EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.10.19.
SEC(2011) 1213 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

JAVASLAT - AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról

{COM(2011) 650 végleges}
{SEC(2011) 1212 végleges}

E dokumentum a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó, a Bizottság által átdolgozott uniós iránymutatásokhoz kapcsolódó hatásvizsgálati jelentés vezetői összefoglalóját tartalmazza.

1. PROBLÉMA-MEGHATÁROZÁS: A CÉLNAK NEM MEGFELELŐ, SZÉTTAGOLT HÁLÓZAT

Egészében véve az EU 27 tagállama közlekedési infrastruktúrákkal jól ellátott. Ezek az infrastruktúrák azonban egyelőre még nem biztosítják az Unió számára a teljes transzeurópai hálózatot, amely megfelelően eleget tud tenni a reá vonatkozóan meghatározott célkitűzéseknek. A TEN-T földrajzi szempontból széttagolt — különösen az országok közötti viszonylatban és a modalitást tekintve —, mind a különböző közlekedési módok között, mind azokon belül.

A hiányzó határokon átnyúló összeköttetések napjainkban jelentős szűk keresztmetszetet alkotnak, akadályozva az áruk és személyek mozgását a fontos európai közlekedési tengelyek mentén. Érintik mind az Unió tagállamai közötti, mind a szomszédos országokkal fennálló összeköttetéseket. Ezenkívül, a régi és az új tagállamok között az infrastruktúra minőségében és rendelkezésre állásában meglévő jelentős és tartós különbség azt is jelenti, hogy a kelet-nyugati összekötetéseket alig fejlesztik a TEN-T térképen túlsúlyban levő észak-déli összeköttetésekkel szemben.

Az infrastrukturális hálózat a közlekedési módok szempontjából tekintve is széttagolt. A személyek és áruk közlekedési módok közötti cseréjét lehetővé tevő, különböző közlekedési módokat összekapcsoló csomópontok Európa számos fontosabb vasúti állomásán, repülőterén és kikötőjében fejletlenek. Az intermodális kapacitás hiánya, a vasúti és belvízi közlekedési hálózatok mentén hiányzó vagy rossz minőségű szakaszokkal párosulva a komodális lehetőségek elégtelen kihasználásához vezet, valamint valamennyi közlekedési mód esetében növeli az infrastruktúra kapacitáshiányát.

Ezen túlmenően az egyes tagállamok régóta fennálló hagyományain és jogszabályain alapuló eltérő működési szabályok és szabványok megsokszorozzák a közlekedési rendszerben jelentkező akadályokat és szűk keresztmetszeteket. Szembetűnő példa erre a vasúti közlekedés, ahol az eltérő működési szabályoknak betudható („puha”) átjárhatósági problémák, mint például a vonatvezérlési jelzőrendszer, a dokumentumok kezelése, a nyelvi rendszerek, a vonat személyzetével kapcsolatos tanúsítások, hátsó világítás, stb. és a fizikai infrastruktúra paramétereinek, mint például a vágánynyomtáv, a vonathossz, tengelyterhelések és a vontatási energiaellátási rendszerek eltérő volta, komolyan akadályozzák a („kemény”) infrastruktúrába történő nagyarányú transzeurópai beruházások eredményességét.

A probléma tekintetében négy kiváltó okot azonosítottak, két cselekvési területnek megfelelően: koncepcionális tervezés és a végrehajtás eszközei. A széttagoltsághoz vezető okok a következők: a hálózati konfiguráció elégtelen EU-szintű megtervezése; a hálózatok TEN-T-n belüli átjárhatóságára vonatkozó közös szabványok elégtelen végrehajtása és közös szabályok elfogadásának hiánya; a projektek végrehajtása terén a tagállamok közötti korlátozott együttműködés és a TEN-T pénzügyi eszközei odaítélésének kellő mértékű feltételekhez kötésének hiánya.

2. INDOKOLT-E AZ EU FELLÉPÉSE A SZUBSZUDIARITÁS ELVE ALAPJÁN?

A közlekedési infrastruktúra terén a közlekedés egységes európai piacon belül történő áramlásának támogatása, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohéziós szükségletek kielégítése érdekében a transzeurópai hálózat összehangolt fejlesztésének szükségességét felismerték azáltal, hogy az Európai Unióról szóló szerződésben külön rendelkezéseket szenteltek ennek.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 170–172. cikke határozza meg a TEN-T létrehozásának és fejlesztésének támogatása terén az EU fellépésének átfogó célkitűzéseit és terjedelmét. Ezenkívül egy sor a Bizottság által elfogadott jelentős új politikai stratégiai dokumentum (az EU 2020 stratégia, a költségvetésről szóló közlemény, a közlekedéspolitikai fehér könyv, egységes piaci intézkedéscsomag) új politikai hátteret biztosított a TEN-T szakpolitika fejlesztésének.

A 172. cikk megállapítja a szubszidiaritás elve alkalmazásának kereteit, előírva, hogy a tagállamok hozzájárulása szükséges a területükön megvalósítandó projektekhez. Az Unió, mint az iránymutatásokat kidolgozó fél, és az azokat végrehajtó tagállamok közötti koordináció szükségessége elvezetett a TEN-T Iránymutatások Bizottság létrehozásához, amelyet a TEN-T iránymutatások felülvizsgálatának minden szakaszába bevontak.

3. A TEN-T SZAKPOLITIKA FELÜLVIZSGÁLATÁNAK CÉLKITŰZÉSEI

E kezdeményezés átfogó célja, hogy 2030-ra teljes körű és integrált TEN-T hálózatot hozzon létre, amely által a hálózat a lehető legnagyobb mértékű hozzáadott értéket nyújtja Európa számára. Az optimális hálózat a közlekedési módokat kombináló és átjárható módon lefedi és összekapcsolja az EU valamennyi tagállamát. E hálózat összeköttetéseket nyújt a szomszédos és harmadik országok, valamint valamennyi közlekedési mód és rendszer felé, amelyek támogatják a versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer elérésére irányuló törekvést 2050-ig.

Ez az általános célkitűzés 2030-ig elérendő konkrétabb célokra bontható le. E 4 konkrét célkitűzés mindegyike arra irányul, hogy a széttagoltság problémáját kiváltó 4 ok egyikét kezelje.

Az első konkrét célkitűzés az EU **tervezési** folyamatán belül történő koordinációt mélyíti el:

- *Következetes és átlátható megközelítés meghatározása a TEN-T által az EU számára nyújtott lehető legnagyobb mértékű hozzáadott érték elérése érdekében,* a hálózat összeköttetések hiányából adódó széttagoltsága, a multimodalitás, a szomszédos és harmadik országok felé megfelelő összeköttetések létesítése szempontjainak kezelésével, valamint megfelelő földrajzi lefedettség biztosítása.

A következő három konkrét célkitűzés felelősségteljes irányítási struktúrát tervez meg az így azonosított optimális hálózati konfiguráció biztonságos **megvalósítása** érdekében:

- Az irányítási rendszerek európai *szabványai* alkalmazásának az elősegítése, és a közös érdekű TEN-T projektek összehangolt működési szabályai kidolgozásának a szorgalmazása. Ez a cél nem irányul új konkrét szabványok és szabályok előírására,

hanem a már kidolgozott közös európai szabványok eredményes elfogadását és alkalmazását akarja biztosítani.

- *A tagállamok közötti együttműködés javítása* a beruházások, az időzítés, az útvonalak és a közös érdekű projektek környezeti és költség-haszon elemzésének az összehangolása érdekében.

- Annak biztosítása, hogy *az optimális hálózati konfiguráció az EU finanszírozás odaítélésében kulcsszerepet játsszon*, lehetővé téve a határokon átnyúló szakaszok, a hiányzó összeköttetések és a kapacitáshiányok középpontba helyezését.

E konkrét célkitűzések operatív célokra tovább lebontásra kerültek, az alábbiak szerint:

A hálózati konfiguráció meghatározására szolgáló módszertannak lehetővé kell tennie:

- Valamennyi fő repülőtér és tengeri kikötő 2050-ig történő összekötését más közlekedési módokkal, különösen a (nagysebességű) vasúttal és a belvízi hajózási rendszerekkel;

- a 300 kilométer távolságot meghaladó árufuvarozás 30°%-ának áttelerélését 2030-ig, míg 50°%-ot meghaladó arányát 2050-ig más közlekedési módok felé, így a vasúti vagy vízi szállítás felé.

Az európai szabványok alkalmazását és a közös szabályok elfogadását az alábbiak szerint kell végrehajtani:

- 2030-ra biztosítani kell az európai forgalomirányítási rendszerek (ERTMS, SESAR, ITS, RIS, SSN és LRIT) közös érdekű projektek tekintetében történő bevezetését;

- biztosítani kell a tagállamok elkötelezettségét közös működési szabályok elfogadása iránt, hogy 2030-ra teljes mértékben működőképes közös érdekű projektek álljanak rendelkezésre.

A tagállamok közötti együttműködés elmélyítése az alábbiak révén történik:

- kötelező érvényű kötelezettségvállalás megszerzése a tagállamoktól az alapvető fontosságú határokon átnyúló projektek végrehajtásához, kötelező érvényű ütemezéssel;

- kötelező érvényű kötelezettségvállalás megszerzése a tagállamoktól a területüket érintő, határokon átnyúló hatásokkal járó kapacitáshiányok és hiányzó összeköttetések kiküszöbölésére irányuló intézkedések végrehajtásához.

Az optimális hálózati konfiguráció biztosítja:

- hogy a határokon átnyúló projektek, a kapacitáshiányok és hiányzó összeköttetések, az átjárhatóság és az intermodalitás prioritást élvezzenek.

- az EU forrásokból származó finanszírozás odaítélése az EU környezetvédelmi jogszabályai betartása feltételének legyen alárendelve (EEO, KHV és Natura 2000)

4. SZAKPOLITIKAI ALTERNATÍVÁK

Kétágú folyamatot alkalmaztunk a lehetséges szakpolitikai alternatívák kidolgozásához, amelyek kezelni tudják a TEN-T széttagoltságához vezető kiváltó okokat és elő tudják segíteni a fent ismertetett célkitűzések elérését. Először a lehetséges általános szakpolitikai forgatókönyveket azonosítottuk az egyes cselekvési területeken. Öt (A) „tervezési" forgatókönyvet irányoztunk elő — szokásos üzletmenet, az iránymutatások elvetése, új kiemelt fontosságú projektek kiválasztása (vagy „Essen 2"), Törzshálózat és sűrű átfogó hálózat; valamint öt (B) „végrehajtási" forgatókönyvet dolgoztunk ki – szokásos üzletmenet, iránymutatások elvetése, kizárólag szabályozói megközelítés, fokozott együttműködés, teljes körű operatív irányítás az EU által.

Másodszor, szakpolitikai alternatívákat dolgoztunk ki a szakpolitikai forgatókönyvek egyes cselekvési szinteken történő párosításával. Ennek eredményeként 25 párosításból álló tervezési és végrehajtási (AB) forgatókönyvet tartalmazó mátrixot kaptunk, azaz 25 (elméletileg) lehetséges szakpolitikai alternatívát. Minthogy az „Iránymutatások elvetése" tervezési forgatókönyv nem volt összeegyeztethető egyik végrehajtási forgatókönyvvel sem, az ezt tartalmazó öt alternatívát kezdettől fogva elvetettük. Ezt a tervezési forgatókönyvet a továbbiakban önálló szakpolitikai alternatívának tekintettük, végrehajtási dimenzió nélkül.

A fennmaradó 21 alternatívát a TEN-T széttagoltságát kiváltó okok kezelésében elért eredményességük tekintetében előzetes értékelésnek vetettük alá. Ezt követően három forgatókönyv-kombináció került kiválasztásra egyértelműen életképes szakpolitikai alternatívaként: az A3B4, az A4B4, az A5B4 és negyedikként, határesetként az A1B4. Bár ez utóbbi kombináció egy kivételével az összes kiváltó okra való pozitív hatása miatt magas pontszámokat kapott, mégis elvetettük. Mivel a tervezés terén továbbra is korlátozott maradna a koordináció, ez az alternatíva nem oldaná meg a hálózati széttagoltság központi problémáját, és mint ilyen nem lenne életképes szakpolitikai alternatíva.

Hatás a következőkre: Alternatívák	Tervezési koordináció	Átjárhatósági szabványok és szabályok	Tagállamok közötti együttműködés	Az EU finanszírozás odaítélésének feltételhez kötöttsége
A1B1 Szokásos üzletmenet / a jelenlegi 30 kiemelt fontosságú projekt (PP) és a jelenlegi végrehajtási megközelítés folytatása	[0]	[0]	[+]	[0]
A1B2 A jelenlegi 30 PP folytatása, de a végrehajtást szolgáló további EU támogatás nélkül	[0]	[0/-]	[-]	[-]
A1B3 A jelenlegi 30 PP folytatása, a végrehajtás tisztán szabályozói megközelítése mellett	[0]	[0/+]	[+]	[0/+]

A1B4 A jelenlegi 30 PP folytatása, fokozott együttműködés mellett	[0]	[++]	[+++]	[+++]
A1B5 A jelenlegi 30 PP folytatása az EU teljes körű operatív irányítása mellett	[0]	[++]	[-]	[+]
A2 Iránymutatások elvetve	[-]	n.a.	n.a.	n.a.
A3B1 A tagállamok új PP-ket választanak ki (Essen 2), a jelenlegi végrehajtási megközelítés mellett	[+]	[0]	[+]	[0]
A3B2 A tagállamok új PP-ket választanak ki (Essen 2), a végrehajtást szolgáló további EU támogatás nélkül	[+]	[0/-]	[-]	[-]
A3B3 A tagállamok új PP-ket választanak ki (Essen 2), a végrehajtás tisztán szabályozói megközelítése mellett	[+]	[0/+]	[+]	[0/+]
A3B4 A tagállamok új PP-ket választanak ki (Essen 2), fokozott együttműködés mellett	[+]	[++]	[+++]	[++]
A3B5 A tagállamok új PP-ket választanak ki (Essen 2), az EU teljes körű operatív irányítása mellett	[+]	[++]	[-]	[+]
A4B1 Kétrétegű (mag- és átfogó) hálózat a jelenlegi végrehajtási megközelítés mellett	[++]	[0]	[+]	[0]
A4B2 Kétrétegű (törzs- és átfogó) hálózat, a végrehajtást szolgáló EU támogatás nélkül	[++]	[0/-]	[-]	[-]
A4B3 A végrehajtás tisztán szabályozói megközelítése mellett	[++]	[0/+]	[+]	[0/+]

A4B4 TEN-T Kétrétegű (törzs- és átfogó) hálózat, fokozott együttműködéssel	[++]	[++]	[+++]	[+++]
A4B5 Kétrétegű (törzs- és átfogó) hálózat, az EU teljes körű operatív irányítása mellett	[++]	[++]	[-]	[+]
A5B1 Sűrű TEN-T hálózat a jelenlegi végrehajtási megközelítés mellett	[+++]	[0]	[+]	[0]
A5B2 Sűrű TEN-T, a végrehajtást szolgáló további EU támogatás nélkül	[+++]	[0/-]	[-]	[-]
A5B3 Sűrű TEN-T a végrehajtás tisztán szabályozói megközelítésével	[+++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A5B4 Sűrű TEN-T, fokozott együttműködés mellett	[+++]	[++]	[+++]	[+++]
A5B5 Sűrű TEN-T az EU teljes körű operatív irányítása mellett	[+++]	[++]	[-]	[+]

Jelmagyarázat: [-] negatív; [0] nincs; [+] alacsony; [++] közepes; [+++] magas.

Ezzel párhuzamosan az egyes szakpolitikai forgatókönyvek szubszidiaritás és arányosság elveivel való összhangját is felmértük. Két tervezési forgatókönyvről — „A2/Iránymutatások elvetve” vagy az „A5/Sűrű hálózati megközelítés” — és két végrehajtási forgatókönyvről — „B3/Kizárólag szabályozói megközelítés” és a „B5/Teljes körű operatív irányítás az EU által” — megállapításra került, hogy nem tesznek eleget a fent említett alapelveknek. Ennélfogva az ezeket a forgatókönyveket tartalmazó bármely párosítást szakpolitikai alternatíva szempontjából életképtelennek tekintettük. Következésképpen az A5B4 alternatíva további mérlegelés céljából elvetésre került annak ellenére, hogy az eredményességi kritériumok alapján igen ígéretes lett volna a jelenlegi kiváltó okok kezelése, és ennélfogva a TEN-T szakpolitikai célkitűzéseinek elérése szempontjából[1].

[1] Az alternatíva megtartása ellen szóló egyéb érvek közé tartozott igen magas költsége, amely korlátozott költséghatékonyságot eredményezett volna, valamint az, hogy jelentős infrastrukturális fejlesztést igényelt volna, amelyeket nem lehetett volna a 2030. évi határidőig teljesíteni.

A lehetséges szakpolitikai alternatívák fent leírt előszűrése a választási lehetőséget két szakpolitikai alternatívára szűkítette, amelyek önmagukban képesek a fent azonosított probléma gyökerét képező valamennyi okot kezelni:

– 1. alternatíva (A3B4), amely ötvözi a főleg a jelenlegi szakpolitikán alapuló tervezési megközelítést, habár az eddigi tapasztalatokon alapuló bizonyos változtatásokkal, a végrehajtás szorosabban összehangolt megközelítésével;

– 2. alternatíva (A4B4), amely a tervezés összehangolásának a TEN-T stratégiai „törzse" optimalizált konfigurációjának a meghatározása révén elérendő hathatósabb megközelítését ötvözi az előbbihez hasonlóan a végrehajtás szorosabban összehangolt megközelítésével.

Mindkét alternatíva hatásait felmértük a kiinduló forgatókönyvvel, azaz azzal a helyzettel összehasonlításban, amikor a jelenlegi szakpolitikai megközelítést tartanánk fenn.

5. HATÁSVIZSGÁLAT

Az alábbi táblázat a mérlegelt szakpolitikai alternatívák különböző egyéb gazdasági, társadalmi és környezeti hatásainak jól áttekinthető bemutatását tartalmazza:

	1. alternatíva	2. alternatíva
Gazdasági hatások		
A közlekedési ágazatra gyakorolt hatások		
- a Közlekedési rendszer modalitása és hatékonysága	+	++
- Torlódások és utazási idők	+	++
- Adminisztratív teher	+	++
Általános gazdasági hatások		
- Kereskedelem a szomszédos és harmadik országokkal	+	++
- Gazdasági növekedés	+	++
- Innováció	+	++
- Az EU versenyképessége	+	++
Társadalmi hatások		
Foglalkoztatás és munkahelyek		
- Infrastrukturális beruházásokhoz kapcsolódó munkahelyek	++	++
- A közlekedési ágazat foglalkoztatási helyzetére gyakorolt hatások	+	++
Közegészségügy és közbiztonság		

- Közúti közlekedésbiztonság	+	++
Hozzáférhetőség és területi kohézió	+	++
Környezeti hatások		
Kibocsátások		
- Éghajlatváltozás	=	+
- Levegőszennyezés	++	++
- Zaj	=	+
Energiafelhasználás	+	+
Földhasználat	-	-

Az elemzés megállapította, hogy:

– Mind az 1. alternatíva, mind a 2. alternatíva összességében nagyobb mértékű pozitív *gazdasági* hatással jár — mind makrogazdasági szinten, mind az európai közlekedési rendszerre vonatkozóan —, mint a kiindulási forgatókönyv. A 2. alternatíva előnyösebbnek tűnik, mivel valamennyi vizsgált szempont tekintetében nagyobb mértékű pozitív hatásokkal jár.

– A *társadalmi* hatásokat illetően mind az 1. alternatíva, mind a 2. alternatíva a munkahelyteremtés szempontjából nagyobb mértékű pozitív hatásokkal járna, mintha fenntartanánk a jelenlegi szakpolitikai megközelítést. A biztonságra gyakorolt hatás is valószínűleg pozitív lenne mindkét alternatíva esetében, bár a jobb hálózati konfiguráció következtében megnövekedett forgalom mennyiségének visszahatása miatt mindkét alternatíva esetében csekélyebb mértékben. A 2. alternatíva az előnyben részesítendő, mert minden szempontból nagyobb mértékű pozitív hatásokkal jár.

– Ami a *környezeti* szempontokat illeti, az 1. alternatíva és 2. alternatíva esetében a jobb közlekedési hatékonyság visszahatása korlátozza a torlódások csökkenésének és a más közlekedési módra történő átállásnak köszönhető kibocsátás- és energiafelhasználás-csökkenés pozitív hatását. Az 1. alternatíva esetén a földhasználatra és a biológiai sokféleségre gyakorolt hatás különösen negatívnak ígérkezik, mivel új kiemelt fontosságú projektek kiválasztása új infrastruktúra építéséhez vezetne, míg ez a tevékenység korlátozott maradna a 2. alternatíva esetében, a meglévő infrastruktúra optimális összekapcsolására irányuló erőfeszítéseknek köszönhetően. A 2. alternatíva ebből a szempontból is előnyösebbnek tűnik az összességében nagyobb mértékű pozitív hatásai miatt.

A szakpolitikai alternatívák hatásának felmérését nehezen előre jelezhető vagy számszerűsíthető tényezők közrehatása következtében bizonyos fokú bizonytalanság kíséri. Ezek vagy a szakpolitikai alternatívákban rejlő tényezők, mint például a hálózati konfigurációban bekövetkező lehetséges változások, vagy az uniós, tagállami vagy regionális szinten hozott költségvetési döntések hatása, vagy a közlekedési infrastruktúrával kapcsolatos szakpolitikai döntéseken kívülálló tényezők, mint például az egyéb közlekedéspolitikai

intézkedésekkel összefüggésben fellépő számos egymást erősítő és gyengítő hatás, hosszú távú technológiai fejlesztések vagy környezetvédelmi jótékony hatások.

6. AZ ALTERNATÍVÁK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Mindegyik kiválasztott alternatíva jelentősen javítja a kiinduló szakpolitikai megközelítést, mind a konkrét szakpolitikai célkitűzések megvalósításának eredményessége, mind a gazdasági, társadalmi és környezeti hatások tekintetében. A 2. alternatíva összességében nagyobb pozitív hatást fejt ki a mind a tervezés, mind a megvalósítás szintjén biztosított fokozottabb összehangolás miatt.

A hatékonyság tekintetében a 2. alternatíva által biztosított gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi előnyök nagyobbak, mint az 1. alternatíva esetében, míg az alternatívák megvalósításának költségei hasonlóak, ezáltal a 2. alternatíva jobb költség-haszon arányt nyújt, mint az 1. alternatíva.

Végezetül valószínű, hogy a 2. alternatíva eredményesebb a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontok között kötendő kompromisszumok korlátozását tekintve is, mint mindkét másik szakpolitikai megközelítés.

7. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A Bizottság a TEN-T szakpolitika végrehajtásának előrehaladását az elért előrehaladásról szóló éves jelentéseken keresztül értékeli és vizsgálja felül, amely gyakorlat végigkíséri a TEN-T szakpolitika végrehajtását függetlenül attól, hogy a jövőben milyen szakpolitikai megközelítésre esik a választás.

Ezenfelül, a Bizottság és ügynökségei, mégpedig a TEN-T Végrehajtó Ügynökség és az európai koordinátorok — akiknek a megbízatása és szerepe fennmarad valamennyi alternatíva esetében — továbbra is folyamatosan figyelemmel kísérik azokat a mutatókat, amelyek mérik, hogy milyen mértékben teljesülnek az ebben a jelentésben meghatározott szakpolitikai operatív célkitűzések.