



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 19.10.2011
SEC(2011) 1213 galīgā redakcija

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

PRIEKŠLIKUMS EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULAI

par Savienības vadlīnijām Eiropas transporta tīkla attīstībai

{COM(2011) 650 galīgā redakcija}
{SEC(2011) 1212 galīgā redakcija}

Šis dokuments ir ietekmes novērtējuma ziņojuma kopsavilkums par Komisijas pārskatītajām Eiropas transporta tīkla attīstības vadlīnijām.

1. PROBLĒMAS DEFINĪCIJA – FRAGMENTĒTS TĪKLS NEPILDA SAVUS UZDEVUMUS

Eiropas Savienības 27 dalībvalstīs kopumā ir labi attīstīta transporta infrastruktūra. Tomēr šī infrastruktūra joprojām nenodrošina Eiropas Savienību ar pabeigtu Eiropas tīklu, kas spētu atbilstoši pildīt tam izvirzītos uzdevumus. *TEN-T* ir fragmentēts ģeogrāfiski, jo īpaši starp valstīm, un modāli — starp dažādiem transporta veidiem un tajos.

Pārrobežu savienojumu trūkums pašlaik rada būtiskus satiksmes sastrēgumus kravas un pasažieru plūsmām svarīgās Eiropas maģistrālēs. Tas ietekmē savienojumus starp ES dalībvalstīm un ar tās kaimiņvalstīm. Turklāt būtiskās un ilglaicīgās atšķirības infrastruktūras kvalitātes un pieejamības ziņā starp vecajām un jaunajām dalībvalstīm nozīmē arī to, ka savienojumi austrumu–rietumu virzienā ir mazāk attīstīti nekā to analogi ziemeļu–dienvidu virzienā, kas *TEN-T* kartē ir krietnā pārsvarā.

Arī modālā ziņā infrastruktūras tīkls ir fragmentēts. Dažādu transporta veidu mezgli, kas ļautu novirzīt pasažieru un preču plūsmu citos transporta veidos, daudzās lielākajās Eiropas dzelzceļa stacijās, lidostās un ostās ir nepietiekami attīstīti. Intermodālo jaudu trūkums, kā arī ievērojams daudzums iztrūkstošu vai sliktas kvalitātes posmu dzelzceļa un iekšējo ūdensceļu tīklos neļauj pietiekami izmantot dažādu transporta veidu savienošanas iespējas un palielina infrastruktūras jaudas pārslogojumu visos transporta veidos.

Turklāt atšķirīgie ekspluatācijas noteikumi un standarti, kas pamatojas uz ilggadējām tradīcijām un novecojušiem tiesību aktiem dažās dalībvalstīs, tikai vairo šķēršļus un vājos segmentus transporta sistēmā. Par to izteikti liecina dzelzceļa transports, kur „vieglās” savstarpējās izmantojamības problēmas, ko rada atšķirības valstīs spēkā esošajos ekspluatācijas noteikumos, piemēram, vilcienu vadības signalizācijas sistēmās, dokumentu aprītē, valodu režīmā, vilcienu apkopes sertificēšanā, aizmugures lukturu lietojumā utt., kā arī nesaskaņotie fiziskās infrastruktūras parametri, piemēram, sliežu platums, vilcienu garums, slodze uz asīm un vilces enerģijas padeves sistēmas, būtiski apgrūtina lielu Eiropas mēroga ieguldījumu efektivitāti („smagajā”) infrastruktūrā.

Četri šīs problēmas cēloņi ir apzināti saistībā ar divām darbības jomām — konceptuālo plānošanu un īstenošanas līdzekļiem. Fragmentāciju izraisa tādi cēloņi kā tīkla konfigurācijas nepietiekama plānošana ES līmenī, kopīgu standartu nepietiekama ieviešana un kopīgu noteikumu trūkums attiecībā uz tīklu savstarpējo izmantojamību *TEN-T* ietvaros, dalībvalstu nepietiekama sadarbība projektu īstenošanā, kā arī neskaidri priekšnosacījumi *TEN-T* finansējuma instrumentu saņemšanai.

2. VAI ES IEJAUKŠANOS VAR PAMATOT AR SUBSIDIARITĀTI?

Eiropas transporta tīkla koordinētas attīstības nepieciešamība transporta infrastruktūras jomā, lai atvieglotu transporta plūsmas vienotajā Eiropas tirgū un apmierinātu vajadzību pēc ekonomiskās, sociālās un teritoriālās kohēzijas, ir atzīta, iekļaujot īpašus noteikumus ES līgumā.

Līguma par Eiropas Savienības darbību 170.–172. pants definē vispārīgos uzdevumus un ES rīcības jomu, atbalstot *TEN-T* izveidi un attīstību. Turklāt virkne būtisku un jaunu stratēģisko politikas dokumentu, ko pieņēmusi Komisija (ES 2020. gada stratēģija, paziņojums par budžetu, baltā grāmata par transportu, Akts par vienoto tirgu), ir iedibinājusi jaunu politisko kontekstu turpmākai *TEN-T* politikas attīstīšanai.

172. pants rada pamatu subsidiaritātes principa piemērošanai, pieprasot dalībvalstu apstiprinājumus projektiem šo valstu teritorijā. Koordinācijas nepieciešamība starp ES, kas izstrādā vadlīnijas, un dalībvalstīm, kas tās īsteno, ir likusi izveidot *TEN-T* vadlīniju komiteju, kas iesaistījusies visos *TEN-T* vadlīniju grozīšanas procesa posmos.

3. *TEN-T* POLITIKAS PĀRSKATĪŠANAS UZDEVUMI

Šīs iniciatīvas vispārējais mērķis ir līdz 2030. gadam izveidot pabeigtu un integrētu *TEN-T*, kas palielinātu tīkla pievienoto vērtību Eiropai. Šis optimālais tīkls ietvertu un savienotu visas ES dalībvalstis intermodālā un savstarpēji izmantojamā veidā. Minētais tīkls arī nodrošinātu savienojumus ar kaimiņvalstīm un trešām valstīm, kā arī visiem transporta veidiem un sistēmām, kas, savukārt, sekmētu virzību uz priekšu, lai līdz 2050. gadam radītu konkurētspējīgu un resursu ziņā efektīvu transporta sistēmu.

Šādu vispārīgo mērķi var izteikt konkrētākos uzdevumos, kas jāsasniedz līdz 2030. gadam. Katrs no minētajiem četriem konkrētajiem uzdevumiem pievēršas vienam no četriem cēloņiem, kas ir fragmentācijas problēmas pamatā.

Pirmais konkrētais uzdevums veicina koordināciju ES **plānošanā**:

- definēt *saskanīgu un pārredzamu metodi, lai palielinātu ES pievienoto vērtību TEN-T*, risinot tos tīkla fragmentācijas aspektus, kas saistīti ar savienojumu trūkumu, vairākveidu pārvadājumiem (multimodalitāti) un atbilstošiem savienojumiem ar kaimiņvalstīm un trešām valstīm, kā arī nodrošinātu optimālu ģeogrāfisko pārklājumu.

Trīs pārējie konkrētie uzdevumi ir paredzēti pareizas pārvaldības struktūras izveidei, lai nodrošinātu šādi identificētās optimālās tīkla konfigurācijas **īstenošanu**:

- atvieglot Eiropas *standartu* ieviešanu vadības sistēmās un sekmēt saskaņotu ekspluatācijas *noteikumu* izstrādi vispārējās intereses *TEN-T* projektiem. Šis uzdevums neprasa ieviest īpašus jaunus standartus un noteikumus, bet drīzāk nodrošināt jau izstrādāto kopīgo Eiropas standartu efektīvu pieņemšanu un īstenošanu;
- *veicināt dalībvalstu sadarbību*, lai koordinētu investīcijas, laika grafikus, maršrutu izvēli, ietekmes uz vidi un izmaksu un ieguvumu novērtējumus vispārējās intereses projektiem;
- nodrošināt, lai *optimāla tīkla konfigurācija būtu galvenais elements ES finansējuma piešķiršanā* un ļautu pievērsties pārrobežu posmu izbūvei, iztrūkstošajiem savienojumiem un vājajiem segmentiem.

Šie konkrētie uzdevumi ir sīkāk precizēti turpmāk minētajos funkcionālajos mērķos.

Tīkla konfigurācijas definēšanas metodēm ir jārada priekšnoteikumi:

- visu lielāko lidostu un jūras ostu savienošanai ar citiem transporta veidiem, jo īpaši (ātrgaitas) dzelzceļa un iekšējo ūdensceļu sistēmām, līdz 2050. gadam;
- 30 % kravas autopārvadājumu, kas pārsniedz 300 km attālumu, pārvirzīšanai uz citiem transporta veidiem, piemēram, dzelzceļa vai ūdens transportu, līdz 2030. gadam, un vairāk nekā 50 % — līdz 2050. gadam.

Eiropas standartu ieviešana un kopīgu noteikumu pieņemšana jāīsteno šādā veidā:

- nodrošinot līdz 2030. gadam Eiropas transporta vadības sistēmu ieviešanu (*ERTMS*, *SESAR*, *ITS*, *RIS*, *SSN* un *LRIT*) vispārējās intereses projektos;
- nodrošinot dalībvalstu apņemšanos vienoties par kopīgiem ekspluatācijas noteikumiem, lai vispārējās intereses projekti līdz 2030. gadam darbotos pilnīgi.

Dalībvalstu sadarbības veicināšana jāīsteno šādā veidā:

- liekot dalībvalstīm uzņemties saistošus pienākumus īstenot būtiskus pārrobežu projektus saistošos termiņos;
- liekot dalībvalstīm uzņemties saistības un pieņemt pasākumus nolūkā risināt savās teritorijās sastrēgumu un iztrūkstošo savienojumu problēmas, kam ir pārrobežu ietekme.

Optimāla tīkla konfigurācija nodrošina:

- prioritāti pārrobežu projektiem, vājajiem segmentiem un iztrūkstošajiem savienojumiem, kā arī savstarpējai izmantojamībai un multimodalitātei;
- atbilstību ES tiesību aktiem vides jomā (*SEA*, *EIA* un „Natura 2000”) kā priekšnosacījumu ES finansējuma saņemšanai.

4. POLITIKAS RISINĀJUMI

Lai izstrādātu iespējamus politikas risinājumus, kuru īstenojot varētu novērst *TEN-T* fragmentācijas cēloņus un tādējādi palīdzēt izpildīt iepriekš minētos uzdevumus, tika veiktas darbības divos virzienos. Pirmkārt, katrā darbības jomā tika apzināti vairāki iespējamie vispārējie politikas scenāriji. Bija paredzēti pieci A „plānošanas” scenāriji — *status quo*, atteikšanās no vadlīnijām, jaunu prioritāro projektu (jeb „Essen 2”) izraudzīšanās, pamattīkls un blīvs visaptverošs tīkls; un izstrādāti pieci B „īstenošanas” scenāriji — *status quo*, atteikšanās no vadlīnijām, tīri regulatīva pieeja, pastiprināta koordinācija un pilnīga darbības vadība ES līmenī.

Otrkārt, tika sagatavotas arī politikas risinājumu alternatīvas, kombinējot politikas scenārijus katrā darbības līmenī. Rezultātā tika izstrādāta matrice ar 25 plānošanas un īstenošanas (AB) scenāriju kombinācijām, t. i., 25 (teorētiski) iespējamiem politikas risinājumiem. Tā kā „atteikšanās no vadlīnijām” plānošanas scenārijs nebija savienojams ne ar vienu īstenošanas scenāriju, pieci attiecīgie risinājumi tika atnesti jau iesākumā. Tādēļ šis plānošanas scenārijs ir uzskatāms par izolētu politisko risinājumu bez īstenošanas dimensijas.

Atlikušais 21 risinājums tika iesniegts provizoriskam novērtējumam attiecībā uz to efektivitāti *TEN-T* fragmentācijas cēloņu novēršanā. Pēc tam tika paturētas trīs scenāriju kombinācijas kā nepārprotami dzīvotspējīgi politikas risinājumi — A3B4, A4B4 un A5B4, kā arī ceturtais risinājums „uz robežas” — A1B4. Kaut arī šis ceturtais risinājums guva augstu novērtējumu, labvēlīgi ietekmējot visus fragmentācijas cēloņus, izņemot vienu, tomēr tas tika atmests. Tā kā plānošanas koordinācija jau ilgstoši bija nepietiekama, šis risinājums nespētu atrisināt galveno problēmu — tīkla fragmentāciju, tādēļ tas nebūtu dzīvotspējīga politikas alternatīva.

Ietekme Risinājumi	Plānošanas koordinācija	Savstarpējās izmantojamības standarti un noteikumi	Dalībvalstu sadarbība	ES finansējuma priekšnoteikumi
A1B1 <i>Status quo</i> /pašreizējo 30 prioritāro projektu turpināšana un pašreizējā pieeja īstenošanai	[0]	[0]	[+]	[0]
A1B2 Pašreizējo 30 prioritāro projektu turpināšana, taču bez turpmāka ES atbalsta īstenošanai	[0]	[0/-]	[-]	[-]
A1B3 Pašreizējo 30 prioritāro projektu turpināšana ar tīri regulatīvu pieeju īstenošanai	[0]	[0/+]	[+]	[0/+]
A1B4 Pašreizējo 30 prioritāro projektu turpināšana ar pastiprinātu koordināciju	[0]	[++]	[+++]	[+++]
A1B5 Pašreizējo 30 prioritāro projektu turpināšana ar pilnīgu ES darbības vadību	[0]	[++]	[-]	[+]
A2 Atteikšanās no vadlīnijām	[-]	Neattiecas	Neattiecas	Neattiecas
A3B1 Dalībvalstis izvēlas jaunus prioritāros projektus („Essen 2”), izmantojot pašreizējo pieeju īstenošanai	[+]	[0]	[+]	[0]
A3B2 Dalībvalstis izvēlas jaunus prioritāros projektus („Essen 2”) bez turpmāka ES atbalsta īstenošanai	[+]	[0/-]	[-]	[-]

A3B3 Dalībvalstis izvēlas jaunus prioritāros projektus („Essen 2”), izmantojot tikai regulatīvu pieeju īstenošanai	[+]	[0/+]	[+]	[0/+]
A3B4 Dalībvalstis izvēlas jaunus prioritāros projektus („Essen 2”) ar pastiprinātu koordināciju	[+]	[++]	[+++]	[++]
A3B5 Dalībvalstis izvēlas jaunus prioritāros projektus („Essen 2”) ar pilnīgu ES darbības vadību	[+]	[++]	[-]	[+]
A4B1 Divlīmeņu tīkls (pamata un visaptverošais) ar pašreizējo pieeju īstenošanai	[++]	[0]	[+]	[0]
A4B2 Divlīmeņu tīkls (pamata un visaptverošais) bez ES atbalsta īstenošanai	[++]	[0/-]	[-]	[-]
A4B3 Ar tīri regulatīvu pieeju īstenošanai	[++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A4B4 <i>TEN-T</i> divlīmeņu tīkls (pamata un visaptverošais) ar pastiprinātu koordināciju	[++]	[++]	[+++]	[+++]
A4B5 Divlīmeņu tīkls (pamata un visaptverošais) ar pilnīgu ES darbības vadību	[++]	[++]	[-]	[+]
A5B1 Blīvs <i>TEN-T</i> ar pašreizējo pieeju īstenošanai	[+++]	[0]	[+]	[0]
A5B2 Blīvs <i>TEN-T</i> bez turpmāka ES atbalsta īstenošanai	[+++]	[0/-]	[-]	[-]
A5B3 Blīvs <i>TEN-T</i> ar tīri regulatīvu pieeju īstenošanai	[+++]	[0/+]	[+]	[0/+]

A5B4 Blīvs <i>TEN-T</i> ar pastiprinātu koordināciju	[+++]	[++]	[+++]	[+++]
A5B5 Blīvs <i>TEN-T</i> ar pilnīgu ES darbības vadību	[+++]	[++]	[-]	[+]

Apzīmējumi: [-] negatīvs; [0] nav; [+] zems; [++] vidējs; [+++] augsts.

Paralēli tika novērtēta katra politikas scenārija saskanība ar subsidiaritātes un proporcionalitātes principiem. Divi plānošanas scenāriji — „A2/atteikšanās no vadlīnijām” un „A5/blīva tīkla pieeja” — un divi īstenošanas scenāriji — „B3/tikai regulatīva pieeja” un „B5/pilnīga ES darbības vadība” — tika atzīti par šiem principiem neatbilstīgiem. Tādēļ visas kombinācijas, kas ietvēra kādu no šiem scenārijiem, kā politikas risinājumi tika atzītas par dzīvotnespējīgām. Risinājums A5B4 pēc tam tika nodots turpmākai izvērtēšanai, kaut arī saskaņā ar efektivitātes kritēriju tas būtu visdaudzsološākais attiecībā uz pašreizējo fragmentācijas cēloņu novēršanu un tādējādi palīdzētu izpildīt *TEN-T* politikas uzdevumus.¹

Iespējamo politikas risinājumu iepriekšējas izskatīšanas process sašaurināja izvēli līdz divām politikas alternatīvām, kas spētu pašas par sevi novērst visus iepriekš norādītās problēmas pamatcēloņus:

- 1. risinājums (A3B4), kas apvieno tādu pieeju plānošanai, kura lielākoties turpina pašreizējo politiku, lai gan tiek paredzētas arī dažas izmaiņas, ņemot vērā uzkrāto pieredzi, ar pastiprinātas koordinācijas pieeju īstenošanas jomā; un
- 2. risinājums (A4B4), kas apvieno stingrākas plānošanas koordinācijas pieeju, kura paredz *TEN-T* stratēģiskā „kodola” optimizētas konfigurācijas apzināšanu, ar to pašu pastiprinātas koordinācijas pieeju īstenošanas jomā.

Abu risinājumu ietekme tika novērtēta salīdzinājumā ar bāzes scenāriju, t. i., ja saglabātu pašreizējo politisko pieeju.

5. IETEKMES NOVĒRTĒJUMS

Minēto politikas risinājumu atšķirīgā ietekme, izvērtējot tos salīdzinājumā ar ietekmi, ko tie atstāj uz ekonomiku, sociālajiem apstākļiem un vidi, ir īsi izklāstīta šajā tabulā:

¹ Papildu argumenti pret tā paturēšanu bija ļoti augstās izmaksas, kas ierobežotu izmaksu efektivitāti, un nepieciešamība veikt vērienīgu infrastruktūras attīstīšanas darbu, ko nevarētu pabeigt līdz 2030. gada termiņam.

	Pirmais risinājums	Otrais risinājums
Ietekme uz ekonomiku		
Ietekme uz transporta nozari		
- transporta sistēmas daudzveidība un efektivitāte	+	++
- sastrēgumi un brauciena laiks	+	++
- administratīvais slogs	+	++
Vispārīgā ietekme uz ekonomiku		
- tirdzniecība ar kaimiņvalstīm un trešām valstīm	+	++
- ekonomikas izaugsme	+	++
- inovācijas	+	++
- ES konkurētspēja	+	++
Sociālā ietekme		
Nodarbinātība un darbavietas		
- darbavietas saistībā ar investīcijām infrastruktūrā	++	++
- ietekme uz nodarbinātību transporta nozarē	+	++
Sabiedrības veselība un drošība		
- satiksmes drošība	+	++
Pieejamība un teritoriālā kohēzija	+	++
Ietekme uz vidi		
Emisijas		
- klimata pārmaiņas	=	+
- gaisa piesārņojums	++	++
- troksnis	=	+
Enerģijas patēriņš	+	+
Zemes izmantojums	-	-

Analīze liecināja, ka:

- abiem risinājumiem — gan pirmajam, gan otrajam — būtu augstāka vispārējā pozitīvā ietekme uz *ekonomiku* gan makroekonomikas līmenī, gan attiecībā uz Eiropas transporta sistēmu, salīdzinot ar bāzes scenāriju. Priekšroka būtu

dodama otrajam risinājumam, kura labvēlīgā ietekme būtu lielāka visos novērtētajos aspektos;

- attiecībā uz *sociālo* ietekmi gan pirmajam, gan otrajam risinājumam būtu lielāka pozitīvā ietekme darbavietu radīšanas ziņā, salīdzinot ar pašreizējās politiskās pieejas turpināšanu. Arī ietekme uz drošību var būt labvēlīga abiem risinājumiem, lai gan mazākā mērā, jo pārvadājumu apjomu palielināšana uzlabotajā transporta konfigurācijā radīs pretefektu abu risinājumu gadījumā. Priekšroka būtu dodama otrajam risinājumam, kura vispārējā pozitīvā ietekme būtu lielāka;
- attiecībā uz *vides* aspektiem uzlabotās transporta efektivitātes pretefekts pirmajā un otrajā risinājumā mazinās to pozitīvo ietekmi, ko radīs emisiju un enerģijas patēriņa samazināšana, pateicoties sastrēgumu mazināšanai un īstenotajai pārejai uz citiem transporta veidiem. Pirmajā risinājumā ir iespējams, ka ietekme uz zemes izmantošanu un bioloģisko daudzveidību būtu īpaši negatīva, jo jaunu prioritāro projektu izraudzīšanās prasītu jaunas infrastruktūras būvniecību, bet otrajā risinājumā tā būtiski nemainītos, pateicoties centieniem efektīvi savienot esošo infrastruktūru. Arī no šā viedokļa priekšroka būtu dodama otrajam risinājumam, jo tā vispārējā pozitīvā ietekme būtu lielāka.

Šis politisko risinājumu ietekmes novērtējums ir diezgan aptuvens, kā iemesls ir grūti paredzamo un kvantitatīvi izsakāmo faktoru ietekme. Tie ir politikas risinājumiem raksturīgie faktori, piemēram, iespējamās izmaiņas tīkla konfigurācijā vai ar budžetu saistīto lēmumu ietekme Eiropas Savienības, dalībvalstu vai reģionu līmenī, vai arī transporta infrastruktūras politikas izvēlēm ārēji faktori, piemēram, plašā sinerģija un pārklāšanās ar citiem transporta politikas pasākumiem, ilglaicīgie sasniegumi tehnoloģiju jomā vai vides saudzēšana.

6. RISINĀJUMU SALĪDZINĀJUMS

Katrs nenoraidītais alternatīvais risinājums salīdzinājumā ar bāzes politisko pieeju sniegtu būtiskus uzlabojumus gan attiecībā uz konkrēto politikas uzdevumu izpildes efektivitāti, gan ietekmi uz ekonomiku, sociālajiem aspektiem un vidi. Pateicoties ciešākai koordinācijai plānošanas un īstenošanas līmeņos, otrajam risinājumam būtu lielāka vispārējā pozitīvā ietekme.

Efektivitātes ziņā otrā risinājuma sniegtās priekšrocības ekonomikas, sociālajā un vides jomā ir lielākas nekā pirmā risinājuma gadījumā, bet abu risinājumu īstenošanas izmaksas ir līdzīgas, lai gan otrajam risinājumam ir labāka izmaksu un ieguvumu attiecība nekā pirmajam.

Visbeidzot, otrais risinājums var būt efektīvāks nekā abas pārējās politikas metodes, novēršot pārklāšanos ekonomikas, sociālajā un vides jomā.

7. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Komisija veic *TEN-T* politikas īstenošanas novērtēšanu un pārlūko paveikto, ik gadus sagatavojot progresa ziņojumu, un šāda kārtība *TEN-T* politikas īstenošanā saglabāsies neatkarīgi no nākotnē izvēlētās politiskās pieejas.

Turklāt Komisija, tās aģentūras un jo īpaši *TEN-T* izpildaģentūra un Eiropas koordinatori, kuru pilnvaras un nozīme saglabāsies jebkura risinājuma gadījumā, turpinātu pastāvīgi uzraudzīt rādītājus, kas atspoguļo šajā ziņojumā noteikto politikas funkcionālo uzdevumu izpildes līmeni.