

Bruxelles, 13 iulie 2023
(OR. en)

11718/23
ADD 4

**Dosar interinstituțional:
2023/0271(COD)**

**TRANS 305
CODEC 1346**

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	13 iulie 2023
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	SWD(2023) 444 final
Subiect:	DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI care însoțește documentul Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind utilizarea capacităților de infrastructură feroviară în spațiul feroviar unic european, de modificare a Directivei 2012/34/UE și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 913/2010

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul SWD(2023) 444 final.

Anexă: SWD(2023) 444 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Strasbourg, 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI
REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului
privind utilizarea capacităților de infrastructură feroviară în spațiul feroviar unic
european, de modificare a Directivei 2012/34/UE și de abrogare a Regulamentului (UE)
nr. 913/2010

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

A. Necesitatea de a acționa
Care este problema și de ce este o problemă la nivelul UE?
Transportul feroviar este un mod de transport durabil, care se preconizează că va sprijini trecerea la o economie a UE neutră din punct de vedere climatic. În prezent, sectorul feroviar întâmpină dificultăți în a furniza servicii care să răspundă nevoilor clienților, în special cu privire la transportul de marfă. În primul rând, performanțele slabe în ceea ce privește capacitatea de adaptare la nevoile clienților, punctualitatea, fiabilitatea și viteza fac adesea ca transportul feroviar să fie a doua opțiune ca mod de transport. În al doilea rând, administratorii de infrastructură feroviară și furnizorii de servicii de transport (întreprinderile feroviare) nu utilizează întotdeauna în mod corespunzător capacitățile reduse de infrastructură feroviară. Normele de gestionare a capacităților de infrastructură feroviară și a traficului sunt stabilite în legislația UE. Directiva 2012/34/UE privind instituirea spațiului feroviar unic european stabilește cadrul juridic general al Uniunii pentru spațiul feroviar unic european. Regulamentul (UE) nr. 913/2010 privind rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv [„Regulamentul RFC” (<i>rail freight corridors</i> – coridoare de transport feroviar de marfă)] definește norme specifice pentru 11 coridoare de transport feroviar de marfă care includ linii care traversează teritoriul a cel puțin două state membre și care leagă două sau mai multe terminale. Dovezile arată că actualul cadru nu deservește toate segmentele pieței feroviare la fel de bine; în special transportul de marfă și transportul transfrontalier întâmpină dificultăți în a obține o capacitate cantitativă și calitativă adecvată pentru a răspunde nevoilor clienților. Întreprinderile feroviare și administratorii de infrastructură au promovat mai multe inițiative, în special proiectul de re-proiectare a graficelor de circulație (<i>Timetable Redesign</i> – TTR), menit să revizuiască procesul de gestionare a capacităților în Europa. Cu toate acestea, punerea în aplicare a măsurilor testate în cadrul acestui proiect este posibilă numai prin modificarea legislației UE.
Care este rezultatul urmărit?
Această inițiativă urmărește să îmbunătățească gestionarea capacităților și a traficului în rețeaua feroviară a UE, pentru a sprijini dezvoltarea transportului feroviar. În acest scop, inițiativa urmărește să abordeze cele două probleme principale identificate. Obiectivele specifice ale acesteia sunt următoarele: 1) să permită proceduri mai eficiente de gestionare a capacităților; 2) să consolideze stimulentele pentru îmbunătățirea performanței serviciilor de infrastructură feroviară și a serviciilor de transport feroviar; 3) să introducă mecanisme mai eficace de coordonare între părțile interesate, în special la nivel transfrontalier, și 4) să sprijine implementarea unor instrumente digitale care să permită o mai bună gestionare a capacităților și a traficului.
Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE (subsidiaritate)?
Chiar dacă cea mai mare parte a traficului feroviar de călători este internă, aproximativ jumătate din traficul de marfă este transfrontalier și se preconizează că cererea de servicii de transport feroviar transfrontalier va crește ca urmare a obiectivelor ambițioase de decarbonizare pentru sectorul transporturilor și a măsurilor de politică propuse și puse în aplicare de Uniunea Europeană și de statele membre. Prin urmare, există o puternică dimensiune transfrontalieră în ceea ce privește transportul feroviar. Acțiunea la nivelul UE va lua în considerare, în mod inevitabil, dezvoltarea serviciilor de transport feroviar care depășesc frontierele naționale. Acest lucru permite valorificarea avantajelor competitive ale transportului feroviar, care cresc pe distanțe mai lungi. Acțiunea la nivelul UE este esențială pentru îmbunătățirea punctualității și fiabilității traficului transfrontalier. În plus, noile norme vor avea un impact pozitiv asupra calității tuturor serviciilor de transport feroviar din rețea, inclusiv a celor interne. Evaluarea <i>ex post</i> din 2021 a Regulamentului privind coridoarele de transport feroviar de marfă prezintă o piață feroviară care, fără o intervenție suplimentară la nivelul UE, rămâne axată pe serviciile naționale, întreprinderile feroviare și administratorii de infrastructură pierzând oportunitatea de a se extinde pe baza unei performanțe mai bune. Prin concepție, administratorii de infrastructură stabiliți într-o majoritate covârșitoare la nivelul statelor membre se concentrează pe gestionarea rețelei feroviare naționale. Prin urmare, pentru ca transportul feroviar transfrontalier să se desfășoare fără sincope este nevoie de coordonare și integrare eficace la nivelul UE pentru abordarea chestiunilor legate de capacitate și trafic cu privire la trenurile transfrontaliere în întreaga rețea a UE, eliminând limitările coridoarelor de transport feroviar de marfă, care sunt responsabile doar pentru o parte din

capacitate într-o parte a rețelei feroviare.

B. Soluții

Care sunt diferitele opțiuni disponibile pentru atingerea obiectivelor? Există o opțiune preferată? Dacă nu, de ce?

În cadrul prezentei evaluări a impactului au fost elaborate patru opțiuni de politică (OP1, OP2, OP3 și OP4). Toate opțiunile propun soluții la problemele identificate, dar variază în ceea ce privește domeniul de aplicare al acțiunilor avute în vedere la nivelul UE. OP1 se axează pe menținerea abordării bazate pe coridoare și o extinde la întregul trafic transfrontalier. OP2, OP3 și OP4 sunt inspirate de inițiativele părților interesate și introduc un set nou și unic de norme pentru gestionarea capacităților în întreaga rețea. Acestea diferă în ceea ce privește mecanismele de asigurare a coordonării gestionării capacităților la nivel transfrontalier, precum și în ceea ce privește aspecte precum monitorizarea performanței și supravegherea reglementară. OP2, OP3 și OP4 au în vedere o accelerare a digitalizării și automatizării procesului de gestionare a capacităților.

Opțiunea de politică preferată, OP3, introduce toate măsurile propuse de sector pentru a moderniza normele de gestionare a capacității astfel încât să se răspundă mai bine nevoilor tuturor segmentelor pieței feroviare. Aceasta adaugă un mecanism de coordonare bazat pe norme, care consolidează rolul rețelei administratorilor de infrastructură ca organism decizional, sprijinit de o entitate operațională numită legal. În calitate de omolog al organismelor de reglementare la nivelul UE, acesta consolidează mandatul rețelei organismelor de reglementare din domeniul feroviar. Normele detaliate, inclusiv cele privind selectarea unei entități pentru sarcini operaționale, care vor sprijini procesul decizional, vor fi stabilite în acte fără caracter legislativ, după consultări ample cu părțile interesate.

Care sunt punctele de vedere ale diferitelor părți interesate? Cine sunt susținătorii fiecărei opțiuni?

Consultarea părților interesate a arătat un consens clar cu privire la faptul că normele actuale privind gestionarea capacităților nu vor permite sectorului feroviar să se dezvolte în conformitate cu ambițiile politice de la nivelul UE și al statelor membre. S-a bucurat de un sprijin larg abordarea axată pe eliminarea rigidității în procesul de stabilire a graficului de circulație anual și pe completarea acestuia cu procese mai strategice și mai suple/flexibile, urmărite atât de întreprinderile feroviare, cât și de administratorii de infrastructură. Fără a aduce atingere consensului în linii generale, părțile interesate au subliniat aspecte care sunt deosebit de relevante pentru ele. Întreprinderile feroviare au subliniat faptul că gestionarea capacităților trebuie să țină seama de nevoile pieței, atrăgând atenția asupra unei abordări „orientate către ofertă” în mod excesiv, care riscă să conducă la o gestionare a capacităților rigidă și necorelată cu nevoile clienților. Unele organisme de reglementare au împărtășit acest punct de vedere și multe dintre ele au subliniat beneficiile concurenței pe piețele transportului feroviar, evidențiind importanța sarcinii lor de a asigura condiții de concurență echitabile, în special în cazul în care administratorilor de infrastructură li se acordă un rol mai proactiv în gestionarea capacităților. În acest context, organismele de reglementare au susținut că orice responsabilități decizionale comune ale administratorilor de infrastructură la nivelul UE trebuie să fie contrabalansate de competențe similare în materie de reglementare la nivelul UE.

În ceea ce privește introducerea unor mecanisme de coordonare la nivelul UE, având în vedere caracteristica esențială care diferențiază OP3 și OP4 de OP2, întreprinderile feroviare și administratorii de infrastructură au adoptat o poziție rezervată în etapa inițială a consultării. Administratorii de infrastructură au subliniat că expertiza și cunoștințele lor de la fața locului nu pot fi înlocuite de o entitate la nivelul UE. Întreprinderile feroviare și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că orice structură de la nivelul UE se confruntă cu riscul de a fi marginalizată de administratorii de infrastructură în fața intereselor naționale predominante. Întreprinderile feroviare au menționat că au așteptări mai mari de la o entitate care combină funcții de conducere și de reglementare la nivelul UE, aflată într-o poziție de subordonare față de administratorii de infrastructură, ca forță motrice către condiții mai bune pentru transportul feroviar transfrontalier.

Clienții serviciilor de transport feroviar, în special pe segmentul transportului de marfă, au subliniat necesitatea unor creșteri urgente și semnificative ale performanței ca o condiție prealabilă esențială pentru transferul unor volume suplimentare de transport către transportul feroviar. În special cu privire la transportul de marfă, s-a subliniat importanța fiabilității, a punctualității și a informării clienților. Clienții transportului feroviar au exprimat cel mai puternic sprijin pentru opțiunile de politică mai ambițioase (OP3 și OP4), care implică responsabilități semnificative la nivelul UE.

Deși feedbackul primit din partea statelor membre în timpul consultării a fost redus, acesta a susținut,

În general, obiectivul inițiativei de a promova dezvoltarea transportului feroviar, rămânând în același timp relativ vag cu privire la mijloacele de a-l realiza. A existat o tendință de menținere a abordării bazate pe coridoare în ceea ce privește coordonarea transfrontalieră.

C. Impactul opțiunii preferate

Care sunt beneficiile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?

Opțiunea de politică preferată are ca rezultat beneficii totale estimate la 13 502,7 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată pentru perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință.

Beneficiile directe includ o creștere a capacității utilizabile a infrastructurii existente, care permite o creștere cu 4 % a traficului feroviar (exprimat în tren-km) în comparație cu scenariul de referință din 2050. Alte efecte sunt îmbunătățirea punctualității trenurilor, fiabilitatea serviciilor de transport feroviar și reducerea impactului negativ al lucrărilor de infrastructură feroviară asupra traficului. Beneficiile pentru întreprinderile feroviare ca urmare a creșterii capacității utilizabile sunt estimate la 2 575,7 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată pentru perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință, iar cele datorate îmbunătățirii punctualității trenurilor sunt estimate la 658 de milioane EUR. Opțiunea de politică preferată duce la unele economii de costuri, în special pentru întreprinderile feroviare și administratorii de infrastructură (inclusiv de costuri operaționale), dar și pentru autoritățile publice. Economii totale de costuri pentru întreprinderile feroviare sunt estimate la 482,8 milioane EUR, iar economiile de costuri pentru administratorii de infrastructură sunt estimate la 493,5 milioane EUR (din care 8,2 milioane EUR economii de costuri administrative). Pentru autoritățile publice, economiile totale de costuri sunt estimate la 9,4 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată pentru perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință, din care 2,6 milioane EUR economii de costuri administrative.

Efectele indirecte includ locuri de muncă suplimentare (1,06 milioane de persoane suplimentare angajate în perioada 2025-2050), precum și o reducere a costurilor externe legate de emisiile de CO₂, de emisiile de poluanți atmosferici, de accidente rutiere și de saturare. Beneficiile generate de reducerea costurilor externe sunt monetizate și estimate la 3 309,3 milioane EUR pentru emisiile de CO₂, 681 de milioane EUR pentru emisiile de poluanți atmosferici, 2 801,6 milioane EUR pentru accidente și 2 374,8 milioane EUR pentru saturare.

Creșterea serviciilor de transport feroviar de marfă și îmbunătățirea calității acestora ar trebui să aducă beneficii pentru o serie de operatori economici. Printre aceștia se numără operatorii de terminale și clienții transportului feroviar de marfă.

Facilitarea serviciilor de transport feroviar transfrontalier va avea un impact pozitiv și asupra transportului feroviar de călători și, prin urmare, va aduce beneficii cetățenilor UE.

Atunci când se iau în considerare și costurile, beneficiile nete ale opțiunii de politică preferate sunt estimate la 11 408,8 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată pentru perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință.

Care sunt costurile aferente opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?

Costurile opțiunii de politică preferate sunt estimate la 2 094 de milioane EUR în plus față de costurile de referință, exprimate ca valoare actualizată pentru perioada 2025-2050.

Cea mai mare parte a acestor costuri va reveni administratorilor de infrastructură din cauza mai multor măsuri de politică. O mare parte din costurile totale rezultă din implementarea instrumentelor și aplicațiilor informatice necesare pentru a respecta specificațiile tehnice de interoperabilitate ale UE (STI ATTM) pentru transportul feroviar și pentru a simplifica gestionarea capacităților prin digitalizare și automatizare în general. Mecanismele de coordonare ale UE vor genera costuri semnificative pentru asigurarea operațiunilor în curs și a unui proces decizional solid. Administratorii de infrastructură vor suporta, de asemenea, costuri pentru a asigura cea mai bună aliniere posibilă cu activitatea de la nivelul UE și cu omologii lor învecinați. Ponderea ridicată a costurilor pentru administratorii de infrastructură reflectă faptul că rolul lor în gestionarea capacităților și a traficului este consolidat de inițiativă, dar și că aceștia trebuie să asigure condiții de concurență echitabile prin punerea în aplicare a unor mecanisme de consultare cuprinzătoare. Costurile totale pentru administratorii de infrastructură sunt estimate la 1 609 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată pentru perioada 2025-2050 (în raport cu scenariul de referință).

Costurile pentru întreprinderile feroviare care rezultă direct din această inițiativă (435,1 milioane EUR) sunt mult mai mici și se referă în principal la introducerea accelerată a unor interfețe conforme cu STI ATTM pentru sistemele lor informatice legate de gestionarea capacităților, precum și la participarea lor activă la consultările cu administratorii de infrastructură.

Organismele de reglementare vor trebui să se asigure că rețeaua lor dispune de resursele necesare pentru a monitoriza și a interveni în noul proces de gestionare a capacităților. Costurile totale pentru autoritățile publice naționale, care includ și organismele de reglementare, sunt estimate la 31,1 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată pentru perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință. În plus, Comisia Europeană va suporta costuri estimate la 1,8 milioane EUR.

Alte părți interesate (operatorii de terminale și serviciile de transport multimodal) vor suporta costuri mai mici (17 milioane EUR, exprimate ca valoare actualizată pentru perioada 2025-2050 în raport cu scenariul de referință).

Care sunt efectele asupra IMM-urilor și asupra competitivității?

Opțiunea de politică preferată nu vizează IMM-urile, dar se preconizează că va reduce barierele din calea intrării pe piață și va asigura condiții de concurență echitabile. Acest lucru ar favoriza entitățile nou intrate pe piața serviciilor de transport feroviar, dintre care unele sunt probabil IMM-uri.

Este foarte probabil ca operatorii de instalații feroviare și furnizorii de servicii feroviare conexe, dintre care unii sunt IMM-uri, să înregistreze o creștere a activității economice ca urmare a creșterii traficului feroviar.

Prin urmare, se preconizează că inițiativa va avea un impact global pozitiv asupra IMM-urilor.

Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și a administrațiilor naționale?

Majoritatea administratorilor de infrastructură se bazează pe finanțare din partea statului. Întrucât se preconizează că aceștia vor suporta o mare parte din costuri, se poate presupune că acest lucru va avea un efect asupra bugetelor naționale, în special în primii cinci ani, din cauza investițiilor necesare în domeniul IT.

Vor exista alte efecte semnificative?

Creșterea traficului feroviar va avea un impact pozitiv asupra pieței interne. Opțiunea de politică preferată va avea ca rezultat un nivel mai ridicat de armonizare și integrare a serviciilor de infrastructură feroviară, ceea ce va aduce beneficii operatorilor care dezvoltă servicii transfrontaliere, oferind astfel oportunități pentru o concurență sporită și contribuind la crearea unui spațiu feroviar unic european.

Proportionalitatea

Opțiunea de politică preferată nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor generale de politică. Obiectivul de îmbunătățire a performanței transportului feroviar include traficul transfrontalier. Opțiunea de politică prevede un mecanism consolidat de coordonare în comparație cu guvernarea actuală a coridoarelor de transport feroviar de marfă, dar ține seama de faptul că, în prezent, traficul feroviar este predominant intern.

D. Acțiuni ulterioare

Când va fi reexaminată politica?

Politica va fi reexaminată după trecerea unei perioade adecvate de la adoptarea propunerii și de la introducerea de norme detaliate prin intermediul unor acte fără caracter legislativ. Va fi nevoie de timp pentru ca măsurile de politică să intre în vigoare și să genereze efecte. Dacă nu apar probleme legate de punerea în aplicare, acest termen nu va fi mai scurt de cinci ani de la intrarea în vigoare a legislației.

În plus, Comisia va fi asistată de un organism de evaluare a performanței și va participa la activitatea administratorilor de infrastructură și a organismelor de reglementare de la nivelul UE, păstrând astfel o imagine de ansamblu asupra progreselor înregistrate în punerea în aplicare și a impactului măsurilor.