

Bruxelles, 29. listopada 2021.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2017/0114(COD)

10542/21
ADD 1

TRANS 459
FISC 116
ENV 484
CODEC 1046

NACRT OBRAZLOŽENJA VIJEĆA

Predmet: Stajalište Vijeća u prvom čitanju s ciljem donošenja DIREKTIVE
EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni direktiva 1999/62/EZ,
1999/37/EZ i (EU) 2019/520 u pogledu naknada koje se naplaćuju za
korištenje određenih infrastruktura za vozila
– – nacrt obrazloženja Vijeća

I. UVOD

1. Europska komisija 1. lipnja 2017. podnijela je navedeni prijedlog Europskom parlamentu i Vijeću u okviru prvog paketa za mobilnost.
2. Tim se prijedlogom mijenja Direktiva 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila¹ (dalje u tekstu „Direktiva 1999/62/EZ”), a cilj je pristupiti rješavanju problema koji se odnose na emisije stakleničkih plinova, financiranje cestovne infrastrukture i zagušenje.
3. Europski parlament imenovao je svoj Odbor za promet i turizam (odbor TRAN) odborom odgovornim za taj prijedlog, a gđu Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy izvjestiteljicom za osmi parlamentarni saziv.
4. Europski gospodarski i socijalni odbor donio je mišljenje o Prijedlogu na 529. plenarnoj sjednici 18. listopada 2017. Europski odbor regija donio je mišljenje na 127. plenarnoj sjednici 1. veljače 2018.

¹ SL L 187, 20.7.1999.

5. Europski parlament 25. listopada 2018. donio je stajalište u prvom čitanju.
6. Nakon parlamentarnih izbora 2019. g. Giuseppe Ferrandino imenovan je izvjestiteljem za deveti parlamentarni saziv.
7. Odbor TRAN 24. rujna 2019. donio je odluku o pokretanju neformalnih političkih trijaloga na temelju stajališta Europskog parlamenta u prvom čitanju.
8. U okviru Vijeća, Radna skupina za kopneni promet započela je s radom 1. lipnja 2017. općim predstavljanjem Prijedloga. Procjena učinka analizirana je 21. lipnja 2017.
9. Vijeće (Vijeće za promet, telekomunikacije i energetiku, u sastavu za promet) 5. prosinca 2017. održalo je prvu raspravu o politikama u pogledu Prijedloga.²
10. Od tada se o Prijedlogu raspravljalo u nekoliko navrata i na njemu se uvelike radilo.
11. Odbor stalnih predstavnika 18. prosinca 2020. potvrdio je mandat naveden u Prilogu dokumentu 13827/20, čime se omogućio početak pregovora s Europskim parlamentom.
12. Od siječnja do lipnja 2021. na razini Radne skupine za kopneni promet i Odbora stalnih predstavnika održan je znatan broj sastanaka radi pripreme i daljnjeg postupanja u vezi s pregovorima.
13. Tri neformalna politička trijaloga s Europskim parlamentom održana 29. siječnja, 23. ožujka i 15. lipnja 2021., popraćena nizom tehničkih sastanaka, suzakonodavcima su omogućila da smanje razlike u stajalištima i tako postignu politički dogovor.
14. Odbor stalnih predstavnika 30. lipnja 2021. analizirao je privremeni kompromisni tekst s ciljem postizanja dogovora.³

² Referentni dokument 14426/17.

³ Referentni dokumenti 9960/21 i 9960/19 COR 1.

15. Predsjednica odbora TRAN Europskog parlamenta 14. srpnja 2021. uputila je pismo⁴ predsjedniku Odbora stalnih predstavnika u kojem navodi da će, ako Vijeće donese stajalište u prvom čitanju u skladu s tekstom priloženim tom pismu, preporučiti članovima odbora TRAN te potom plenarnom sazivu Europskog parlamenta da u drugom čitanju prihvate stajalište Vijeća bez izmjena, nakon njegove pravno-jezične provjere.
16. Očekuje se da će Vijeće 9. studenoga 2021. donijeti stajalište u prvom čitanju o Prijedlogu kako je navedeno u dokumentu 10542/21.

II. CILJ

17. Cilj izmjena Direktive 1999/62/EZ navedenih u Prijedlogu Europske komisije bio je poticanje dekarbonizacije cestovnog prometa. Uglavnom su bile usmjerene na sljedeće:
- proširenje područja primjene pravila naplate na obične autobuse i turističke autobuse, kamione između 3,5 i 12 tona te u određenoj mjeri laka vozila, uključujući osobne automobile;
 - postupno ukidanje sustava naplate na vremenskoj osnovi (tzv. vinjete) za teška i laka vozila;
 - obveznu primjenu pristojbe za vanjske troškove na teška vozila na onim dijelovima mreže na kojima bi šteta u okolišu koju su uzrokovala takva vozila bila znatna te na reviziju zahtjeva za naplatu takvih pristojbi;
 - diferencijaciju cijena na temelju emisija CO₂ umjesto na temelju emisijske norme Euro; i
 - raspodjelu prihoda ostvarenih od naknada zbog zagušenja ili njihova ekvivalenta u financijskoj vrijednosti kako bi se riješio problem zagušenja.

⁴ Referentni dokument IM 010110 2021. Napominjemo da zbog pandemije bolesti COVID-19 papirnata verzija pisma nije poslana redovnom poštom.

III. ANALIZA STAJALIŠTA VIJEĆA U PRVOM ČITANJU

A. Općenito

18. Kompromisni tekst koji je Vijeće potvrdilo 9. studenoga 2021. u potpunosti odražava politički dogovor koji su postigli suzakonodavci. U njemu se zadržavaju i glavni ciljevi Prijedloga Europske komisije te se istodobno odražava ravnoteža između najvažnijih amandmana koje je Europski parlament usvojio u prvom čitanju i mandata Vijeća.
19. U prvom čitanju Europski parlament usvojio je oko 130 amandmana koje je Radna skupina za kopneni promet u nekoliko navrata analizirala. Od samog se početka činilo da se stajališta dvaju suzakonodavaca znatno razlikuju u pogledu mnogih odredaba, uključujući one najspornije, kao što je postupno ukidanje korisničkih naknada. Na kraju je ipak, nakon intenzivnih pregovora na političkoj i tehničkoj razini, postignuta konvergencija između dvaju suzakonodavaca.

B. Glavna pitanja

20. Općenito govoreći, izmjene Prijedloga Europske komisije u skladu su s njegovim glavnim ciljevima:
- ojačati primjenu načela „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća”;
 - na odgovarajući način doprinijeti financiranju cestovne infrastrukture;
 - riješiti problem zagušenja;
 - potaknuti dekarbonizaciju prometa; i
 - doprinijeti postizanju klimatskih ciljeva.

21. Istodobno su suzakonodavci pronašli pravu ravnotežu između ambicije u pogledu navedenih ciljeva i potrebe da se osigura da sektor ili nadležna tijela mogu jednostavno primjenjivati regulatorni okvir te da on bude dovoljno fleksibilan kako bi se državama članicama omogućilo da odaberu najprikladnije sustave naplate, bez stvaranja neopravdanih administrativnih opterećenja.
22. Konkretno, glavne promjene u odnosu na prvotni Prijedlog Europske komisije mogu se sažeti kako slijedi:
- a) proširen je popis definicija iz članka 2., uz dodavanje nekih novih definicija (npr. „motorno vozilo za stanovanje”, „kombi”, „vozilo s nultim emisijama”), dok su druge jasnije i konkretnije definirane (npr. „teško vozilo”, „lako vozilo”, „bitno izmijenjen režim naplate cestarina ili naknada”);
 - b) u članku 7. osnovna odredba kojom se utvrđuju opća načela naplate revidirana je sa sljedećim ciljevima:
 - vozilima, bez obzira radi li se o lakim ili teškim vozilima ili vrstama vozila unutar tih kategorija, mogu se naplaćivati naknade neovisno jedno o drugom. Međutim, ako se naplaćuju naknade za osobne automobile, moraju se naplaćivati i za laka gospodarska vozila na jednakoj ili višoj razini;
 - države članice mogu odlučiti zadržati *status quo* postojećih ugovora o koncesiji, ali istodobno ne primjenjivati nova pravila naplate dok se ugovor ne obnovi ili dok se režim naplata cestarina ili naknada znatno ne izmijeni;
 - države članice mogu predvidjeti snižene cestarine ili korisničke naknade ili izuzeća od obveze plaćanja cestarina ili korisničkih naknada u posebnim slučajevima (npr. za vozila s nultim emisijama s najvećom tehnički dopuštenom masom opterećenog vozila do 4,25 tona);

- korisničke naknade za teška vozila postupno će se ukinuti u osnovnoj transeuropskoj prometnoj mreži u roku od osam godina od stupanja na snagu Direktive. Međutim, države članice koje primjenjuju zajednički sustav korisničkih naknada (npr. „Ugovor o eurovinjeti”) mogu u roku od dodatne dvije godine prilagoditi ili obustaviti taj sustav. Odstupajući od općeg načela postupnog ukidanja, izuzeća su dopuštena u propisno opravdanim slučajevima nakon obavješćivanja Komisije o sustavu;
 - taj članak (zajedno s člankom 7.a) sada sadržava dvije klauzule o preispitivanju koje Komisiji omogućuju procjenu provedbe i učinkovitosti Direktive u pogledu naknada za laka vozila te tehničke i pravne izvedivosti diferencijacije postupanja s lakim gospodarskim vozilima;
- c) novom odredbom, člankom 7.aa, sada se utvrđuje takozvani „kombinirani sustav naplate”. U tom članku predviđa se da države članice koje su prije stupanja na snagu Direktive primjenjivale cestarine na svojoj osnovnoj transeuropskoj prometnoj mreži ili na njezinu dijelu mogu uspostaviti kombinirani sustav naplate za sva teška vozila ili za neke vrste teških vozila. U okviru tog sustava korisničke naknade moraju varirati prema emisijama CO₂ i emisijskom razredu Euro vozila;
- d) u članku 7.a izvršene su manje prilagodbe u pogledu razmjernosti korisničkih naknada za osobne automobile. Osim toga, u skladu s tom odredbom, upotreba infrastrukture mora biti dostupna i na jedan dan, tjedan dana ili deset dana ili oboje. Međutim, države članice mogu ograničiti dnevnu korisničku naknadu isključivo u svrhu provoza. Ako države članice odrede različite naknade za laka gospodarska vozila i za osobne automobile, naknade za laka gospodarska vozila bit će više od onih za osobne automobile;

- e) kad je riječ o internalizaciji vanjskih troškova za teška vozila, u skladu s člancima 7.ca i 7.cb sada je pristojba za vanjske troškove za onečišćenje zraka obvezna na mreži s naplatom cestarina nakon četverogodišnjeg prijelaznog razdoblja. Međutim, države članice neće morati primjenjivati pristojbu za vanjske troškove za onečišćenje zraka u slučaju neželjenih posljedica koje uključuju preusmjerenje prometa, nakon što o tome obavijeste Komisiju. Tom obveznom pristojbom ne dovodi se u pitanje odluka država članica da svakako primjenjuju pristojbu za vanjske troškove za emisije CO₂. Međutim, Komisija će moći procijeniti provedbu i učinkovitost pristojbi za vanjske troškove za emisije CO₂;
- f) kad je riječ o neobaveznim naknadama:
- člankom 7.da sada se utvrđuje da se prihodi ostvareni (neobaveznim) naknadama zbog zagušenja ili njihov ekvivalent u financijskoj vrijednosti trebaju upotrebljavati za rješavanje problema zagušenja ili za razvoj održivog prijevoza i mobilnosti općenito. Ako se takvi prihodi dodjeljuju općem proračunu, smatra se da su države članice ispunile obvezu ako provode politike financijske potpore za rješavanje problema zagušenja ili za razvoj održivog prijevoza i mobilnosti općenito čija je vrijednost ekvivalentna prihodima od naknada zbog zagušenja; i
 - člankom 7.f sada se utvrđuje da ako dvije države članice ili više njih odluče primijeniti dodatak na istom koridoru, dodatak može prelaziti 25 % (ali ne 50 %) samo uz suglasnost svih država članica koje su dio tog koridora i koje graniče s državama članicama na čijem se državnom području nalazi dionica koridora na koju će se primjenjivati dodatak;

g) kad je riječ o varijacijama na temelju emisija CO₂ i okolišne učinkovitosti vozila:

- novom odredbom, člankom 7.ga, na popis naplativih troškova uvodi se CO₂, u skladu s klimatskim ciljevima. Tom se odredbom od država članica zahtijeva da variraju infrastrukturne pristojbe i korisničke naknade za teška vozila na temelju emisija CO₂. U početku bi se sustav trebao primjenjivati samo na najveće kamione, ali bi se postupno proširio na druge vrste teških vozila i redovito prilagođavao tehnološkom napretku. Države članice ujedno će moći dati povlašteni tretman vozilima s nultim emisijama kako bi potaknule kupnju vozila „najboljeg razreda”. Nova odredba ipak uključuje zaštitne mjere kako bi se izbjeglo dvostruko nagrađivanje hibridnih vozila i moguća preklapanja s drugim instrumentima za određivanje cijena ugljika; i
- člankom 7.gb sada se državama članicama daje diskrecijsko pravo u pogledu diferencijacije cestarina i korisničkih naknada za laka vozila s obzirom na okolišnu učinkovitost vozila. Međutim, tom odredbom zahtijeva se obvezna varijacija cestarina i godišnja cijena korisničkih naknada za kombije i minibusove od 2026., ovisno o okolišnoj učinkovitosti vozila, ako se primjenjuju cestarine ili korisničke naknade i ako je to tehnički izvedivo;

h) izvršene su prilagodbe članka 11. u pogledu vrste podataka koji se dostavljaju u izvješću koje države članice moraju objaviti u zbirnom obliku i učestalosti njihove objave (tj. izvješće se mora sastaviti tri godine nakon stupanja na snagu Direktive i svakih pet godina nakon toga);

i) člankom 4. Direktive o izmjeni utvrđuje se rok za prenošenje od dvije godine; i

j) Prilozi su revidirani u pogledu maksimalnih iznosa korisničkih naknada, minimalnih zahtjeva i referentnih vrijednosti pristojbi za vanjske troškove, minimalnih zahtjeva i referentnih vrijednosti naknada zbog zagušenja i kriterija učinkovitosti emisija za onečišćujuće tvari za laka vozila.

IV. ZAKLJUČAK

23. Stajalištem Vijeća zadržavaju se glavni ciljevi Prijedloga Europske komisije i u potpunosti odražava kompromis postignut u neformalnim pregovorima između Vijeća i Europskog parlamenta, uz potporu Europske komisije.
24. Taj je kompromis potvrđen pismom predsjednice odbora TRAN Europskog parlamenta od 14. srpnja 2021. upućenom predsjedništvu; očekuje se da će ga Vijeće (ECOFIN) naknadno donijeti 9. studenoga 2021. kao stajalište u prvom čitanju.
-