

Bruksela, dnia 7.11.2023 r.
SWD(2023) 352 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
zmieniającej dyrektywę Rady 92/106/EWG w odniesieniu do ram wsparcia na rzecz
transportu intermodalnego towarów oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i
Rady (UE) 2020/1056 w odniesieniu do obliczania oszczędności kosztów zewnętrznych i
generowania danych zagregowanych

{COM(2023) 702 final} - {SEC(2023) 373 final} - {SWD(2023) 351 final}

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Transport pociąga za sobą znaczne koszty zewnętrzne dla społeczeństwa. Zdecydowana większość tych kosztów zewnętrznych jest generowana przez sektor drogowy, który dominuje na rynku lądowego transportu towarowego. Unijne przepisy dotyczące transportu, energii i ochrony środowiska są i będą nadal ukierunkowane na negatywne efekty zewnętrzne, koncentrując się na redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55 % (w porównaniu z poziomami z 1990 r.) do 2030 r., jak ustanowiono w Europejskim prawie o klimacie.

Jednym ze środków w tym zakresie – przedstawionych w strategii Komisji na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności z 2020 r. – jest udoskonalenie istniejących ram transportu intermodalnego w celu osiągnięcia zazielenienia operacji transportu towarowego w Europie. Transport intermodalny oznacza korzystanie z mniej zanieczyszczającego transportu kolejowego i wodnego w odniesieniu do głównego odcinka operacji transportowej oraz transportu drogowego towarów w celu sprowadzenia transportowanych kontenerów i innych zamkniętych jednostek ładunkowych do i z terminalu przeładunkowego.

Użytkownicy – czyli przedsiębiorstwa potrzebujące transportu swoich towarów – podejmują decyzje na wysoce konkurencyjnym rynku. W obecnych warunkach rynkowych transport intermodalny często nie jest jednak konkurencyjny pod względem kosztów w porównaniu z transportem wyłącznie drogowym, nawet jeśli łączy lepszą efektywność środowiskową i efektywność energetyczną transportu innego niż drogowy z dostępnością i elastycznością transportu drogowego.

Wynika to częściowo z różnic w wydajności dotyczących działania rodzajów transportu innego niż drogowy, które należy uwzględnić w odpowiednich przepisach sektorowych i działaniach podejmowanych przez przemysł. Wynika to jednak również z faktu, że koszty zewnętrzne transportu drogowego nie są w pełni zinternalizowane, tj. negatywne skutki transportu drogowego dla społeczeństwa nie znajdują odzwierciedlenia w cenie transportu drogowego, a transport intermodalny wiąże się z dodatkowymi kosztami i wadami (czas i koszty przeładunku oraz mniej możliwości połączeń zarówno pod względem czasu, jak i miejsca przeznaczenia).

W związku z tym na średnich i długich dystansach, gdzie intermodalność mogłaby być realną alternatywą, nadal dominuje transport wyłącznie drogowy. Ponadto pewne braki w wydajności transportu intermodalnego związane z wymianą informacji i terminalami przeładunkowymi utrudniają sprawne funkcjonowanie całego łańcucha transportu intermodalnego. W związku z tym w celu przyspieszenia i koncentracji starań na rzecz upowszechnienia transportu intermodalnego konieczna jest interwencja służąca propagowaniu jego wykorzystania.

Dyrektywę w sprawie transportu kombinowanego (dyrektywa CTD) przyjęto w 1975 r. Jej ostatniej rewizji dokonano w 1992 r., aby uwzględnić nasilające się problemy związane z zatorami komunikacyjnymi, kwestie środowiskowe i bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zapewnia ona korzystny system dla kwalifikujących się operacji transportu intermodalnego zwany „transportem kombinowanym”. Obowiązująca dyrektywa nie jest jednak w pełni skuteczna, a niektóre jej przepisy są przestarzałe. Aby osiągnąć cel polityczny, jakim jest ograniczenie negatywnych skutków dzięki optymalnemu wykorzystaniu różnych rodzajów transportu, konieczna jest rewizja przepisów.

Ponieważ dwie próby zmiany dyrektywy CTD (w 1998 r. i w 2017 r.) zakończyły się niepowodzeniem, znacznie zmodyfikowano podejście zastosowane w niniejszym wniosku, w szczególności wprowadzając zupełnie nową koncepcję kryteriów kwalifikowalności.

Jego przygotowanie skoordynowano z innymi inicjatywami dotyczącymi transportu intermodalnego, w tym z inicjatywą na rzecz lepszego zarządzania międzynarodową zdolnością przepustową kolei, zmianą dyrektywy w sprawie obciążeń i wymiarów w transporcie drogowym, rewizją rozporządzenia w sprawie TEN-T, nowymi wspólnymi ramami UE dotyczącymi rozliczania emisji gazów cieplarnianych w transporcie i logistyce (CEEU) oraz wdrożeniem rozporządzenia w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu drogowego (eFTI).

Co należy osiągnąć?

Celem inicjatywy jest ułatwienie wzrostu udziału kolei, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i żeglugi śródlądowej w całym transporcie towarowym w celu przyczynienia się do ograniczenia zarówno negatywnych efektów zewnętrznych, jak i poziomów zużycia energii w transporcie.

Rewizja ma na celu poprawę istniejącego wsparcia przez rozszerzenie go na większą liczbę operacji, zmianę warunków kwalifikowalności, aby lepiej powiązać je z celami polityki, oraz zwiększenie wyboru i poziomu środków wsparcia.

Powinno to zachęcić organizatorów transportu w UE do coraz częstszego korzystania z transportu intermodalnego, co zapewni propagowanie bardziej zrównoważonego składu rodzajów przewozów w systemie transportu, a w konsekwencji ograniczenie jego negatywnych efektów zewnętrznych. Zmiana ma również na celu poprawę dostępu do informacji na temat usług i warunków oferowanych przez terminale przeładunkowe.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Dyrektywa CTD wspiera upowszechnienie transportu intermodalnego w całej UE za pomocą środków wsparcia opartych na wspólnych kryteriach kwalifikowalności. Z perspektywy polityki i rynku wewnętrznego środki te są potrzebne do zapewnienia, aby korzyści przewidziane w dyrektywie CTD były porównywalne w całej UE, ponieważ 81 % operacji transportu intermodalnego w UE to operacje transgraniczne.

Chociaż państwa członkowskie mogą wspierać operacje transportu intermodalnego bezpośrednio w świetle zasad pomocy państwa, te środki wsparcia mogą nie być w równym stopniu dostępne dla wszystkich podmiotów, biorąc pod uwagę różne stosowane kryteria kwalifikowalności. W związku z tym niektórzy operatorzy mogą uzyskać przewagę konkurencyjną wywołującą skutki wykraczające poza granice ich państw. Zharmonizowane przepisy dotyczące kwalifikowalności i rodzajów wsparcia, które są zgodne z zasadami pomocy państwa, pomogą zapewnić porównywalne traktowanie podmiotów w całej UE i uprościć procedury administracyjne dla przemysłu, państw członkowskich i Komisji. Nie można tego osiągnąć jedynie za pomocą regulacji na szczeblu państw członkowskich.

B. Rozwiązania

Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

W kontekście niniejszej oceny skutków oceniono trzy warianty strategiczne, przy czym jeden z nich obejmuje trzy podwarianty. We wszystkich wariantach zaproponowano rozwiązania zidentyfikowanych problemów, ale różnią się one pod względem zakresu interwencji UE.

- W ramach **wariantu A** ustanawia się kwalifikowalność w drodze możliwości ograniczenia zbioru kosztów zewnętrznych (gazy cieplarniane, zanieczyszczenie powietrza, hałas, zatory komunikacyjne i wypadki) o co najmniej 40 % w porównaniu z operacjami transportu wyłącznie drogowego i zachęca państwa członkowskie do wprowadzenia większej liczby środków wsparcia gospodarczego, ale nie wprowadza się takiego obowiązku. Nie wiąże się on z żadnymi zobowiązaniami dla przemysłu.
- W ramach **wariantu B** nakłada się na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia środków wsparcia, jednocześnie pozostawiając państwom członkowskim wybór i opracowanie takich środków. Zachęca się w nim również państwa członkowskie do udzielania wsparcia przedsiębiorstwom typu start-up i proponuje nowy środek regulacyjny – zwolnienie z zakazu używania pojazdów ciężarowych realizujących kwalifikujące się operacje na odcinkach drogowych.
- W ramach **podwariantu B1** proponuje się kwalifikowalność w drodze ograniczeń emisji gazów cieplarnianych (25 %),
- natomiast w ramach **podwariantów B2a i B2b** proponuje się kwalifikowalność w drodze ograniczenia zbioru kosztów zewnętrznych o 40 %.

Jedyna różnica między podwariantami B2a i B2b polega na tym, że podwariant B2a (podobnie jak warianty A, B1 i C) obejmuje wszystkie operacje transportu intermodalnego, natomiast podwariant B2b obejmuje jedynie międzynarodowe operacje transportu intermodalnego.

- W ramach **wariantu C** przewiduje się kwalifikowalność w drodze ograniczenia szerszego zbioru kosztów zewnętrznych (o 40 %), obowiązkowe ujednoczone wsparcie operacyjne ze strony państw członkowskich oraz zwolnienie z zakazu używania pojazdów. Wszystkie warianty obejmują rewizję wymogów dotyczących danych na potrzeby udowodnienia kwalifikowalności i obowiązkowe korzystanie z platform eFTI przez operatorów, którzy

<p>zdecydują się skorzystać ze środków wsparcia, a także obowiązki w zakresie przejrzystości spoczywające na operatorach terminali.</p> <p>Wariant C obejmuje również wspólny zbiór danych i protokoły wymiany danych dla operacji transportu intermodalnego.</p> <p>W przypadku wszystkich wariantów przewiduje się wzrost upowszechnienia transportu intermodalnego w stosunku do poziomu bazowego, chociaż w przypadku wariantu A wzrost ten jest minimalny. Poziom upowszechnienia i wynikające z tego oszczędności dotyczące skutków zewnętrznych są najwyższe w przypadku podwariantów B, natomiast koszty wsparcia są najwyższe w wariantcie C.</p> <p>Preferowanym wariantem strategicznym jest podwariant B2a.</p>
<p>Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?</p> <p>W ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami zainteresowane strony zasadniczo zgodziły się co do znaczenia zidentyfikowanych problemów, ponieważ w dużej mierze zgadzały się z celami. Ponadto wniosły użyteczny wkład w określenie środków z zakresu polityki i wariantów strategicznych.</p> <p>Większość zainteresowanych stron poparła zmianę zakresu w celu uwzględnienia operacji krajowych i wskazano, że ważne jest zapewnienie równego traktowania wszystkich kombinacji rodzajów transportu. Jeżeli chodzi o kwalifikowalność, zdecydowana większość zainteresowanych stron zgodziła się, że potrzebne są skuteczniejsze środki i poparła kwalifikowalność opartą na szerszym zestawie efektów zewnętrznych w przeciwieństwie do ograniczeń emisji gazów cieplarnianych. Nie osiągnięto konsensusu co do kwoty oszczędności, ale średnia proponowana przez zainteresowane strony wynosiła około 33 %.</p> <p>Stanowiska zainteresowanych stron dotyczące środków wsparcia gospodarczego wahały się od środków w pełni zharmonizowanych, elastycznych lub „powinno to zależeć od środka”, natomiast większość zainteresowanych stron zgodziła się, że zapewnienie pewnego wsparcia powinno być obowiązkowe dla państw członkowskich. Jeżeli chodzi o wsparcie regulacyjne, większość zainteresowanych stron poparła utrzymanie obecnych środków regulacyjnych, w szczególności w odniesieniu do zakazu dotyczącego kontyngentów i wykorzystywania przewoźników drogowych niemających siedziby w przyjmującym państwie członkowskim na odcinkach drogowych w operacjach międzynarodowych, tak samo jak w przypadku międzynarodowego transportu wyłącznie drogowego.</p> <p>Ponadto zainteresowane strony uznały, że lepsza interoperacyjność rodzajów transportu i terminali przeładunkowych mogłaby poprawić organizację operacji, a także że istnieje silne poparcie dla lepszej dostępności informacji na temat terminali.</p>
<p>C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu</p>
<p>Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?</p> <p>Korzyści bezpośrednio, wszystkie wyrażone według wartości bieżącej w latach 2025–2050, w odniesieniu do scenariusza bazowego, obejmują:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zmniejszenie całkowitych kosztów zewnętrznych o 15,3 mld EUR, spowodowane większym wykorzystaniem bardziej zrównoważonych rodzajów transportu w ramach transportu intermodalnego; - oszczędności kosztów administracyjnych dla przedsiębiorstw w wysokości 4,3 mld EUR wynikające z rewizji wymogów dotyczących danych w celu udowodnienia kwalifikowalności w połączeniu z obowiązkowym korzystaniem z platform eFTI do celów egzekwowania przepisów; - zmniejszenie kosztów administracyjnych o 2,3 mln EUR dla organów publicznych, spowodowane również korzystaniem z platform eFTI. <p>Łączne korzyści wynikające z preferowanego wariantu strategicznego oszacowano na 19,6 mld EUR.</p>
<p>Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?</p>
<p>Szacuje się, że koszty preferowanego wariantu strategicznego, dodatkowo względem scenariusza</p>

bazowego, wyniosą 7,5 mld EUR, według wartości bieżącej w latach 2025–2050.

Dodatkowe koszty preferowanego wariantu strategicznego poniosą trzy grupy:

- Zdecydowaną większość kosztów poniosłyby **rządy państw członkowskich**, które zdecydują się zapewnić dodatkowe wsparcie operacji, szacowane na 7,5 mld EUR.
- Oczekuje się również nieco niższych kosztów w przypadku **przedsiębiorstw** – dla operatorów terminali w związku z zapewnieniem zgodności z wymogami w zakresie przejrzystości, dla dostawców platform eFTI w związku z aktualizacją platform oraz dla organizatorów operacji z tytułu korzystania z platform eFTI. Szacuje się, że koszty te wyniosą 6,9 mln EUR.
- **Komisja Europejska** poniesie koszty dodatkowego badania służącego ocenie ewentualnej konieczności ustanowienia ram dla kategorii terminali oraz regularnych badań (co 5 lat) unijnego rynku intermodalnego, w wysokości 2 mln EUR w latach 2025–2050.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Oczekuje się, że preferowany wariant strategiczny zmniejszy bariery utrudniające małym i średnim przedsiębiorstwom korzystanie z transportu intermodalnego, czyniąc go bardziej przystępnym cenowo, a także uprości dowód kwalifikowalności i poprawi dostępność informacji na temat wyboru terminali. Skorzystają na tym wszyscy operatorzy zajmujący się transportem intermodalnym, a także nadawcy towarów.

Oczekuje się zatem, że przedmiotowa inicjatywa będzie miała pozytywny wpływ na MŚP.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Preferowany wariant może mieć znaczący wpływ na budżety krajowe w zależności od środków wsparcia wybranych przez państwa członkowskie. Wpływ na budżet jest bezpośrednio powiązany z wolumenem wspieranych operacji transportu intermodalnego.

Wpływ na budżety krajowe szacuje się na poziomie 7,5 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie

Proporcjonalność

Preferowany wariant obejmuje zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia wsparcia dla określonych rodzajów operacji transportowych, które może przybrać formę pomocy państwa zgodnie z zasadami pomocy państwa. Ocenia się, że nie wykracza on poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonego celu.

Chociaż preferowany wariant nie eliminuje w pełni różnic w poziomie konkurencyjności między transportem intermodalnym a transportem wyłącznie drogowym, ponieważ wiele kwestii operacyjnych wynika z przepisów sektorowych i zostanie rozwiązanych w ramach odpowiednich inicjatyw modalnych, szacuje się, że w porównaniu ze scenariuszem bazowym interwencja ta doprowadzi do wzrostu upowszechnienia transportu intermodalnego o 5,3 % do 2030 r. i o 6,6 % do 2050 r. Wynikające z tego oszczędności kosztów zewnętrznych, wyrażone jako wartość bieżąca w latach 2025–2050, wynoszą 15,3 mld EUR w porównaniu ze scenariuszem bazowym, co oznacza, że każde 49 centów wsparcia wygenerowałoby 1 EUR oszczędności kosztów zewnętrznych.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Przeгляд przyjętej polityki nastąpi po 10 latach, po pełnym wdrożeniu dyrektywy do prawa krajowego.

Termin ten zaproponowano w celu uwzględnienia faktu, że środki wsparcia będą wymagały czasu, aby stały się skuteczne i zaczęły przynosić efekty. Ocenę rozwoju sytuacji na rynku przeprowadza się co 5 lat od daty przyjęcia wniosku.