**Uzasadnienie**

Projektowane rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej *w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027* stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego, określonego w art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079), zgodnie z którym właściwy minister, może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy publicznej ze środków funduszy UE, a także podmioty udzielające tej pomocy, uwzględniając konieczność zapewnienia jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, efektywnego i skutecznego jej wykorzystania oraz przejrzystości jej udzielania, w przypadku gdy przepisy odrębne nie określają szczegółowego przeznaczenia, warunków lub trybu udzielania tej pomocy.

Wsparcie przyznane na podstawie projektowanego rozporządzenia stanowi pomoc publiczną, która po jej uprzednim zgłoszeniu (notyfikacji) Komisji Europejskiej na podstawie art. 93 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 248 z 07.06.2016, str. 1), może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Segment kolejowych przewozów towarowych, jakim są przewozy intermodalne oparte na nowoczesnych systemach informatycznych, wspierających zarządzanie całym łańcuchem transportowym, należy do najdynamiczniej rozwijającej się gałęzi przewozów towarowych w Polsce. Niemniej jednak transport intermodalny na terytorium Polski wykazuje znacznie niższą konkurencyjność niż w innych państwach członkowskich UE. Rozwój transportu intermodalnego w Polsce napotyka na szereg barier związanych m.in. z nieodpowiednią liczbą terminali i centrów logistycznych oraz kompleksowego systemu informacyjnego w łańcuchach transportu intermodalnego. Problem stanowi także brak dostatecznej ilości specjalistycznego wyposażenia terminali oraz taboru, co ogranicza możliwości zaspokojenia zwiększającego się popytu na przewóz towarów w kontenerach. Tabor kolejowy służący do realizacji przewozów intermodalnych w Polsce jest wysoko wyeksploatowany.

W 2019 r. tabor podmiotów wykonujących przewozy intermodalne składał się z 4 209 wagonów, z czego w eksploatacji było 4 012 wagonów. Biorąc pod uwagę ogół wagonów wykorzystywanych do przewozu towarów (87 207), wagony do przewozów intermodalnych stanowiły zaledwie 4,8% parku taborowego.

Z ogólnej liczby wagonów platform wykorzystywanych do przewozu kontenerów, 61,2% stanowią wagony uniwersalne do przewozów zarówno kontenerów, jak i innych ładunków (dłużycy, wyrobów walcowanych, pojazdów, elementów konstrukcyjnych). Kolejne 20,4% stanowią wagony platformy do przewozu wyłącznie kontenerów, natomiast 18,4% wagonów platform służy do transportu kombinowanego – przewozu zarówno kontenerów, jak i naczep oraz nadwozi wymiennych. Wagony platformy wykorzystywane do przewozu kontenerów, w zależności od typu, dostosowane są do ruchu z prędkością do 100 lub 120 km/h, w tym do prędkości maksymalnej 120 km/h dostosowanych jest 22% tych wagonów w eksploatacji.

Średni wiek wagonów wykorzystywanych do przewozów intermodalnych wynosi ok. 30 lat. Najliczniejszą grupę stanowią uniwersalne wagony platformy typu Sgs, które stanowią 51% czynnego parku taborowego, a ich średni wiek wynosi ponad 42 lata.

W 2018 r. intermodalni przewoźnicy towarowi dysponowali 3 540 lokomotywami elektrycznymi i spalinowymi, a średni wiek lokomotyw wynosił 37,6 lat. W ramach dostępnego parku taborowego brak jest wyodrębnienia lokomotyw przeznaczonych wyłącznie do prowadzenia transportu intermodalnego. Taka kategoria lokomotyw pojawiła się w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

Podstawowym celem przyjęcia rozporządzenia jest poprawa konkurencyjności transportu intermodalnego i szersze wykorzystanie tej gałęzi transportu w ogólnych przewozach ładunków. W ramach interwencji skierowanej na rzecz rozwoju transportu intermodalnego przewidziane jest dofinansowanie dla projektów dotyczących modernizacji i rozbudowy istniejących terminali oraz infrastruktury dostępowej, a także zwiększenia liczby terminali intermodalnych, w tym położonych w centrach logistycznych i portach morskich oraz zakup urządzeń niezbędnych do obsługi tych terminali. Wdrażane będą systemy informatyczne, telematyczne i satelitarne, w tym dostarczające użytkownikom informacji w czasie rzeczywistym o aktualnym miejscu przewożonego ładunku, a przez to optymalizujące i sterujące procesami transportowymi, które przyczynią się do skrócenia czasu dostawy oraz ograniczenia zagrożenia dla stanu przewożonych ładunków. Z uwagi na znaczne wyeksploatowanie taboru wykorzystywanego w transporcie intermodalnym, wsparciem objęte zostaną także projekty dotyczące zakupu i modernizacji taboru kolejowego, w tym lokomotyw trakcyjnych i wagonów dostosowanych do przewozów ładunków w intermodalnych jednostkach ładunkowych, naczepach lub przewozu ciężarówek w całości. Projektując przepisy rozporządzenia kierowano się doświadczeniem płynącym z procesu notyfikacji rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020(Dz. U. z 2017 r. poz. 2269), w przypadku którego kwalifikowany zakres projektu mógł obejmować m.in. zakup lokomotyw manewrowych. W ramach niniejszego projektu rozporządzenia zakres kwalifikowany inwestycji jednoznacznie wiąże się z transportem intermodalnym oraz mechanizmem potwierdzenia, że udzielana pomoc nie przyniesie nadmiernych korzyści bezpośrednim i pośrednim beneficjentom pomocy.

Wskazanie zamkniętego katalogu typów działań ma na celu precyzyjne określenie zakresu rzeczowego potencjalnych projektów ubiegających się o wsparcie. Określony w rozporządzeniu zakres przedmiotowy stanowi realizację postanowień programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027.

W rozporządzeniu zdefiniowano podstawowe pojęcia związane z omawianym segmentem przewozów towarowych, tj. intermodalna jednostka ładunkowa, operator, terminal intermodalny, podmiot udostępniający tabor kolejowy, transport intermodalny oraz usługi terminalowe. Konstrukcja poszczególnych pojęć jest zgodna z ich rozumieniem przyjętym w nauce technologii transportu, z tym że na potrzeby niniejszego rozporządzenia przez terminal intermodalny rozumie się obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych wraz z urządzeniami specjalistycznymi i infrastrukturą, trwale powiązany z gruntem.

Projektowana regulacja określa podmioty uprawnione do wnioskowania o wsparcie finansowe na podstawie rozporządzenia. Zakres podmiotowy projektowanej regulacji został określony w sposób pozytywny, poprzez wskazanie jacy przedsiębiorcy mogą otrzymać wsparcie, a także w sposób negatywny poprzez określenie wyłączeń podmiotowych z zakresu stosowania projektowanego rozporządzenia. Beneficjentami pomocy publicznej będą mogli być przedsiębiorcy z państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), mający siedzibę, oddział lub przedstawicielstwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którzy wykonują lub zamierzają wykonywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w zakresie transportu intermodalnego, w tym operatorzy, zarządcy infrastruktury kolejowej zapewniający bezpośredni dostęp do terminali intermodalnych oraz podmioty udostępniające tabor kolejowy.

W Komisji Europejskiej widoczna jest tendencja wyrażająca się w zachęcaniu państw członkowskich do tworzenia tzw. spółek taborowych. W toku programowania nowej perspektywy finansowej i przygotowywania dokumentów programowych utrzymano spółki taborowe jako jeden z typów podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie ze środków programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027. Celem spółek taborowych jest pozyskiwanie taboru kolejowego, a następnie udostępnianie go, zainteresowanym przewoźnikom do realizowania przewozów kolejowych. Przewoźnik odpowiada za bieżące utrzymanie taboru w okresie wynajmu. Po zakończeniu umowy, zwraca tabor do spółki taborowej, która odpowiedzialna będzie również za remont/modernizację posiadanego taboru. Model ten odpowiada modelowi ROSCO funkcjonującemu w Wielkiej Brytanii (np. Angel Trains, Porterbrook).

Z zakresu stosowania projektowanego rozporządzenia wyłączeni zostali przedsiębiorcy znajdujący się w trudnej sytuacji oraz podmioty, na których ciąży obowiązek zwrotu pomocy publicznej wynikający z wcześniejszej decyzji Komisji Europejskiej uznającej taką pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym UE. Zgodnie z przepisami projektowanego rozporządzenia, pomoc publiczna nie może być udzielana przedsiębiorcy znajdującemu się w trudnej sytuacji w rozumieniu pkt 20 komunikatu Komisji − Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. Urz. UE C 249 z 31.07.2014, str. 1, z późn. zm.). W projektowanym rozporządzeniu przyjęto definicję sformułowaną w powyższym komunikacie, która będzie obowiązywać dla całego okresu udzielania pomocy publicznej na podstawie przedmiotowego rozporządzenia. W związku z tym należy podkreślić, że wyłączenie na podstawie projektowanego przepisu § 3 ust. 2 pkt 2 będzie obowiązywało również w latach 2024−2029 tj. po wygaśnięciu ww. komunikatu.

Nabór projektów do objęcia wsparciem, odbywać się będzie dwuetapowo. Pierwszy etap obejmować będzie tzw. wstępną kwalifikację projektów, polegającą na składaniu przez potencjalnych beneficjentów (przed zatwierdzeniem przez KE programu pomocowego) wniosków o udzielenie pomocy. W drodze wymiany korespondencji z KE, strona polska uzyskała zgodę na zastosowanie takiego rozwiązania. Wstępna kwalifikacja projektów polega na przeprowadzeniu naboru wniosków o udzielenie pomocy publicznej na inwestycje w zakresie transportu intermodalnego w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 oraz na dokonaniu ich wstępnej oceny przez CUPT pod kątem kwalifikowania się projektu do otrzymania pomocy. Celem wstępnej kwalifikacji jest umożliwienie potencjalnym beneficjentom jak najwcześniejszego rozpoczęcia prac nad realizacją projektów z zakresu transportu intermodalnego. Wniosek ma również na celu wstępne potwierdzenie spełnienia jednej z zasad zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym UE, tzw. efektu zachęty. Pozytywne rozpatrzenie ww. wniosku nie jest równoznaczne z udzieleniem wnioskodawcy pomocy publicznej objętej wnioskiem. Ostateczny wybór projektów do objęcia wsparciem nastąpi zgodnie z § 5 ust. 9 projektowanego rozporządzenia.

Warunkiem udzielenia pomocy jest zawarcie pomiędzy przedsiębiorcą a CUPT umowy o dofinansowanie projektu. Oznacza to, że zawarcie umowy jest niezbędne do udzielania pomocy, a pomoc nie może zostać udzielona przed jej zawarciem.

W projekcie rozporządzenia uregulowano kwestie związane z I etapem naboru projektów odnoszących się do składania do podmiotu udzielającego pomocy (CUPT) wniosku o udzielenie pomocy na realizację projektu w zakresie transportu intermodalnego, treści oraz trybu rozpatrywania tego wniosku, kalkulacji dopuszczalnej wielkości pomocy, trybu wyboru projektów do objęcia wsparciem, jak również formy pomocy.

Każdy przedsiębiorca ubiegający się o objęcie projektu wsparciem w ramach działania dotyczącego transportu intermodalnego, bez względu na jego wielkość, jest zobowiązany do przedstawienia analizy finansowej projektu, w tym analizy rentowności finansowej projektu. W rozporządzeniu szczegółowo określone zostały również kategorie wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych.

Przepisy projektowanego rozporządzenia dopuszczają uznanie za kwalifikowane wydatki związane z budową lub przebudową tak zwanych urządzeń obcych pod warunkiem, że jest ona niezbędna do realizacji projektu i konieczność tego typu inwestycji wynika z projektu budowlanego. Zastosowano w tym przypadku analogię do art. 33 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, jeżeli budowa lub przebudowa powoduje naruszenie urządzeń obcych, albo konieczność zmian dotychczasowego ich stanu, przywrócenie poprzedniego stanu lub dokonanie zmiany obciąża inwestora zlecającego budowę lub przebudowę. Pod pojęciem urządzeń obcych należy rozumieć przewody gazowe i z cieczami palnymi, wodociągowe, kanalizacyjne, sieci cieplnej oraz kable elektroenergetyczne, teletechniczne.

Analogicznie jak w przypadku wydatków kwalifikowalnych, ujęte zostały wydatki niekwalifikowane. Na przykład koszty związane z przygotowaniem wniosku o dofinansowanie nie mogą stanowić wydatków kwalifikowanych. Ponadto, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu projektów, z tego katalogu wyłączone zostały koszty, które nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem transportu intermodalnego, jak np. budowa, przebudowa obiektów służb ochrony, agencji celnych, socjalnych, magazynowych. Niekwalifikowalne są także koszty zakupu używanego środka trwałego, który był uprzednio współfinansowany z udziałem środków UE. Ma to wyeliminować ryzyko podwójnego finansowania.

Poza tym, ograniczenie w projektowanym rozporządzeniu możliwej stopy dofinansowania do zakupu gruntów do wartości 10% wydatków kwalifikowanych wynika z doświadczeń płynących z wdrażania projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programów Operacyjnych Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 oraz 2014-2020 oraz ma na celu uczynienie zadość obowiązkom kraju członkowskiego UE, wynikającym z treści aktów prawnych regulujących zasady finansowania projektów środkami europejskimi, które to nakładają na państwo członkowskie, udzielające pomoc publiczną, obowiązek zniwelowania za pomocą odpowiednich przepisów prawa (w tym przypadku programu pomocowego) ryzyka wykorzystania środków przekazywanych w ramach udzielanej pomocy do osiągania nienależnych korzyści przez beneficjentów.

W rozporządzeniu wskazano okres kwalifikowalności wydatków, którego początek jest ustalany dla każdego projektu indywidualnie i rozpoczyna się w momencie otrzymania, przez podmiot ubiegający się o wsparcie na realizację inwestycji w zakresie transportu intermodalnego od CUPT informacji o tym, że projekt wstępnie kwalifikuje się do otrzymania pomocy. Koniec tego okresu przypada na 31 grudnia 2029 r. i jest spójny z okresem programowania funduszy UE.

Maksymalna intensywność pomocy publicznej, jaką może otrzymać przedsiębiorca na realizację projektu w zakresie transportu intermodalnego na podstawie projektowanego rozporządzenia nie może przekroczyć 50% wydatków kwalifikowalnych. Intensywność pomocy może zostać zwiększona o dodatkowe 25 punktów procentowych w odniesieniu do kosztów zakupu sprzętu przeładunkowego o napędzie zeroemisyjnym. Jednocześnie pomoc nie może być większa niż niezbędna do uczynienia projektu wystarczająco rentownym, aby przedsiębiorca był zainteresowany jego realizacją. Spełnienie tego warunku musi zostać potwierdzone poprzez przedstawienie odpowiedniej kalkulacji wielkości pomocy na etapie wstępnej kwalifikacji projektów. Na etapie oceny projektów w ramach procedury naboru, kalkulacja pomocy zostanie zweryfikowana dla każdego projektu uczestniczącego w naborze, na podstawie przedstawianej analizy finansowej projektu.

Pomoc udzielana w odniesieniu do tych samych wydatków kwalifikowalnych podlega sumowaniu z każdą inną pomocą, w tym pomocą *de minimis* lub finansowaniem unijnym zarządzanym centralnie i niestanowiącym pomocy publicznej udzielonym przedsiębiorcy, któremu przyznano pomoc na podstawie projektowanego rozporządzenia, niezależnie od jej formy i źródła. Na odbiorców pomocy nałożono obowiązek informowania CUPT o każdej innej pomocy lub niestanowiącym pomocy publicznej finansowaniu unijnym zarządzanym centralnie otrzymanym na realizację tego samego projektu. Podmiot udzielający pomocy zobowiązano zaś do informowania przedsiębiorców, którzy otrzymają pomoc na podstawie projektowanego rozporządzenia, o numerze referencyjnym programu pomocowego, na podstawie którego pomoc ta jest udzielana.

Na podstawie projektowanego rozporządzenia pomoc będzie mogła by być udzielana w okresie obowiązywania decyzji Komisji Europejskiej o której mowa w art. 4 ust. 2 lub 3 albo też art. 9 ust. 2, 3 lub 4 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. *ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, str. 9), nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2029 r. Zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jednocześnie przepis ten przewiduje tzw. klauzulę zawieszającą, doprecyzowaną w art. 3 rozporządzenia Rady UE nr 2015/1589. Oznacza to, że w przypadku pomocy podlegającej zgłoszeniu Komisji Europejskiej, państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki Komisja Europejska nie wyda decyzji zezwalającej na daną pomoc lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji Europejskiej za podjętą. Ponadto, zgodnie z art. 22 rozporządzenia Rady UE nr 2015/1589, Komisja Europejska może stwierdzić, że istniejący program pomocowy nie jest lub przestał być zgodny z rynkiem wewnętrznym. W takiej sytuacji Komisja Europejska wydaje skierowane do zainteresowanego państwa członkowskiego zalecenie zawierające propozycję właściwych środków. Zalecenie to może zawierać m.in. propozycję wycofania programu pomocowego. W przeszłości tego typu zalecenia dotyczyły już polskich środków pomocowych. Nie można zatem wykluczyć, że decyzja zatwierdzająca program pomocowy wprowadzany projektowanym rozporządzeniem będzie obowiązywać na krótszy, niż pierwotnie wskazany w odpowiedniej decyzji Komisji Europejskiej okres. Projektowany przepis służy zapewnieniu skuteczności powyższym regulacjom prawa UE.

Projektowane rozporządzenie wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 *ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461)standardowy okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, natomiast zgodnie z ust. 2, w uzasadnionych przypadkach, termin ten może zostać skrócony. W ocenie organu wydającego projektowane rozporządzenie, uzasadnionym jest skrócenie terminu wejścia w życie tego aktu normatywnego z uwagi na pilną konieczność zapewnienia podstaw prawnych dla udzielania pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027. Wprowadzeniu takiego rozwiązania nie stoją na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego. Należy przy tym zaznaczyć, że wcześniejsze wejście w życie rozporządzenia jest korzystne dla odbiorców pomocy udzielanej na jego podstawie, ponieważ pozwoli na wcześniejsze uruchomienie środków na wsparcie realizowanych przez nich działań.

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do wydania projektowanego rozporządzenia środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projektowane rozporządzenie jest zgodne z prawem Unii Europejskiej.

Projektowane rozporządzenie nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia *Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), dlatego nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w tym zakresie.

Rozporządzenie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie *ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej(Dz. U. z 2023 r. poz. 702)*.

Projekt rozporządzenia, zgodnie z art. 5 *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz.U. 2017 poz. 248), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.