny wpływ na rynek wewnętrzny. Preferowany wariant strategiczny przyczyni się do zwiększenia poziomu harmonizacji i integracji usług w zakresie infrastruktury kolejowej, co przyniesie korzyści operatorom rozwijającym usługi transgraniczne, a tym samym stworzy warunki sprzyjające większej konkurencji i wniesie wkład w jednolity europejski obszar kolejowy.

Proporcjonalność

Preferowany wariant strategiczny nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia ogólnych celów polityki. Cel polegający na poprawie funkcjonowania kolei obejmuje ruch transgraniczny. Preferowany wariant strategiczny zapewnia wzmocniony mechanizm koordynacji w porównaniu z obecnym zarządzaniem kolejowymi korytarzami towarowymi, lecz także uwzględnia fakt, że obecnie ruch kolejowy ma głównie charakter krajowy.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Przegląd polityki zostanie przeprowadzony po odpowiednio długim czasie od przyjęcia wniosku i wdrożenia przepisów szczegółowych za pomocą aktów o charakterze nieustawodawczym. Minie trochę czasu, zanim środki z zakresu polityki staną się skuteczne i zaczną przynosić efekty. O ile nie wystąpią problemy z wdrażaniem, okres ten nie będzie krótszy niż pięć lat od wejścia przepisów w życie. Komisja będzie ponadto wspierana przez organ weryfikujący skuteczność działania i będzie uczestniczyć w pracach zarządców infrastruktury i organów regulacyjnych na szczeblu UE, co pozwoli monitorować postępy we wdrażaniu środków oraz ich wpływ.