



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 8 ноември 2023 г.
(OR. en)

15200/23
ADD 3

Междуетноститутуционално досие:
2023/0396 (COD)

TRANS 488
CODEC 2083
IA 294

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	7 ноември 2023 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2023) 352 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за изменение на Директива 92/106/ЕИО на Съвета по отношение на рамката за подкрепа за интермодалния транспорт на товари и Регламент (ЕС) 2020/1056 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на изчисляването на икономии на външни разходи и генерирането на обобщени данни

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2023) 352 final.

Приложение: SWD(2023) 352 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.11.2023 г.
SWD(2023) 352 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаващ

предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 92/106/ЕИО на Съвета по отношение на рамката за подкрепа за интермодалния транспорт на товари и Регламент (ЕС) 2020/1056 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на изчисляването на икономии на външни разходи и генерирането на обобщени данни

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

А. Необходимост от действия

В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнището на ЕС?

Транспортът има съществени външни разходи за обществото. Голяма част от тези външни разходи се дължат на сектора на автомобилния транспорт, който преобладава на пазара на вътрешния товарен транспорт. Законодателството на ЕС в областта на транспорта, енергетиката и околната среда е насочено и ще продължи да бъде насочено към отрицателните странични въздействия, със специално внимание върху намаляването на емисиите на парникови газове с 55 % до 2030 г. (в сравнение с нивата от 1990 г.), както е определено в Европейския закон за климата.

Една от мерките в това отношение, представена в Стратегията на Комисията от 2020 г. за устойчива и интелигентна мобилност, е обновяване на съществуващата рамка за интермодалния транспорт с цел постигане на екологосъобразни товарни операции в Европа. Интермодалният транспорт означава използване на по-малко замърсяващите железопътен и воден транспорт за основния участък от транспортната операция и автомобилен превоз за транспортиране на контейнери и други затворени товарни единици до и от терминала за претоварване.

Потребителите, тоест дружествата, желаещи товарите им да бъдат транспортирани, вземат своите решения на един силно конкурентен пазар. В настоящите пазарни условия обаче интермодалният транспорт често не е конкурентен по отношение на разходите с изцяло автомобилния превоз, дори и да съчетава по-добрите екологични показатели и енергийната ефективност на транспорт, различен от автомобилния превоз, с достъпността и гъвкавостта на автомобилния превоз.

Това отчасти се дължи на пропуски в изпълнението на операции с видове транспорт, различен от автомобилния превоз, които трябва да бъдат преодоляни чрез съответното секторно законодателство и усилията на отрасъла. Това обаче се дължи и на непълната интернализация на външните разходи за автомобилния превоз, тоест на факта, че отрицателните въздействия на автомобилния превоз върху обществото като цяло не се отразяват в неговата цена, а и на факта, че интермодалният транспорт се характеризира с допълнителни разходи и недостатъци (време и разходи за претоварване и по-малко възможности за свързване по отношение както на времето, така и на местоназначението).

Поради това на средни разстояния, където интермодалният транспорт може да бъде жизнеспособна алтернатива, все още преобладава изцяло автомобилният превоз. Освен това някои недостатъци на интермодалния транспорт, свързани с обмена на информация и терминалите за претоварване, възпрепятстват безпроблемното функциониране на цялата верига на интермодалния транспорт. Ето защо, за да се ускори и да се стимулира навлизането на интермодалния транспорт, е необходима намеса за насърчаване на използването му.

Директивата относно комбинирания транспорт (ДКТ) е приета през 1975 г. Последно е преразгледана през 1992 г. с цел да се предприемат целенасочени мерки по отношение на нарастващите проблеми със задръстванията по пътищата, опасенията, свързани с околната среда, и пътната безопасност. С нея се предоставя благоприятен режим за допустими интермодални операции, наречени „комбиниран транспорт“. Съществуващата директива обаче не е напълно ефективна и някои от разпоредбите ѝ са остарели. Преразглеждането ѝ е необходимо, за да се постигне целта на политиката за намаляване на отрицателните въздействия чрез оптимизирано използване на различни видове транспорт.

След двата неуспешни опита за изменение на ДКТ през 1998 г. и 2017 г. подходът в настоящото предложение беше значително преработен, по-специално чрез въвеждане на напълно нов подход към критериите за допустимост.

Изготвянето му беше координирано с други инициативи, свързани с интермодалния транспорт, включително инициативата за по-добро управление на международния железопътен капацитет, изменението на Директивата за масите и размерите в автомобилния транспорт, преразглеждането на Регламента за трансевропейската транспортна мрежа, новата обща рамка на ЕС за отчитане на емисиите на парникови газове в транспорта и логистиката (CEEU) и прилагането на Регламента относно електронната информация за товарни превози (eFTI).

Какво следва да бъде постигнато?

Целта на инициативата е да се улесни увеличаването на дела на железопътния транспорт, морския транспорт на къси разстояния и по вътрешните водни пътища в общия товарен транспорт, за да се допринесе за намаляване както на отрицателните странични въздействия, така и на равнището на потребление на енергия в транспорта.

Преразглеждането има за цел да се подобри съществуващата подкрепа, като се разшири нейният обхват така, че да бъде включен по-широк набор от операции, като се преразгледат условията за допустимост с цел по-доброто им свързване с целите на политиката и като се увеличат видовете и равнището на мерките за подкрепа.

Това следва да стимулира организаторите на превози в ЕС да използват все повече интермодален транспорт, с което се насърчава по-устойчивият състав на видовете транспорт в транспортната система и следователно се допринася за намаляване на отрицателните въздействия. Освен това целта е да се подобри и достъпът до информация за услугите и условията, предлагани от терминалите за претоварване.

Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС (субсидиарност)?

С ДКТ се насърчава навлизането на интермодалния транспорт в целия ЕС чрез мерки за подкрепа, основани на общи критерии за допустимост. От гледна точка на политиката и вътрешния пазар те са необходими, за да се гарантира, че предвидените в ДКТ ползи се прилагат по сравним начин в целия ЕС, тъй като 81 % от интермодалните транспортни операции в ЕС са трансгранични операции.

Въпреки че държавите членки могат да подкрепят интермодалните операции пряко съгласно правилата за държавната помощ, тези мерки за подкрепа може да не са еднакво достъпни за всички оператори, предвид прилагането на различни критерии за допустимост. Поради това някои оператори може да се ползват от конкурентно предимство, което оказва въздействие извън националните им граници. Хармонизираните правила относно допустимостта и видовете подкрепа, които са в съответствие с правилата за държавната помощ, ще спомогнат за установяване на съпоставимо третиране на операторите в целия ЕС и за опростяване на административните процедури за отрасъла, държавите членки и Комисията. Това не може да бъде постигнато с разпоредба само на равнището на държавите членки.

Б. Решения

Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант? Ако няма такъв, каква е причината?

В контекста на настоящата оценка на въздействието бяха оценени три варианта на политиката, като единият от тях има три подварианта. Във всички варианти се предлагат решения на установените проблеми, но те се различават по отношение на степента на намеса от страна на ЕС.

- С **вариант А** се установява допустимост чрез възможност за спестяване на най-малко 40 % от група външни разходи (за емисии на парникови газове, замърсяване на въздуха, шум, задръствания и произшествия) в сравнение с операциите с изцяло автомобилен превоз и държавите членки се насърчават да предложат повече мерки за икономическа подкрепа, но не се въвежда задължение в това отношение. Този вариант не включва никакви задължения за отрасъла.
- С **вариант Б** се установява задължение държавите членки да приемат мерки за подкрепа, като същевременно им се предоставя възможност сами да избират и да разработват тези мерки. С него държавите членки се насърчават също така да предоставят първоначална помощ и да предложат нова регулаторна мярка — освобождаване от забраната за движение на превозни средства за тежкотоварни автомобили, изпълняващи превоз по отсечките с автомобилен превоз при допустими операции.
- В **подвариант Б1** се предлага допустимост чрез намаляване на емисиите на парникови газове (25 %).
- В двата **подварианта Б2а и Б2б** се предлага допустимост чрез икономии на 40 % от група външни разходи.

Единствената разлика между B2a и B2b е, че B2a (както и варианти А, Б1 и В) обхваща всички интермодални операции, докато B2b включва само международни интермодални операции. Във вариант В се предвижда допустимост чрез икономии на по-широка група външни разходи (40 %), задължително хармонизирана оперативна подкрепа от държавите членки и освобождаване от забраната за движение на превозни средства. Всички варианти включват преразглеждане на изискванията относно данните за доказване на допустимост и задължително използване на платформи за eFTI за оператори, които решат да се ползват от мерките за подкрепа, и задълженията за прозрачност на операторите на терминали. Вариант В включва също общ набор от данни и протоколи за обмен на данни за интермодални операции. Във всички варианти се предвижда увеличаване на навлизането на интермодалния транспорт спрямо базовия сценарий, макар че увеличението за вариант А е минимално. Навлизането и произтичащото от това намаляване на външното въздействие е най-голямо при подвариантите на вариант Б, докато разходите за подкрепа са най-високи при вариант В. Предпочитаният вариант на политиката е вариант В2а.
Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти? При консултацията със заинтересованите страни те като цяло се съгласиха с уместността на установените проблеми, а до голяма степен бяха съгласни и с целите. Освен това предоставиха полезна информация за определяне на мерките и вариантите на политиката. Повечето заинтересовани страни подкрепиха промяната на обхвата така, че да бъдат включени вътрешни операции, и беше посочено, че е важно да се гарантира равностойното третиране на всички комбинации между видовете транспорт. Що се отнася до допустимостта, голямото мнозинство от заинтересованите страни се съгласиха, че са необходими по-ефективни мерки и подкрепиха допустимост, основана на по-широк набор от странични въздействия, а не само на намаление на емисиите на парникови газове. Не беше постигнато съгласие относно степента на намаление, но предложената от заинтересованите страни средна стойност беше около 33 %. По отношение на мерките за икономическа подкрепа позициите на заинтересованите страни се колебаеха между напълно хармонизирани, гъвкави или „зависещи от мярката“, но мнозинството бе съгласно, че предоставянето на известна подкрепа трябва да бъде задължително за държавите членки. Що се отнася до регулаторната подкрепа, повечето заинтересовани страни подкрепиха запазването на настоящите регулаторни мерки, по-специално по отношение на забраната за въвеждането на квоти и използването на превозвачи, които не са местни лица, за отсечки с автомобилен превоз при международни операции, във вида, в който се прилагат за международния транспорт с изцяло автомобилен превоз. И накрая, заинтересованите страни бяха на мнение, че по-добрата оперативна съвместимост между видовете транспорт и терминалите за претоварване може да подобри организацията на операциите и категорично подкрепиха предоставянето на повече информация относно терминалите.
В. Въздействия на предпочитания вариант
Какви са предимствата на предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)? Преките ползи, всички изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г., спрямо ползите от базовия сценарий, включват: - намаляване на общите външни разходи в размер на 15,3 милиарда евро вследствие на по-широкото използване на по-устойчиви видове транспорт като част от интермодалния транспорт; - икономии на административни разходи за предприятията в размер на 4,3 милиарда евро вследствие на преразглеждането на изискванията относно данните за доказване на допустимост, съчетано със задължителното използване на платформи

за eFTI за целите на правоприлагането; - намаляване на административните разходи в размер на 2,3 милиона евро за публичните органи също вследствие на използването на платформите за eFTI. Общите ползи от предпочитания вариант на политиката бяха изчислени на 19,6 милиарда евро.
Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните варианти)? Разходите за предпочитания вариант на политиката се оценяват на 7,5 милиарда евро в допълнение към разходите за базовия сценарий, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г. Допълнителните разходи за предпочитания вариант на политиката се разделят на три групи: • по-голямата част от разходите ще бъдат за правителствата на държавите членки, които изберат да предоставят допълнителна подкрепа за операциите, като те се оценяват на 7,5 милиарда евро. • Очаква се намаляване на някои разходи и за предприятията — на операторите на терминали за спазване на изискванията за прозрачност, на доставчиците на платформи за eFTI за актуализиране на платформите и на организаторите на операции за използване на платформите за eFTI. Тези разходи се оценяват на 6,9 милиона евро. • Европейската комисия ще направи разходи за допълнително проучване с цел да прецени дали е необходимо установяването на рамка за категории терминали, както и разходи за редовни проучвания (на всеки 5 години) на интермодалния пазар на ЕС, възлизащи на 2 милиона евро за периода 2025—2050 г.
Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността? Очаква се с предпочитания вариант на политиката да се намалят пречките пред малките и средните предприятия да извършват интермодален транспорт, като той стане по-достъпен, както и като се опростят доказателствата за допустимост и се подобри наличната информация относно избора на терминали. Ползите ще бъдат за всички оператори, участващи в интермодалния транспорт, както и за изпращачите на товари. Поради това се очаква инициативата да има положително въздействие върху МСП.
Ще има ли значителни въздействия върху националните бюджети и администрации? Предпочитаният вариант може да има значително въздействие върху националните бюджети в зависимост от мерките за подкрепа, избрани от държавите членки. Въздействието върху бюджета е пряко свързано с обема на поддържаните интермодални операции. Въздействието върху националните бюджети се изчислява на 7,5 милиарда евро спрямо базовия сценарий, изразено като настояща стойност за периода 2025—2050 г.
Ще има ли други значителни въздействия? Не
Пропорционалност Предпочитаният вариант включва задължение държавите членки да осигурят подкрепа, която може да е под формата на държавна помощ в съответствие с правилата за държавната помощ, за някои видове транспортни операции. Според оценките това не надхвърля необходимото за постигането на целта. Въпреки че с предпочитания вариант не се премахва напълно разликата в конкурентоспособността между интермодалния транспорт и изцяло автомобилния превоз, тъй като много оперативни проблеми произтичат от секторното законодателство и ще бъдат решени със съответни инициативи по отношение на отделните видове транспорт, според прогнозите до 2030 г. тази намеса ще доведе до 5,3 % увеличение в навлизането на интермодалния транспорт в сравнение с базовия сценарий, и 6,6 % до 2050 г. Произтичащите от това икономии на външни разходи са в размер на 15,3 милиарда евро спрямо базовия

сценарий, изразени като настояща стойност за периода 2025—2050 г., което означава, че всеки 49 цента подкрепа ще генерират икономии на външни разходи на стойност 1 евро.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Преглед на политиката ще бъде извършен 10 години след пълното прилагане на директивата в националните законодателства.

Този срок се предлага с оглед на това, че мерките за подкрепа ще изискват време, за да породят действие и да окажат въздействие. Оценка на промените на пазара се извършва на всеки 5 години след приемането на предложението.