

Bruselj, 13. julij 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0271 (COD)

11718/23
ADD 4

TRANS 305
CODEC 1346

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	13. julij 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2023) 444 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za boljše upravljanje in usklajevanje mednarodnega železniškega prometa, da bi se povečal njegov delež v prevozih

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 444 final.

Priloga: SWD(2023) 444 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

**o ukrepih za boljše upravljanje in usklajevanje mednarodnega železniškega prometa, da
bi se povečal njegov delež v prevozih**

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

A. Nujnost ukrepanja
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
Železniški promet je trajnosten način prevoza, ki naj bi podprl prehod na podnebno nevtravno gospodarstvo EU. Železniški sektor ima trenutno težave pri zagotavljanju storitev, ki ustrezajo potrebam uporabnikov, zlasti v zvezi s tovorom. Prvič, zaradi slabe odzivnosti na potrebe uporabnikov, netočnosti, nezanesljivosti in počasnosti je železniški promet kot način prevoza pogosto druga izbira. Drugič, upravljavci železniške infrastrukture in ponudniki prevoznih storitev (prevozniki v železniškem prometu) ne izkoriščajo vedno najboljše omejenih zmogljivosti železniške infrastrukture. Pravila za upravljanje zmogljivosti železniške infrastrukture in prometa so določena v zakonodaji EU. Direktiva 2012/34/EU o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja določa splošni pravni okvir Unije za enotno evropsko železniško območje. Uredba (EU) št. 913/2010 o evropskem železniškem omrežju za konkurenčen tovorni promet (v nadaljnjem besedilu: uredba o železniških tovornih koridorjih) opredeljuje posebna pravila za enajst železniških tovornih koridorjev s progami, ki prečkajo ozemlje vsaj dveh držav članic in povezujejo dva ali več terminalov. Dokazi kažejo, da sedanji okvir ne ustreza enako vsem segmentom železniškega trga; zlasti v tovornem in čezmejnem prometu je težko pridobiti količinsko in kakovostno zadostne zmogljivosti, ki bi izpolnjevale potrebe uporabnikov. Prevozniki v železniškem prometu in upravljavci infrastrukture so začeli izvajati več pobud, zlasti projekt za preoblikovanje voznih redov, katerega namen je pregledati postopek upravljanja zmogljivosti v Evropi. Vendar je izvajanje ukrepov, preizkušenih v okviru tega projekta, mogoče le s spremembo zakonodaje EU.
Kaj bi bilo treba doseči?
Namen te pobude je izboljšati upravljanje zmogljivosti in prometa na železniškem omrežju EU, da bi podprli rast železniškega prometa. V ta namen je cilj pobude obravnavati dve ključni ugotovljeni težavi. Njeni specifični cilji so: (1) omogočiti učinkovitejše postopke upravljanja zmogljivosti; (2) okrepiti spodbude za izboljšanje uspešnosti železniške infrastrukture in železniških prevoznih storitev; (3) uvesti učinkovitejše mehanizme za usklajevanje med deležniki, zlasti čezmejno, in (4) podpreti uporabo digitalnih orodij, ki omogočajo boljše upravljanje zmogljivosti in prometa.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Čeprav je večina železniškega potniškega prometa notranja, je približno polovica tovornega prometa čezmejna, zato se pričakuje, da se bo povpraševanje po storitvah čezmejnega železniškega prometa povečalo zaradi ambicioznih ciljev razogličenja prevoza ter ukrepov politike, ki so jih predlagale in uvedle Evropska unija in države članice. Zato ima železniški promet izrazito čezmejno razsežnost. Z ukrepanjem na ravni EU se bo neizogibno upošteval razvoj storitev železniškega prometa, ki presegajo nacionalne meje. S tem se omogoči izkoriščanje konkurenčnih prednosti železniškega prometa, ki se z večjimi razdaljami povečujejo. Ukrepanje na ravni EU je bistveno za izboljšanje točnosti in zanesljivosti čezmejnega prometa. Poleg tega bodo nova pravila pozitivno vplivala na kakovost vseh storitev železniškega prometa na omrežju, vključno z domačimi. V naknadni oceni uredbe o železniških tovornih koridorjih iz leta 2021 je opisan železniški trg, ki brez nadaljnega posredovanja na ravni EU ostaja osredotočen na nacionalne storitve, pri čemer prevozniki v železniškem prometu in upravljavci infrastrukture nimajo priložnosti za širitev na podlagi boljše uspešnosti. Upravljavci infrastrukture, ki so bili z veliko večino ustanovljeni na ravni držav članic, se že po zasnovi osredotočajo na upravljanje nacionalnega železniškega omrežja. Zato sta za nemoten čezmejni železniški promet potrebni učinkoviti usklajevanje in povezovanje na ravni EU, da se obravnavajo vprašanja, povezana z zmogljivostjo in prometom čezmejnih vlakov na celotnem omrežju EU, s čimer se presežejo omejitve železniških tovornih koridorjev, ki obsegajo le del zmogljivosti na delu železniškega omrežja.
B. Rešitve
Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?
V okviru te ocene učinka so bile razvite štiri možnosti politike (PO1, PO2, PO3 in PO4). V vseh možnostih so predlagane rešitve za ugotovljene težave, vendar se razlikujejo glede na obseg ukrepov, predvidenih na ravni EU. Cilj možnosti politike PO1 je ohraniti pristop koridorja in ga razširiti na ves čezmejni promet. Možnosti politike PO2, PO3 in PO4 temeljijo na pobudah deležnikov ter uvajajo nov

in edinstven sklop pravil za upravljanje zmogljivosti na celotnem omrežju. Razlikujejo se v smislu mehanizmov za zagotavljanje usklajevanja upravljanja zmogljivosti prek meja ter vidikov, kot sta spremljanje uspešnosti in regulativni nadzor. Možnosti politike PO2, PO3 in PO4 predvidevajo pospešitev digitalizacije in avtomatizacije upravljanja zmogljivosti.

Prednostna možnost politike PO3 uvaja vse ukrepe, ki jih predlaga sektor za posodobitev pravil za upravljanje zmogljivosti, da bi bolje ustrezali potrebam vseh segmentov železniškega trga. Dodaja na pravilih temelječ mehanizem usklajevanja, s čimer krepi mrežo upravljavcev infrastrukture kot organa odločanja, ki ga podpira pravno imenovani delujoči subjekt. Kot regulativna podlaga na ravni EU krepi mandat mreže železniških regulatornih organov. Podrobna pravila, vključno z izbiro subjekta za operativne naloge, ki bodo v podporo pri postopku odločanja, bodo po obsežnih posvetovanjih z deležniki določena v nezakonodajnih aktih.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Pri posvetovanju z deležniki je bilo izraženo jasno soglasje, da sedanja pravila za upravljanje zmogljivosti ne bodo omogočila rasti v železniškem sektorju v skladu z ambicijami politike na ravni EU in držav članic. Pristop za odpravo togosti letnega voznega reda in njegovo dopolnitev z bolj strateškimi in prožnejšimi postopki, za katere si skupaj prizadevajo prevozniki v železniškem prometu in upravljavci infrastrukture, je bil široko podprt. Ne glede na splošno soglasje so deležniki poudarili vidike, ki so zanje posebej pomembni. Prevozniki v železniškem prometu so poudarili, da je treba pri upravljanju zmogljivosti upoštevati potrebe trga, in opozorili na pristop, ki je preveč usmerjen v ponudbo, zaradi česar obstaja tveganje, da bo upravljanje zmogljivosti togo in da se pri njem ne bodo upoštevale potrebe uporabnikov. Nekateri regulatorni organi so se z navedenim stališčem strinjali, mnogi pa so izpostavili koristi konkurence na trgih storitev železniškega prometa in poudarili pomen njihove naloge, da zagotovijo enake konkurenčne pogoje, zlasti če imajo upravljavci infrastrukture bolj proaktivno vlogo pri upravljanju zmogljivosti. V zvezi s tem so regulatorni organi trdili, da je treba vse skupne odgovornosti upravljavcev infrastrukture za sprejemanje odločitev na ravni EU uravnotežiti s podobnimi pooblastili na ravni EU z regulativnega vidika.

V zvezi z uvedbo mehanizmov usklajevanja na ravni EU so prevozniki v železniškem prometu in upravljavci infrastrukture glede na ključno značilnost, po kateri se možnosti politike PO3 in PO4 razlikujeta od možnosti politike PO2, v začetni fazi posvetovanja izrazili zadržano mnenje. Upravljavci infrastrukture so poudarili, da njihove usposobljenosti in znanja na terenu ne more nadomestiti subjekt na ravni EU. Prevozniki v železniškem prometu so izrazili zaskrbljenost, da se vse strukture na ravni EU srečujejo s tveganjem, da jih bodo upravljavci infrastrukture zaradi prevladujočih nacionalnih interesov postavili na stranski tir. Prevozniki v železniškem prometu so izrazili večja pričakovanja od subjekta, ki bi imel hkrati funkcijo upravljanja in regulativno funkcijo na ravni EU ter bi bil v podrejenem položaju v primerjavi z upravljavci infrastrukture, kot gonilno silo v smeri boljših pogojev za čezmejni železniški promet.

Uporabniki železniških prevoznih storitev so zlasti v segmentu tovornega prometa poudarili potrebo po takojšnjem in znatnem povečanju uspešnosti kot temeljnemu pogojem za preusmeritev dodatne količine prevoza na železnico. Zlasti v zvezi s tovorom je bil poudarjen pomen zanesljivosti, točnosti in obveščenosti uporabnikov. Uporabniki v železniškem prometu so najbolj podprli bolj ambiciozni možnosti politike (PO3 in PO4), ki predvidevata precejšnje odgovornosti na ravni EU.

Čeprav je bilo med posvetovanjem prejetih malo povratnih informacij držav članic, so te na splošno podprle cilj pobude za spodbujanje razvoja železniškega prometa, medtem ko so bile razmeroma nejasne glede sredstev za njegovo doseganje. Opazna je bila težnja po ohranitvi pristopa k čezmejnemu usklajevanju, ki temelji na koridorjih.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Skupne koristi prednostne možnosti politike so ocenjene na 13 502,7 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče.

Neposredne koristi vključujejo povečanje uporabne zmogljivosti obstoječe infrastrukture, kar omogoča 4-odstotno povečanje železniškega prometa (izraženo v vlakovnih kilometrih) v primerjavi z izhodiščem leta 2050. Nadaljnji učinki vključujejo izboljšanje točnosti vlakov, zanesljivost storitev železniškega prometa in zmanjšanje negativnega vpliva del na železniški infrastrukturi na promet. Koristi za prevoznike v železniškem prometu zaradi povečanja uporabne zmogljivosti so ocenjene na 2 575,7 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče, koristi

zaradi večje točnosti vlakov pa na 658 milijonov EUR. Prednostna možnost politike prinaša nekaj prihrankov pri stroških, zlasti za prevoznike v železniškem prometu in upravljavci infrastrukture (vključno z operativnimi stroški), pa tudi za javne organe. Skupni prihranki pri stroških za prevoznike v železniškem prometu so ocenjeni na 482,8 milijona EUR, prihranki pri stroških za upravljavce infrastrukture pa na 493,5 milijona EUR (od tega 8,2 milijona EUR prihrankov pri upravnih stroških). Za javne organe so skupni prihranki pri stroških ocenjeni na 9,4 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče, od tega 2,6 milijona EUR prihrankov pri upravnih stroških.

Posredni učinki vključujejo dodatno zaposlovanje (1,06 milijona dodatnih zaposlenih v obdobju 2025–2050) ter zmanjšanje zunanjih stroškov emisij CO₂, emisij onesnaževal zraka ter prometnih nesreč in zastojev. Koristi zaradi zmanjšanja zunanjih stroškov so denarne in ocenjene na 3 309,3 milijona EUR za emisije CO₂, 681 milijonov EUR za emisije onesnaževal zraka, 2 801,6 milijona EUR za nesreče in 2 374,8 milijona EUR za zastoje.

Več gospodarskih subjektov bi moralo imeti koristi od povečanja železniških tovarnih storitev in njihove boljše kakovosti. Med njimi so upravljavci terminalov in uporabniki železniškega tovornega prometa.

Olajšanje storitev čezmejnega železniškega prometa bo pozitivno vplivalo tudi na železniški potniški promet in tako koristilo državljanom EU.

Tudi ob upoštevanju stroškov so neto koristi za prednostno možnost politike ocenjene na 11 408,8 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Stroški prednostne možnosti politike so ocenjeni na 2 094 milijonov EUR poleg osnovnih stroškov, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050.

Zaradi več ukrepov politike bodo največji delež teh stroškov nosili upravljavci infrastrukture. Velik delež skupnih stroškov izhaja iz uporabe orodij in aplikacij IT, potrebnih za uskladitev s tehničnimi specifikacijami EU za interoperabilnost (TSI za telematske aplikacije za tovorni promet) za železniški promet ter za poenostavitev upravljanja zmogljivosti z digitalizacijo in avtomatizacijo na splošno. Mehanizmi usklajevanja EU bodo povzročili znatne stroške za zagotovitev tekočih operacij in sprejemanja razumnih odločitev. Upravljavci infrastrukture bodo imeli tudi stroške za zagotavljanje čim boljše uskladitve z delom na ravni EU in s sosednjimi partnerji. Velik delež stroškov za upravljavce infrastrukture pomeni, da se s pobudo krepí njihova vloga pri upravljanju zmogljivosti in prometa in da morajo zagotoviti enake konkurenčne pogoje z izvajanjem celovitih mehanizmov za posvetovanje. Skupni stroški za upravljavce infrastrukture so ocenjeni na 1 609 milijonov EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 (glede na izhodišče).

Stroški za prevoznike v železniškem prometu, ki izhajajo neposredno iz te pobude (435,1 milijona EUR), so precej nižji in so večinoma povezani s pospešeno uvedbo vmesnikov, skladnih s TSI za telematske aplikacije za tovorni promet, za njihove informacijske sisteme, povezane z upravljanjem zmogljivosti in z njihovim dejavnim sodelovanjem pri posvetovanjih z upravljavci infrastrukture.

Regulatorni organi bodo morali zagotoviti, da bo njihova mreža imela sredstva za spremljanje in posredovanje v novem procesu upravljanja zmogljivosti. Skupni stroški za nacionalne javne organe, vključno z regulatornimi organi, so ocenjeni na 31,1 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče. Poleg tega so stroški, ki jih bo imela Evropska komisija, ocenjeni na 1,8 milijona EUR.

Drugi deležniki (upravljavci terminalov in storitve multimodalnega prevoza) bodo imeli manjše stroške (17 milijonov EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče).

Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja in konkurenčnost?

Prednostna možnost politike ni usmerjena v mala in srednja podjetja, vendar se pričakuje, da bo zmanjšala ovire za vstop na trg in zagotovila enake konkurenčne pogoje. To bi koristilo novim udeležencem na trgu storitev železniškega prometa, med katerimi so nekateri verjetno mala in srednja podjetja.

Zaradi povečanja železniškega prometa se bo gospodarska dejavnost za upravljavce železniških zmogljivosti in ponudnike z železnico povezanih storitev, med katerimi so nekateri mala in srednja podjetja, verjetno povečala.

Zato se pričakuje, da bo pobuda na splošno pozitivno vplivala na mala in srednja podjetja.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Večina upravljavcev infrastrukture se zanaša na državno financiranje. Ker se od njih pričakuje, da bodo krili velik del stroškov, je mogoče domnevati, da bo to vplivalo na nacionalne proračune, zlasti v prvih petih letih zaradi potrebnih naložb v informacijsko tehnologijo.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Povečanje železniškega prometa bo pozitivno vplivalo na notranji trg. Prednostna možnost politike bo privedla do višje stopnje usklajenosti in povezovanja storitev železniške infrastrukture, kar bo koristilo prevoznikom, ki razvijajo čezmejne storitve, s čimer se bodo zagotovile priložnosti za večjo konkurenco, prispevalo pa se bo tudi k enotnemu evropskemu železniškemu območju.
Sorazmernost
Prednostna možnost politike ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje splošnih ciljev politike. Cilj izboljšanja uspešnosti železnic vključuje tudi čezmejni promet. Možnost politike zagotavlja okrepljen mehanizem usklajevanja v primerjavi s sedanjim upravljanjem železniških tovornih koridorjev, vendar upošteva dejstvo, da je železniški promet trenutno pretežno notranji.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Politika bo pregledana, pri čemer se zagotovi ustrezno obdobje po sprejetju predloga in uvedbi podrobnih pravil z nezakonodajnimi akti. Za ukrepe politike bo potreben čas, preden začnejo veljati in ustvarjati učinke. Če se ne pojavijo težave pri izvajanju, bo to najmanj pet let po začetku veljavnosti zakonodaje.
Poleg tega bo Komisiji pomagal organ za oceno uspešnosti, sodelovala pa bo tudi pri delu upravljavcev infrastrukture in regulatornih organov na ravni EU, s čimer bo imela pregled nad napredkom pri izvajanju in učinkom ukrepov.