



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 19.10.2011
SEC(2011) 1213 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

PREDLOG UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja

{COM(2011) 650 konč.}

{SEC(2011) 1212 konč.}

Ta dokument vsebuje povzetek poročila o oceni učinka revidiranih smernic Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja, ki jih je razvila Komisija.

1. OPREDELITEV PROBLEMA: RAZDROBLJENO OMREŽJE, KI NE SLUŽI SVOJEMU NAMENU

V celoti gledano je EU 27 dobro opremljena s prometno infrastrukturo. Vendar pa te infrastrukture Uniji trenutno še ne zagotavljajo popolnega vseevropskega omrežja, ki bi lahko ustrezno izpolnjevalo vse cilje, ki so bili zanj določeni. Vseevropsko prometno omrežje TEN-T je razdrobljeno geografsko – zlasti med različnimi državami, ter modalno –med različnimi vrstami prometa ter znotraj samih vrst.

Zaradi pomanjkanja čezmejnih povezav danes prihaja do ozkih grl v tovornem in potniškem prometu na pomembnih evropskih oseh. Ta vplivajo tako na povezave znotraj držav članic Unije kot tudi na povezave med državami in njihovimi sosedami. Poleg tega pomenijo znatne in vztrajajoče razlike med kakovostjo in razpoložljivostjo infrastrukture v starejših in novejših državah članicah tudi, da so povezave med vzhodom in zahodom komajda razvite v primerjavi s povezavami med severom in jugom, ki na zemljevidu TEN-T prevladujejo.

Tudi iz zornega kota vrst prevoza je omrežje infrastrukture razdrobljeno. Intermodalni vozli, ki potnikom in tovoru omogočajo menjavo vrste prevoznega sredstva, so na mnogih evropskih glavnih železniških postajah, letališčih in v pristaniščih preslabo razviti. Pomanjkanje intermodalnih zmožnosti poleg pomanjkanja ali slabe kakovosti pomembnih odsekov poti v železniškem ali vodnem prometu privedejo do nezadostnega izkoristka intermodalnih možnosti ter povečajo ozka grla v zmožnostih infrastrukture v vseh vrstah prometa.

Poleg tega množitvi ovir in ozkih grl v prevoznem sistemu botrujejo tudi razlike med delovnimi predpisi in standardi, ki temeljijo na močno zasidranih tradicijah in zakonodaji posameznih držav članic. Železniški promet je nazoren primer, kako lahko „manjše“ težave z interoperabilnostjo, do katerih pride zaradi razlik v nacionalnih delovnih predpisih, kot so na primer kontrolni signalni sistemi na vlakih, upravljanje z dokumenti, jezikovne ureditve, certificiranje osebja, ki dela na vlakih, zadnje luči itd. ter zaradi neporavnanih fizičnih infrastrukturnih parametrov, kot so tirna širina, dolžina vlaka, osne obremenitve in sistemi oskrbe s pogonsko energijo, močno ohromijo učinkovitost zajetnih vseevropskih naložb v nekaj tako „velikega“, kot je infrastruktura.

Za to težavo so bili ugotovljeni štirje poglobitveni vzroki, ki spadajo v dve področji ukrepov: pojmovno načrtovanje in načini izvajanja. Razlogi, ki so privedli do razdrobljenosti, so naslednji: nezadostno načrtovanje konfiguracije omrežja na ravni EU; nezadostno izvajanje skupnih standardov in sprejemanje skupnih pravil za interoperabilnost omrežij znotraj TEN-T; omejeno sodelovanje med državami članicami pri izvajanju projekta in premalo pogojevanja za instrumente financiranja TEN-T.

2. ALI JE UKREP EU UTEMELJEN Z VIDIKA SUBSIDIARNOSTI?

V Pogodbo EU so bile dodane posebne določbe, ki pričajo o potrebi po usklajenem razvoju vseevropskega omrežja na področju prometne infrastrukture za podporo prometnih tokov znotraj enotnega evropskega trga in potrebi po gospodarski, družbeni in teritorialni povezanosti.

Členi 170 do 172 Pogodbe o delovanju Evropske unije opredeljujejo splošne cilje in področje uporabe ukrepov EU za podporo ustanovitvi in razvoju TEN-T. Poleg tega je Komisija sprejela vrsto dokumentov v zvezi s strategijo za nekatere pomembne nove politike (Strategija Evropa 2020, Sporočilo o proračunu, Bela knjiga o prometni politiki, Akt za enotni trg), ki so privedli do novega okvira politik, v katerem je treba razviti politiko TEN-T.

Člen 172 določa okvir za uporabo načela subsidiarnosti, saj od držav članic zahteva, da odobrijo projekte, ki se nanašajo na njihova ozemlja. Potreba po uskladitvi med Unijo, ki smernice določa, in državami članicami, ki jih izvajajo, je privedla do ustanovitve odbora za smernice TEN-T, ki je sodeloval v vseh fazah revizije smernic TEN-T.

3. CILJI REVIZIJE POLITIKE TEN-T

Skupni cilj te pobude je do leta 2030 ustanoviti celotno in povezano omrežje TEN-T in tako povečati dodatno vrednost tega omrežja za Evropo. To optimalno omrežje bi pokrivalo in med seboj povežalo vse države članice EU v smislu intermodalnosti in interoperabilnosti. Zagotovilo bi tudi povezave s sosednjimi in tretjimi državami ter vsemi vrstami prevoza in sistemi, ki bi pripomogli k napredku proti bolj konkurenčnemu prevoznemu sistemu, ki bo tudi bolj gospodaren z viri, kar naj bi bilo doseženo do leta 2050.

Navedeni splošni cilj se lahko doseže z izpolnitvijo bolj specifičnih ciljev, ki naj bi bili doseženi do leta 2030. Vsak izmed teh 4 specifičnih ciljev obravnava enega izmed 4 razlogov, ki so privedli do razdrobljenosti.

Prvi specifični cilj je izboljšati usklajenost pri **načrtovanju** EU:

- Opredeliti *povezan in transparenten pristop k maksimalnem povečanju dodatne vrednosti TEN-T za EU* z obravnavanjem različnih vidikov razdrobljenosti v zvezi z manjkajočimi povezavami, večmodalnostjo ter ustreznimi povezavami s sosednjimi in tretjimi državami, kot tudi zagotoviti ustrezno geografsko pokrivanje.

Naslednji trije specifični cilji sestavljajo dobro delujočo strukturo upravljanja, ki bo zagotovila **izvajanje** optimalne konfiguracije omrežja; ti cilji so:

- Spodbujati izvajanje evropskih *standardov* za sisteme vodenja in promovirati razvijanje usklajenih delovnih *predpisov* pri projektih TEN-T skupnega interesa. Namen tega cilja ni vsiljevati novih specifičnih standardov in predpisov, temveč zagotoviti učinkovito sprejemanje in izvajanje skupnih evropskih standardov, ki so že razviti.
- *Izboljšati sodelovanje med državami članicami*, da se tako uskladijo naložbe, časovni načrti, izbira prog ter ocene okoljskih učinkov in stroškovne učinkovitosti za projekte skupnega interesa.
- Zagotoviti, da bo *konfiguracija optimalnega omrežja ključni element za dodelitev sredstev EU*, s čimer bo omogočeno osredotočanje na čezmejne odseke prog, manjkajoče povezave in ozka grla.

Navedeni specifični cilji so bili še natančneje opredeljeni kot operativni cilji, in sicer:

Metodologija za opredelitev konfiguracije omrežja naj bi omogočila:

- povezavo vseh glavnih letališč in morskih pristanišč z drugimi vrstami prometa, zlasti (hitrimi) vlaki in celinskimi vodnimi prometnimi sistemi do leta 2050;
- preusmeritev 30 % cestnega tovornega prometa na razdaljah nad 300 km na druge načine prevoza, kot sta železniški ali vodni promet, do leta 2030, do leta 2050 pa 50 %.

Izvajanje evropskih standardov in sprejemanje skupnih predpisov bo potekalo na naslednji način:

- z zagotovitvijo uporabe evropskih sistemov upravljanja prevoza (ERTMS, SESAR, ITS, RIS, SSN in LRIT) pri projektih skupnega interesa do leta 2030;
- z zagotovitvijo, da se bodo države članice zavezale k medsebojnemu sprejemanju sporazumov v zvezi s skupnimi delovnimi predpisi, da bodo projekti skupnega interesa v polnem teku do leta 2030.

Izboljšanje sodelovanja med državami članicami bo doseženo:

- z zavezujočimi izjavami držav članic, da bodo izvajale ključne čezmejne projekte v skladu z zavezujočim časovnim načrtom;
- z zavezujočimi izjavami držav članic, da bodo izvajale ukrepe za odpravo ozkih grl in manjkajočih povezav na svojem ozemlju, ki vplivajo tudi na promet v sosednjih državah.

Konfiguracija optimalnega omrežja zagotovi:

- da bodo kot prednostne naloge obravnavani čezmejni projekti, ozka grla in manjkajoče povezave, interoperabilnost ter intermodalnost;
- da bo dodeljevanje EU sredstev pogojeno z izpolnjevanjem okoljske zakonodaje EU (Enotni evropski akt, direktiva o PVO in območja Natura 2000).

4. MOŽNOSTI POLITIK

Za opredelitev vrste možnosti za politike, ki bi naj prišle v poštev za odpravo razlogov, ki so privedli do razdrobljenosti TEN-T, in ki bi naj torej pripomogle k doseganju zgoraj navedenih ciljev, je bil uporabljen dvoplastni postopek. Najprej je bila za vsako področje ukrepov opredeljena vrsta možnih splošnih scenarijev politik. Predvidenih je bilo pet scenarijev „načrtovanja“ (A) – običajni scenarij, neupoštevanje smernic, določitev novih prednostnih projektov (ali „Essen 2“), osrednje omrežje in gosto celovito omrežje; razvitih je bilo tudi pet scenarijev „izvajanja“ (B) – običajni scenarij, neupoštevanje smernic, samo regulativni pristop, okrepljena usklajenost, popolno upravljanje delovanja s strani EU.

Kot drugo pa so bile sestavljene alternative tem možnostim politik, in sicer s pomočjo kombiniranja scenarijev politike v vseh fazah ukrepov. Rezultat tega je matrica 25 kombinacij scenarijev načrtovanja in izvajanja (AB), tj. 25 (teoretičnih) možnosti politik, ki lahko pridejo v poštev. Glede na to, da scenarij načrtovanja „neupoštevanje smernic“ ni bil skladen z nobenim izmed scenarijev izvajanja, je bilo vseh pet možnosti, ki so iz njega izvirale,

ovrženih že na začetku. Ta scenarij načrtovanja je bil kasneje obravnavan kot samostojna možna politika, brez dimenzije izvajanja.

Preostalih 21 možnosti je bilo predloženih za predhodno oceno v zvezi z njihovo učinkovitostjo pri odpravljanju razlogov, ki vodijo do razdrobljenosti TEN-T. Trije kombinacije scenarijev so se nato obdržale kot jasno izvedljive možnosti politike, in sicer A3B4, A4B4, A5B4, še ena pa je na meji izvedljivega, in sicer A1B4. Slednja kombinacija je bila kasneje ovržena, ker pri ocenjevanju zmožnosti odprave enega izmed štirih razlogov za razdrobljenost ni prejela dovolj visoke ocene. Zaradi stalnih omejitev pri usklajevanju v fazi načrtovanja namreč ne bi mogla odpraviti osrednje težave razdrobljenosti sistema in torej ne more šteti kot izvedljiva možnost politike.

Učinki na Možnosti	Usklajevanje pri načrtovanju	Standardi in predpisi za interoperabilnost	Sodelovanje med državami članicami	Pogojevanje za sredstva EU
A1B1 Običajni scenarij / Nadaljnje izvajanje trenutnih 30 prednostnih projektov in trenutnega pristopa k izvajanju	[0]	[0]	[+]	[0]
A1B2 Nadaljnje izvajanje trenutnih 30 prednostnih projektov, vendar brez dodatne podpore EU za izvajanje	[0]	[0/-]	[-]	[-]
A1B3 Nadaljnje izvajanje trenutnih 30 prednostnih projektov z izključno regulatornim pristopom k izvajanju	[0]	[0/+]	[+]	[0/+]
A1B4 Nadaljnje izvajanje trenutnih 30 prednostnih projektov z okrepljenim usklajevanjem	[0]	[++]	[+++]	[+++]
A1B5 Nadaljnje izvajanje trenutnih 30 prednostnih projektov s popolnim upravljanjem delovanja s strani EU	[0]	[++]	[-]	[+]
A2 Neupoštevanje smernic	[-]	n/a	n/a	n/a
A3B1 Države članice izberejo nove prednostne projekte (Essen 2) s trenutnim pristopom k izvajanju	[+]	[0]	[+]	[0]

A3B2 Države članice izberejo nove prednostne projekte (Essen 2) brez dodatne podpore EU za izvajanje	[+]	[0/-]	[-]	[-]
A3B3 Države članice izberejo nove prednostne projekte (Essen 2) z izključno regulatornim pristopom k izvajanju	[+]	[0/+]	[+]	[0/+]
A3B4 Države članice izberejo nove prednostne projekte (Essen 2) z okrepljenim sodelovanjem	[+]	[++]	[+++]	[++]
A3B5 Države članice izberejo nove prednostne projekte (Essen 2) s popolnim upravljanjem delovanja s strani EU	[+]	[++]	[-]	[+]
A4B1 Dvoplastno (osrednje in celovito) omrežje s trenutnim pristopom k izvajanju	[++]	[0]	[+]	[0]
A4B2 Dvoplastno (osrednje in celovito) omrežje brez podpore EU za izvajanje	[++]	[0/-]	[-]	[-]
A4B3 Z izključno regulatornim pristopom k izvajanju	[++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A4B4 Dvoplastno TEN-T (osrednje in celovito) Okrepljeno usklajevanje	[++]	[++]	[+++]	[+++]
A4B5 Dvoplastno (osrednje in celovito) omrežje s popolnim upravljanjem delovanja s strani EU	[++]	[++]	[-]	[+]
A5B1 Gosto TEN-T s trenutnim pristopom k izvajanju	[+++]	[0]	[+]	[0]
A5B2 Gosto TEN-T brez dodatne podpore EU za izvajanje	[+++]	[0/-]	[-]	[-]

A5B3 Gosto TEN-T z izključno regulatornim pristopom k izvajanju	[+++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A5B4 Gosto TEN-T z okrepljenim usklajevanjem	[+++]	[++]	[+++]	[+++]
A5B5 Gosto TEN-T s popolnim upravljanjem delovanja s strani EU	[+++]	[++]	[-]	[+]

Legenda: [-] negativen učinek; [0] brez učinka; [+] majhen učinek; [++] srednji učinek; [+++] velik učinek.

Obenem je bila ocenjena tudi skladnost vsakega izmed scenarijev politik z načelom subsidiarnosti in sorazmernosti. Dva scenarija načrtovanja, in sicer „A2/ Neupoštevanje smernic“ in „A5/Pristop z gostim omrežjem“, ter dva scenarija izvajanja, to sta „B3/Izključno regulatorni pristop“ in „B5/Popolno upravljanje delovanja s strani EU“, so bili pri ocenjevanju skladnosti z navedenimi načeli ocenjeni negativno. Zato so bile vse kombinacije, ki so vsebovale katerega koli izmed teh scenarijev, proglašene za neizvedljive možnosti politike. Posledično je bila ovržena možnost A5B4, ne glede na to, da bi bila po merilih učinkovitosti najbolj obetajoča izmed možnosti v smislu odpravljanja trenutnih razlogov za razdrobljenost in bi v tem pogledu dosegala cilje politike za TEN-T¹.

Po tem postopku predhodnega ocenjevanja možnosti politik sta v ožjem izboru ostali še dve možnosti politike, ki bi lahko samostojno odpravili vse vzroke za zgoraj opredeljene težave:

- možnost 1 (A3B4), kombinacija pristopa načrtovanja, ki na splošno nadaljuje trenutno politiko, vsebuje pa določene spremembe, ki so dodane na podlagi pridobljenih izkušenj, in okrepljenega usklajevalnega pristopa k izvajanju; in
- možnost 2 (A4B4), kombinacija odločnejšega pristopa k usklajevanju v fazi načrtovanja, in sicer z opredelitvijo izboljšane konfiguracije strateškega „osrčja“ omrežja TEN-T, z enakim okrepljenim usklajevalnim pristopom k izvajanju.

Učinki obeh možnosti so bili ocenjeni glede na osnovni scenarij, tj. scenarij, po katerem bi se obdržal trenutni pristop politike.

5. OCENA UČINKOV

Spodnja razpredelnica navaja sinoptično predstavitev različnih učinkov možnosti politik, ki so obravnavani v smislu drugih gospodarskih, socialnih in okoljskih učinkov:

¹ Druga razloga, ki sta privedla do opustitve te možnosti, sta bila visoki stroški, zaradi katerih bi bila stroškovna učinkovitost omejena, in dejstvo, da bi za izpeljavo te možnosti bilo potrebno razviti obsežno infrastrukturo, ki pa v roku za izpeljavo, tj. do leta 2030, ne bi mogla biti pripravljena.

	Možnost 1	Možnost 2
Gospodarski učinki		
Učinek na prometni sektor		
- Načini prevoza in učinkovitost prometnega sistema	+	++
- Prometni zamaški in čas potovanja	+	++
- Upravna obremenitev	+	++
Splošni gospodarski učinki		
- Trgovina s sosednjimi in tretjimi državami	+	++
- Gospodarska rast	+	++
- Inovacije	+	++
- Konkurenčnost EU	+	++
Socialni učinki		
Zaposlovanje in delovna mesta		
- Delovna mesta v zvezi z naložbami v infrastrukturo	++	++
- Učinki na zaposlovanje v prometnem sektorju	+	++
Zdravje in varnost državljanov		
- Varnost v cestnem prometu	+	++
Dostopnost & teritorialna povezanost	+	++
Učinki na okolje		
Emisije		
- Podnebne spremembe	=	+
- Onesnaženost zraka	++	++
- Hrup	=	+
Poraba energije	+	+
Raba zemljišč	-	-

Analiza je pokazala, da:

- bi obe možnosti na splošno gledano v primerjavi z osnovnim scenarijem imeli večji pozitivni *gospodarski* učinek, tako na makroekonomski ravni kot na evropski prometni sistem. Možnost 2 se zdi boljša, saj ima večje pozitivne učinke iz vseh ocenjevanih vidikov;

- bi obe možnosti v smislu *socialnih* učinkov imeli večje pozitivne učinke, kar zadeva ustvarjanje delovnih mest, kot če bi nadaljevali s trenutnim pristopom politike. Ti dve možnosti bi verjetno imeli pozitivne učinke tudi na varnost, čeprav v manjši meri, saj bi izboljšanje konfiguracije omrežja, ki je predvideno v obeh navedenih možnostih in ki je namenjeno sprostitvi prometa, privedlo do t.i. bumerang učinka, tj. povečanja prometa ravno na izboljšanem omrežju. Boljša bi bila možnost 2, saj na splošno obeta večje pozitivne učinke.
- bi, kar zadeva *okoljski* vidik, t.i. bumerang učinek izboljšanja učinkovitosti prometa iz možnosti 1 in 2 omejil pozitivni učinek zmanjšanja emisij in porabe energije, ki bi ga prinesla zmanjšanje prometnih zamaškov in spodbujanje sprememb načina prevoza. Pri možnosti 1 se lahko zgodi, da bo učinek na porabo zemljišč in biotsko raznovrstnost posebej negativen, saj bi izbor novih prednostnih projektov privedel do gradnje nove infrastrukture, ki pa bi ostala bolj omejena pri možnosti 2, saj si slednja prizadeva za čim boljšo povezavo obstoječe infrastrukture. Zato se tudi iz tega vidika možnost 2 zdi boljša, saj ima na splošno večje pozitivne učinke.

Ocena učinkov možnosti politik ni popolnoma zanesljiva, saj lahko vmes vedno pride do vpliva dejavnikov, ki jih je težko predvideti ali izmeriti. Ti dejavniki lahko izvirajo iz samih možnosti politik, na primer morebitne spremembe v konfiguraciji omrežja ali učinek odločitev v zvezi s proračunom na ravni Unije, držav članic ali regionalni ravni; ali pa niso povezani s samimi odločitvami politike prometne infrastrukture, kot na primer številna medsebojna dopolnjevanja in kompromisi z drugimi ukrepi, povezanimi s prometno politiko, dolgo trajajoča tehnična izpopolnjevanja ali uživanje okolja.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Vsaka izmed možnosti v najožjem krogu prinaša znatne izboljšave, če jo primerjamo z osnovnim pristopom politike, tako v smislu učinkovitosti pri izvajanju specifičnih ciljev politike kot tudi v smislu gospodarskih, socialnih in okoljskih učinkov. Možnost 2 bi zaradi boljše zagotovljene usklajenosti tako na ravni načrtovanja kot tudi izvajanja na splošno prinesla bolj pozitivne učinke.

Kar zadeva učinkovitost, so koristi v smislu gospodarskih, socialnih in okoljskih učinkov, ki jih prinaša možnost 2, večje od tistih, ki bi jih dala možnost 1, enako velja tudi za stroške izvajanja teh možnost, ki so sicer podobni, vseeno pa ima možnost 2 boljše razmerje med stroški in koristmi kot možnost 1.

Končno se možnost 2 zdi bolj učinkovita za omejevanje kompromisov na področju gospodarstva, socialne in okoljske varnosti kot druga dva pristopa politike.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Komisija oceni in ponovno pregleda napredek v izvajanju politike TEN-T v svojih vsakoletnih poročilih o napredku, to pa je tudi praksa, ki se bo za politiko TEN-T izvajala še naprej, ne glede na izbiro pristopa politike v prihodnosti.

Poleg tega bi Komisija ter njene agencije, zlasti izvajalska agencija TEN-T in evropski koordinatorji, katerih mandati in vloge bi ostali enaki ne glede na izbrano možnost, še naprej

stalno spremljali niz kazalnikov, ki merijo, v kolikšni meri so doseženi operativni cilji politike, kot so opredeljeni v tem sporočilu.