

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 18.10.2007
SEK(2007) 1325

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisadokument

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Põhiliselt kaubaveoks kasutatava raudteevõrgustiku suunas

MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

{KOM(2007) 608 (lõplik)}
{SEK(2007) 1322}
{SEK(2007) 1324}

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Põhiliselt kaubaveoks kasutatava raudteevõrgustiku suunas

Mõju hindamise kokkuvõte

1. TAUST

1.1. Raudteekaubaveo väike turuosa

Kaubaveo turuosaosa kasvab kiiresti, aastatel 1995–2005 oli kasv 2,8 % aastas, ületades juba mitu aastat SKP kasvu (2,3 % aastas).

Raudteekaubavedu hõlmab kõnealusest kasvust vaid väikese osa ja selle turuosa on jätkuvalt kahanenud, moodustades 2005. aastal kaubaveost 10 %¹ (kui arvestada ainuüksi maismaavedusid, moodustab turuosa 16,5 %), mis on alates 1945. aastast madalaim tase.

1.2. Raudteesektor kohaneb liiga aeglaselt uute majandusmudelitega

Euroopa tööstusliku tootmise ülesanne on muuta põhisaadused, mille vedu toimub sageli mööda raudteed, valmistoodeteks. Täppisajastatud tootmise puhul nõuab eri tootmisettevõtete vahel toimuv kaubavedu eelkõige suurt usaldusväärust, kuna kinni on vaja pidada rangetest tähtaegadest, sellises olukorras pakub autovedu lisaks paindlikkusele ka logistiliselt kohasemaid ja tõhusamaid lahendusi.

Praegu on kõige dünaamilisem veoliik ühendveod, mille maht suurenes rahvusvahelise veo puhul 2004. aastal 16 %. Konteinerveo² kiire kasv pakub raudteeveole olulist kasvupotentsiaali. Marsruutrongid võivad olla tasuvad ja konkurentsivõimelised pika vahemaa ning teatavates tingimustes ka lühikese ja keskmise pikkusega vahemaa puhul.

Seevastu tekib Euroopas palju probleeme ühe vaguni transpordiga (eraldi vagunilast), mis osutub harva tasuvaks, kuigi moodustab raudteekaubaveost 50 %. Eraldi vagunilasti veo olulisel vähenemisel võib olla väga murettekitav mõju kogu liidu transpordisüsteemile, kuna kõnealuse veoliigi otsene konkurent on autovedu.

1.3. Raudteekaubaveo probleemid

Raudteeveo-ettevõtjad võtavad üldiselt liiga vähe arvesse klientide vajadusi ja üha nõudlikumaks muutunud ootusi, mis on seotud peamiselt veonduse usaldusvääruse, hinnataseme, olemasolevate võimsuste, teabehalduse, veoaja ja paindlikkusega. Seega esineb praegu seoses raudteekaubaveoga mitmeid probleeme, mis selgitab osaliselt asjaomase valdkonna suutmatust oma turuosa suurendada.

¹ Eurostat.

² Rotterdami sadama konteinervedu peaks suurenema 9,2 miljonilt TEUlt (*twenty foot equivalent unit*) 2005. aastal 22 miljoni TEUle 2020. aastal.

- Üldiselt jääb raudteekaubaveo keskmine veokiirus autoveoga³ võrreldes liiga väikeseks.
- Raudtee võimsustega seotud kitsaskohad on põhjustatud peamiselt infrastruktuuriga (rongiliinid ja terminalid) seotud küsimustest ning osutatavate teenuste puudulikkusest (terminalides ja sorteerimisjaamades, kütusega varustamisel jne).
- Infrastruktuuri ülekoormatuse puhul ei ole kaubavedu eelisjärjekorras ja see halvendab tegevustulemusi. Hilinevad või seisvad reisirongid võivad kaubarongi liikumist märkimisväärselt aeglustada.
- Infosüsteemid ei võimalda transporditavate kaupade ja veeremi asukohta reaajas kindlaks teha.
- Sellest tuleneb halb kellaajaline täpsus, mis on kombineeritud raudteeveo puhul 53 %⁴ ja veelgi väiksem klassikalise raudteekaubaveo puhul.
- Suur osa kuludest on seotud seadmete amortiseerumisega (mis on jätkuvalt liiga kallis) ja sagedase seiskumisega.
- Piiriüleste vedude teatav keerulisus. Riiklikud pädevad asutused ja eri infrastruktuuri haldajad ei ole oma tööd piisavalt hästi korraldanud, mistõttu tuleb rahvusvahelise rongiliikluse puhul sageli ette haldusliku iseloomuga takistusi.

2. VÕETUD MEETMED JA NENDE KOKKUVÕTE

Euroopa Ühendus on juba viisteist aastat rakendanud raudteepoliitikat, mille eesmärk on anda asjaomasele sektorile uus hoog ja saada üle raudteekaubaveo osakaalu mahajäämusest autoveo suhtes, et luua jätkusuutlikule transpordisüsteemile toetuv vastupidav ühtne turg. See hõlmab raudteekaubaveo turu täielikku avamist alates 2007. aasta jaanuarist ning koostalitlusvõime ja ohutuse direktiive. Üleeuroopalise transpordivõrgustiku (TEN-T) raames määras komisjon kindlaks põhiliinid, tegemist on eelkõige rongiliinidega, millele võidakse anda ühenduse toetust – nii rahalist toetust⁵ kui ka abi neid rongiliine valdavate liikmesriikide tegevuse koordineerimiseks.

Komisjoni poliitika raames, mis näeb ette Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemi (ERTMS) kasutamise edendamist, määrati raudteekaubaveoks kindlaks kuus olulist transpordikoridori ning nendest mitme puhul on asjaomased valitsused ja infrastruktuuri haldajad loonud ühised koordineerimisstruktuurid. Kuid Euroopa integreeritud raudteeturuni jõudmiseks on veel palju teha.

³ Autotranspordis veetakse tänapäeval kaupu keskmise kiirusega 50 km/h.

⁴ Vastavalt Rahvusvahelise Raudtee/Maanteetranspordifirmade Liidu andmetele jõudis 2006. aastal üksnes 53 % kombineeritud veos osalevatest rongidest sihtkohta vähema kui 30minutilise hilinemisega.

⁵ (loodi TEN-T eelarve, mis aastatel 2007–2013 on 8 miljardit eurot, kusjuures suur osa kõnealusest summast on ette nähtud raudtee infrastruktuuride arendamiseks).

3. PÕHILISELT KAUBAVEOKS KASUTATAVA VÕRGUSTIKU EESMÄRGID

Lähtuvalt eespool osutatud probleemidest on seega vaja teha uusi algatusi selleks, et luua põhiliselt kaubaveoks kasutatav võrgustik, mis oleks üks Euroopa raudtee tulemuslikkuse parandamise vahendeid ja mida on vaja Euroopa raudteekaubavedude edendamiseks.

3.1. Erieesmärgid

Üldise eesmärgi täitmiseks püütakse saavutada kolme eesmärgi, mis on püstitatud selleks, et parandada raudteekaubaveo tõhusust kaubaveo võrgustikus: suurendada veokiirust, parandada usaldusväärsust ja suurendada võimsust, mis võimaldaks raudteel maanteega paremini konkureerida.

Suurem veokiirus ja võimsus võimaldavad muu hulgas vähendada kulusid ning olla seega konkurentsivõimelisem. Seevastu ei pakuta välja meetmeid raudteeveo paindlikkuse parandamiseks, kuna see ei ole transpordikoridoride loomise eesmärk, ega teabehaldusmeetmete kohta, kuna neid käsitletakse juba käimasolevate ühenduse algatuste raames.

3.2. Võimalikud stsenaariumid

Eespool osutatud eesmärkide saavutamiseks on määratletud neli võimalikku stsenaariumi:

3.2.1. Stsenaarium A: status quo ilma uue algatuseta ühenduse tasandil.

3.2.2. Stsenaariumid B1 ja B2: ühenduse poliitiline toetus põhiliselt kaubaveoks kasutatavatele transpordikoridoridele. Analüüsitakse kõige tõhusamatele toimingutele rahalise toetuse andmise võimalust kas programmi TENT-T raames või alates tulevasest finantsperspektiivist; lisaks tuleb ette näha põhiliselt kaubaveoks kasutatavate transpordikoridoride loomise rahastamise võimalus. Kahe stsenaariumi kohta tehakse ettepanek. Asjaomased stsenaariumid erinevad üksteisest õigusloomega seotud meetmete ja rahastamise ulatuse poolest.

3.2.3. Stsenaarium C: ühenduse tugev poliitiline kohustus luua üksnes kaubaveoks mõeldud võrgustik. Kaubaveoks mõeldud transpordikoridoride loomise rahastamine nähakse ette ühenduse konkreetses programmis. Üksnes kaubaveoks mõeldud võrgustiku kohta tehakse määruse ettepanek.

3.3. Raudteekaubaveo põhiliinid: transpordikoridorid

Raudtee struktuur tingib raudtee eelistamise eelkõige taoliste majandussõlmede (sadamate ja raudteeterminalide) vaheliste vedude puhul, kus raudteevedu on maanteeveost tõhusam. Asjaomase lähenemisviisi eesmärk on suurendada Euroopa raudteevõrgustiku põhiliinide (transpordikoridorid) kaubavooge ja vähendada tootmiskulusid.

Kõnealuse meetmega hõlmatud transpordikoridorid kuuluvad allpool toodud kaardil esitatud näitlikku võrgustikku. Viimane koostati olemasolevate Euroopa võrgustike põhjal, milleks on otsuses 884/2004/EÜ määratletud üleeuroopaline transpordivõrgustik ja direktiivis 2001/12/EÜ kirjeldatud kaubavedude võrgustik. See on vastavuses Euroopa uurimisprojektide Trend, Reorient ja New Opera raames määratletud võrgustikega ja ERTMS-ETCSi kasutamise võrgustikuga või sisaldab neid.



INDICATIVE SCOPE for a RAIL FREIGHT-ORIENTED NETWORK



- Rail freight-oriented network
- Railway Trans-European Network as defined in Decision 884/2004
- Third countries

Cartography: DG TREN - 26/07/2007
© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries

4. STSENAARIUMIDE HINDAMINE

4.1. Stsenaariumid kui vastus kõnealuse algatuse eesmärkidele

Rahvusvahelise raudteekaubaveo kolm peamist probleemi on liikluse aeglustumine liikluse kitsaskohtades (peamiselt tiheda asustusega piirkondade läheduses), piiri ületamine, mille ajal võib minna kaduma palju aega halduslike või tehniliste vastuolude tõttu, ning raudteeteenuste ooteajad (terminalid, sorteerimisjaamad). Asjaomased probleemid mõjutavad märkimisväärselt kaubaveo keskmist kiirust ning võib arvata, et samad probleemid seavad piiranguid kaubavedude mahtudele ja usaldusväärsusele.

Võttes arvesse käimasolevaid algatusi, mille eesmärk on eelkõige lihtsustada piiri ületamist raudteeveo raames, peaks stsenaarium A tooma kaasa kogu peamiselt kaubaveoks kasutatava võrgustiku täiustamise, kuna see ei ole kõikjal ühtlane, olles kohati isegi ebapiisav.

Stsenaariumid B1 ja B2 peaksid kõigi transpordikoridoride puhul võimaldama lühendada märkimisväärselt piiri ületamise aega. Samuti peaksid need viima infrastruktuuri kooskõlastatud (ühelt poolt infrastruktuuri ja teiselt poolt piiri haldajad) ja struktureerituma kasutamiseni, võimaldades seega suurendada kaubaveo keskmist kiirust transpordikoridoride läbimisel. Seetõttu tundub stsenaarium B2, mis on piiriülese kooskõlastamise seisukohast ambitsioonikam kui stsenaarium B1, olevat kõige tõhusam vahend, et vähendada piiriületamise mõju üldisele läbimisajale.

Kavandatavad meetmed, mille eesmärk on parandada juurdepääsu raudteeteenustele (teenuste suurem läbipaistvus ja maht), peaksid võimaldama vähendada asjaomaste teenustega seotud ooteaega.

Stsenaarium C vastaks püstitatud eesmärkidele vast kõige terviklikumalt. Segaliikluse puudumine liinidel võimaldab palju hõlpsamini optimeerida nende kasutamist ja teha kättesaadavaks täielikult kaubaveoks mõeldud transpordikoridorid. Niisugune täielikult kaubavedudeks mõeldud võrgustik on aga ehk ülemäärane, kui vaadelda infrastruktuuri vajadusi, millega liit puutub kokku järgmise 15 aasta jooksul, ning vaid mõne lühikese Euroopa raudteelõigu puhul võib tekkida olukord, et nad peaksid 2020. aastal töötama koormusega, kus kasutatakse ära kaubaveo topeltliini kogu võimsus.

4.2. Stsenaariumide majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnamõju

Stsenaariumi A puhul on raudtee- ja autoveo osakaalude arengusuundumused muutunud väga vähesel määral ning veo väliskulude (õhusaaste ja kliima soojenemine) mõõdukas suurenemine jätkub. Seevastu ei suurene peaaegu üldse müra, mis on raudteetranspordi valupunkt.

Stsenaariumide B1 ja B2 mõju reisijateveole on üks olulisemaid sotsiaalseid ja majanduslikke mõjusid. Kuna enamik liine, mis kuuluksid põhiliselt kaubaveoks kasutatavasse Euroopa võrgustikku, ei oleks üle koormatud, ei tohiks usalduse kasv raudtee suhtes tekitada erilisi häireid reisijateveos. Viimane võidaks usaldusväärsust (rööbaste asukoha optimeerimine hõlmab nii reisijate- kui ka kaubavedu), kuid kaotaks veidi tõhususes (enamikul juhtudel tuleks sõidu kestust suurendada ligikaudu 10 % võrra).

Keskkonnaaspektide puhul on stsenaariumid B1 ja B2 kokkuvõttes kõige positiivsemad, sest kokkuhoitavad keskkonnaalased väliskulud on võrreldes stsenaariumi A puhul ärahoitavate kuludega küllaltki suured.

Majandusaspektide puhul näivad stsenaariumid B1 ja B2 kõige tasakaalustatumad, eriti võttes arvesse kõnealuste stsenaariumide väiksemat kulu kogu ühiskonna jaoks võrreldes võimalusega C.

Võimaluse C keskkonnamõju on mitmepalgeline, kuna uute liinide ehitamise kulud vähendavad eelist, mis on sellel stsenaariumil ärahoitavate väliskulude näol muidu stsenaariumide B1 ja B2 ees.

4.3. Muud hindamiskriteeriumid

Stsenaariumi A *status quo* ei too võrreldes juba algatatud meetmete ja programmidega kaasa lisakulusid, kuid juba alanud infrastruktuuride haldajate koordineerimise korraldamine võib võtta palju aega ja seda tuleks kiirendada.

Stsenaariumide B1 ja B2 puhul ette nähtud õiguslike meetmetega sätestatud rakendusmeetmeid, nagu transpordikoridori kasutamise optimeerimise meetmed ja vahendid või ERTMSi kasutamise edendamine, on võimalik viia ellu lühikeses ja keskmises perspektiivis ning need võivad pakkuda paremat hinna ja kasumi suhet kui infrastruktuuri meetmed, mida on võimalik ellu viia üksnes pikas perspektiivis ning mis nõuavad ulatuslikumaid rahalisi vahendeid. Rakendusmeetmetest saadaval kasul on aga piirid ning neile meetmetele peavad hiljem lisanduma struktuurimeetmed.

Infrastruktuuri struktuurimeetmeid võib hinnata ligikaudu 80 miljardile eurole. Eristatakse esimese tasandi struktuurimeetmeid, mille eesmärk on ühtlustada ja parandada transpordikoridori mahutavust rongi maksimumpikkuse mõttes, mis tooks kaasa 20 miljardi euro suuruse investeeringu. Teiselt poolt on liikluse kitsaskohtade kõrvaldamiseks ette nähtud suuremahuliste struktuurimeetmete kulu summas 60 miljardit eurot.

Kõnealuste stsenaariumide üheks suurimaks riskiks võib osutuda teatavate kohalike omavalitsuste vastuseis seoses vajadusega korraldada ümber osade piirkondade reisijatevedu. Kuid arvukamalt kaubaronge tiheda asustusega piirkondade ümber toob sageli kaasa selle, et samade piirkondade ümber ringleb vähem veoautosid.

Stsenaariumi C ehk üksnes kaubaveoks mõeldud võrgustiku, mille pikkus on, nagu kaardil näidatud ligikaudu 25 000 km, elluviimise kulud oleksid umbes 170 miljardit eurot.

Kogukulude perspektiivist lähtudes on tulusam kasutada ära liini maksimaalne võimsus. Isegi kui sõit kestab 33 % kauem, on see valik soodsam kui võimsuse suurendamine. Kui võimsuse suurendamine osutub vajalikuks, tuleb teha kindlaks, kas ei leidu kasulikumaid alternatiivseid lahendusi (teatavate liinide uuesti kasutuselevõtmine, ümbersõit).

Vajadus teha kõnealused olulised investeeringud üksnes kaubaveoks mõeldud ja pikas perspektiivis realiseeritava võrgustiku elluviimiseks kujutab endast olulist riski. Liikmesriikide, infrastruktuuride haldajate ning ühenduse vahendid on aga piiratud.

4.4. Järeldused stsenaariumide hindamise kohta

Kokkuvõttes tundub, et stsenaariumid B1 ja B2 annavad 4. peatükis osutatud eesmärkidele kõige tasakaalustatumad vastused. Need annavad uue poliitilise, finants- ja õigusliku tõuke, täiendades ja tugevdades juba menetlemisel olevaid algatusi. Stsenaarium A tundub ebapiisav ning stsenaarium C võrreldes käesolevas mõju hindamises käsitletud lühija pikaajaliste panustega ülemäärane.

Stsenaariumide B1 ja B2 eesmärk on kõrvaldada eri viisil teatav hulk kaubaveo konkurentsivõimelisuse parandamist takistavaid asjaolusid. Tuleb keskenduda nii rahanduslikus, poliitilises kui ka õiguslikus mõttes kõige tõhusamatele ja võimalikult kiiresti teostatavatele meetmetele (struktuurimeetmed).

Seega tuleb eelisjärjekorras keskenduda tegevuse ja haldusega seotud kitsaskohtade kõrvaldamisele, mida on võimalik teostada lühikeses või keskmises perspektiivis ning mis ei nõua liiga suuri vahendeid, vähemalt rahalises tähenduses. Struktuuriliste kitsaskohtade kõrvaldamise meetmeid algatavad ja rahastavad huvitatud pooled (liikmesriigid ja infrastruktuuri haldajad) ning neid toetab selles ühendus, nagu on praegu ette nähtud TEN-T võrgustiku ja ühtekuuluvusfondi raames.

Siiski ei tohi täielikult välistada üksnes kaubaveoks mõeldud võrgustiku ideed. Siinkohal on soovitatavaks lahenduseks kasutada astmelist lähenemisviisi, võttes arvesse meetmete ajalist ja rahalist teostatavust. Seega peaks stsenaariumide B1 ja B2 rakendamine moodustama esimese etapi üksnes kaubaveoks mõeldud transpordikoridoride elluviimisest, mis on pika perspektiivi eesmärk.

5. VALITUD STSENAARIUMIDE ELLUVIIMINE: AJAKAVA JA JÄRELEVALVE

5.1. Esialgne ajakava

Oktoober 2007	Teatise heakskiitmine
2008. aasta 1. poolaasta	Struktureeritud mõttevahetus teatises välja pakutud stsenaariumide üle
	Valitud meetmete mõju hindamine
	Õigusakti ettepanek
2009/2010	Õigusakti ettepaneku vastuvõtmine

5.2. Elluviimise järelevalve

Järelevalve seisneb peamiselt käesolevas teatises pakutud meetmete analüüsi süvendamises, kõige olulisemate meetmete väljavalimises, nende elluviimises ning nende kohaldamise tagamises huvitatud poolte poolt. Iga osutatud etapi puhul konsulteeritakse peamiste asjaomaste poolte ja kõigi käesolevast dokumendist huvitatud komisjoni talitustega ning kaasatakse nad töösse.

Samaaegselt käesoleva algatuse käivitamisega avaldatakse ka raudteeturu seirekava (*Rail Market Monitoring Scheme*). Kava võimaldab korrapäraste ajavahemike järel jälgida, mil määral edendab peamiselt kaubaveoks kasutatava võrgustiku arendamine raudteel toimuva kaubaveo kasvu.