

Brusel 8. listopadu 2023
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2023/0396 (COD)

15200/23
ADD 3

TRANS 488
CODEC 2083
IA 294

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	7. listopadu 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2023) 352 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterou se mění směrnice Rady 92/106/EHS, pokud jde o podpůrný rámeček pro intermodální dopravu zboží, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1056, pokud jde o výpočet úspor externích nákladů a generování souhrnných údajů

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2023) 352 final.

Příloha: SWD(2023) 352 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

**kterou se mění směrnice Rady 92/106/EHS, pokud jde o podpůrný rámec pro
intermodální dopravu zboží, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1056,
pokud jde o výpočet úspor externích nákladů a generování souhrnných údajů**

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

A. Potřeba opatření

V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?

Doprava přináší společnosti významné externí náklady. Velká část těchto externích nákladů je způsobena odvětvím silniční dopravy, které na trhu vnitrozemské nákladní dopravy převažuje. Právní předpisy EU v oblasti dopravy, energetiky a životního prostředí cílí a budou i nadále cílit na negativní externalitu, a to se zaměřením na snížení emisí skleníkových plynů o 55 % (ve srovnání s rokem 1990) do roku 2030, jak je stanoveno v evropském právním rámci pro klima.

Jedním z opatření v tomto ohledu, které Komise předložila ve své Strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu z roku 2020, je přepracování stávajícího rámce pro intermodální dopravu s cílem dosáhnout ekologizace nákladních operací v Evropě. Intermodální doprava znamená, že se pro hlavní úsek dopravní operace používá méně znečišťující železniční a vodní doprava a silniční nákladní doprava slouží k přepravě kontejnerů a jiných uzavřených nákladových jednotek na překládkových terminálech a z něj.

Uživatelé – tedy společnosti, které potřebují přepravit své zboží – se rozhodují na vysoce konkurenčním trhu. Za současných tržních podmínek však intermodální doprava často není nákladově schopná konkurovat výhradně silniční dopravě, i když kombinuje lepší environmentální výkonnost a energetickou účinnost nesilniční dopravy s dostupností a flexibilitou silniční dopravy.

Důvodem jsou částečně nedostatky ve výkonnosti nesilničních druhů dopravy, které je třeba řešit příslušnými odvětvovými právními předpisy a úsilím daného odvětví. Je to však také proto, že externí náklady silniční dopravy nejsou plně internalizovány, tj. negativní dopady silniční dopravy na společnost jako celek se nepromítají do ceny silniční dopravy, a proto, že intermodální doprava s sebou nese další náklady a nevýhody (doba a náklady spojené s překládkou a méně možností spojení z hlediska načasování i místa určení).

Na středně dlouhé vzdálenosti, kde by intermodální doprava mohla být životaschopnou alternativou, proto stále převažuje výhradně silniční doprava. Hladkému fungování celého intermodálního dopravního řetězce navíc brání některé neúčinné stránky intermodální dopravy spojené s výměnou informací a překládkovými terminály. Pro urychlení a podnícení využívání intermodální dopravy je tedy nutný zásah na podporu jejího používání.

Směrnice o kombinované dopravě byla přijata v roce 1975. Naposledy byla revidována v roce 1992 za účelem zohlednění rostoucích problémů spojených s kongescí pozemních komunikací, hrozbami pro životní prostředí a bezpečností silničního provozu. Stanovuje výhodný režim pro způsobilé intermodální operace nazývané „kombinovaná doprava“. Stávající směrnice však není plně účinná a některá její ustanovení jsou zastaralá. K dosažení politického cíle, kterým je snížit negativní dopady optimalizovaným využíváním různých druhů dopravy, je nutná revize.

Vzhledem k tomu, že dva pokusy o změnu směrnice o kombinované dopravě v roce 1998 a 2017 nebyly úspěšné, byl přístup v tomto návrhu podstatně přepracován, zejména byl zaveden zcela nový přístup ke kritériím způsobilosti.

Příprava revize byla koordinována s dalšími iniciativami, které se týkají intermodální dopravy, včetně iniciativy pro lepší řízení mezinárodní železniční kapacity, změny směrnice o hmotnostech a rozměrech v silniční dopravě, revize nařízení o TEN-T, nového společného rámce EU pro výpočet emisí skleníkových plynů v dopravě a logistice (CEEU) a provádění nařízení o elektronických informacích o nákladní dopravě (eFTI).

Čeho by mělo být dosaženo?

Cílem této iniciativy je usnadnit zvýšení podílu železnice, námořní dopravy na krátké vzdálenosti a vnitrozemských vodních cest na celkové nákladní dopravě, a přispět tak ke snížení negativních externalit i spotřeby energie v dopravě.

Revize usiluje o zlepšení stávající podpory jejím rozšířením na širší soubor operací, revizí podmínek způsobilosti tak, aby lépe odpovídaly cílům politiky, a rozšířením výběru a úrovně podpůrných opatření.

To by mělo motivovat organizátory dopravy v EU k širšímu využívání intermodální dopravy, což by podpořilo udržitelnější podíl jednotlivých druhů dopravy v dopravním systému a následně přispělo ke snížení negativních dopadů dopravy. Jejím cílem je také zlepšit přístup k informacím o službách a

podmínkách nabízených překládkovými terminály.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?
Směrnice o kombinované dopravě podporuje využívání intermodální dopravy v celé EU prostřednictvím podpůrných opatření založených na společných kritériích způsobilosti. Z hlediska politiky a vnitřního trhu jsou tato kritéria nutná k zajištění toho, aby byly výhody stanovené v uvedené směrnici srovnatelně použitelné v celé EU, protože 81 % operací intermodální dopravy v EU tvoří přeshraniční operace. Členské státy sice mohou intermodální operace podporovat přímo podle pravidel státní podpory, ale vzhledem k použitým rozdílným kritériím způsobilosti nemusí být tato podpůrná opatření stejně přístupná všem provozovatelům. Proto mohou někteří provozovatelé získat konkurenční výhodu s dopady za hranicemi daného státu. Harmonizovaná pravidla týkající se způsobilosti a druhů podpory, která jsou v souladu s pravidly státní podpory, pomohou vytvořit srovnatelné podmínky pro hospodářské subjekty v celé EU a zjednoduší správní postupy pro dané odvětví, členské státy a Komisi. Toho nelze dosáhnout pouze regulací na úrovni členských států.
B. Řešení
Prostřednictvím jakých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?
V rámci tohoto posouzení dopadů byly posouzeny tři možnosti politiky, přičemž jedna z nich má tři dílčí možnosti. Všechny možnosti navrhují řešení zjištěných problémů, ale liší se rozsahem zásahu na úrovni EU. • Možnost A stanoví způsobilost na základě schopnosti ušetřit alespoň 40 % souboru externích nákladů (skleníkové plyny, znečištění ovzduší, hluk, kongesce a nehody) ve srovnání s výhradně silničními operacemi a vybízí členské státy, aby přijaly více ekonomických podpůrných opatření, ale nezavádí v tomto směru povinnost. Nezahrnuje žádné povinnosti pro dané odvětví. • Možnost B stanoví povinnost členských států přijmout podpůrná opatření, přičemž výběr a návrh těchto opatření ponechává na členských státech. Vyzývá rovněž členské státy k poskytnutí počáteční podpory a navrhuje nové regulační opatření – výjimku ze zákazu jízdy pro těžká nákladní vozidla, která realizují silniční úseky způsobilých operací. • Dílčí možnost B1 navrhuje způsobilost na základě úspor skleníkových plynů (25 %). • Dílčí možnosti B2a a B2b shodně navrhují způsobilost na základě úspory 40 % souboru externích nákladů. Jediný rozdíl mezi možnostmi B2a a B2b spočívá v tom, že možnost B2a (stejně jako možnosti A, B1 a C) se vztahuje na všechny intermodální operace, zatímco možnost B2b pouze na mezinárodní intermodální operace. • Možnost C počítá se způsobilostí na základě úspory širšího souboru externích nákladů (40 %), s povinnou harmonizovanou operační podporou ze strany členských států a s výjimkou ze zákazu jízdy. Všechny možnosti zahrnují revizi požadavků na údaje pro prokázání způsobilosti a povinné používání platformy eFTI pro provozovatele, kteří se rozhodnou využívat podpůrná opatření, a povinnosti transparentnosti týkající se provozovatelů terminálů. Možnost C zahrnuje také společný soubor údajů a protokoly pro výměnu údajů pro intermodální operace. Všechny možnosti počítají s nárůstem využívání intermodální dopravy ve srovnání se základním scénářem, i když u možnosti A je nárůst minimální. Využívání a výsledné úspory vnějších dopadů jsou nejvyšší u dílčích možností B, zatímco náklady na podporu jsou nejvyšší u možnosti C. Upřednostňovanou možností politiky je možnost B2a.
Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?
Při konzultaci se zúčastněnými stranami zúčastněné strany obecně souhlasily s důležitostí zjištěných problémů a také do značné míry souhlasily s cíli. Dále poskytly užitečné podněty pro stanovení

politických opatření a možností politiky.

Většina zúčastněných stran podpořila změnu oblasti působnosti tak, aby zahrnovala vnitrostátní operace, a bylo zdůrazněno, že je důležité zajistit, aby se se všemi kombinacemi různých druhů dopravy zacházelo stejně. Pokud jde o způsobilost, velká většina zúčastněných stran se shodla na tom, že jsou zapotřebí účinnější opatření, a podpořila způsobilost založenou na širším souboru externalit než na úsporách skleníkových plynů. U částky, kterou je třeba ušetřit, nepanovala shoda ohledně její výše, ale zúčastněné strany navrhovaly v průměru přibližně 33 %.

Pokud jde o ekonomická podpůrná opatření, názory zúčastněných stran se různily, některé podporovaly plně harmonizovaný přístup, jiné flexibilní a podle dalších „by to mělo záviset na daném opatření“, zatímco většina se shodla na tom, že poskytování určité podpory by mělo být pro členské státy povinné. V případě regulační podpory se většina zúčastněných stran vyslovila pro zachování stávajících regulačních opatření, zejména pokud jde o zákaz kvót a využívání podnikatelů v silniční nákladní dopravě - nerezidentů pro silniční úseky v mezinárodní dopravě, stejným způsobem, jakým je to povoleno pro mezinárodní výhradně silniční dopravu.

Zúčastněné strany se domnívaly, že lepší interoperabilita mezi jednotlivými druhy dopravy a v překládkových terminálech by mohla zlepšit organizaci operací, a silnou podporu získala i lepší dostupnost informací o terminálech.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Přímé přínosy vyjádřené jako současná hodnota v období 2025–2050 ve srovnání se základním scénářem zahrnují:

- snížení celkových externích nákladů o 15,3 miliardy EUR díky vyššímu využívání udržitelnějších druhů dopravy v rámci intermodální dopravy,
- úspory administrativních nákladů pro podniky ve výši 4,3 miliardy EUR díky revizi požadavků na údaje pro prokázání způsobilosti v kombinaci s povinným používáním platformy eFTI pro účely vymáhání,
- snížení administrativních nákladů pro orgány veřejné správy o 2,3 milionu EUR, rovněž díky využívání platformy eFTI.

Celkové přínosy upřednostňované možnosti politiky byly odhadnuty na 19,6 miliardy EUR.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Náklady na upřednostňovanou možnost politiky se odhadují na 7,5 miliardy EUR navíc k základnímu scénáři, vyjádřeno jako současná hodnota v období 2025–2050.

Dodatečné náklady upřednostňované možnosti politiky by dopadly na tři skupiny:

- Převážná většina nákladů by byla na **vládách členských států**, které se rozhodnou poskytnout dodatečnou podporu operacím, a to odhadem ve výši 7,5 miliardy EUR.
- Určité nižší náklady se očekávají také u **podniků** – u provozovatelů terminálů v souvislosti s dodržením požadavků na transparentnost, u poskytovatelů platformy eFTI kvůli aktualizaci platformy a u organizátorů operací ve spojení s používáním platformy eFTI. Tyto náklady se odhadují na 6,9 milionu EUR.
- **Evropské komisi** vzniknou náklady na dodatečnou studii za účelem posouzení, zda je nutné zavést rámec pro kategorie terminálů, a na pravidelné studie (každých pět let) trhu EU s intermodální dopravou, které za období 2025–2050 dosáhnou výše 2 milionů EUR.

Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Očekává se, že upřednostňovaná možnost politiky sníží překážky, které brání malým a středním podnikům využívat intermodální dopravu tím, že ji učiní cenově dostupnější a zároveň zjednoduší prokazování způsobilosti a lepší dostupné informace o vybaveních terminálů. Z toho budou mít prospěch všichni provozovatelé intermodální dopravy i odesílatelé zboží.

Očekává se tedy, že iniciativa bude mít na malé a střední podniky pozitivní dopad.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?
Upřednostňovaná možnost může mít významné dopady na vnitrostátní rozpočty v závislosti na podpůrných opatřeních, která členské státy zvolí. Dopad na rozpočet je přímo úměrný objemu podporovaných intermodálních operací. Dopad na vnitrostátní rozpočty se odhaduje na 7,5 miliardy EUR ve srovnání se základním scénářem, vyjádřeno jako současná hodnota za období 2025–2050.
Očekávají se jiné významné dopady?
Ne
Proporcionalita
Upřednostňovaná možnost zahrnuje povinnost členských států zajistit pro určité druhy dopravních operací podporu, která může mít formu státní podpory v souladu s pravidly státní podpory. Má se za to, že tato možnost nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle. Ačkoli upřednostňovaná možnost zcela neodstraní rozdíl v konkurenceschopnosti mezi intermodální a výhradně silniční dopravou, protože mnoho operačních problémů vyplývá z odvětvových právních předpisů a bude řešeno příslušnými iniciativami v oblasti jednotlivých druhů dopravy, odhaduje se, že tento zásah povede do roku 2030 k 5,3% nárůstu využívání intermodální dopravy ve srovnání se základním scénářem a do roku 2050 k 6,6% nárůstu. Výsledná úspora externích nákladů činí 15,3 miliardy EUR ve srovnání se základním scénářem, vyjádřeno jako současná hodnota v období 2025–2050, což znamená, že každých 49 centů podpory by přineslo úsporu externích nákladů ve výši 1 EUR.
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
Tato politika bude přezkoumána po deseti letech, kdy bude směrnice plně provedena ve vnitrostátních právních předpisech. Tento časový plán je navržen s ohledem na to, že podpůrná opatření budou potřebovat čas, aby nabyla účinnosti a měla dopady. Hodnocení vývoje trhu se provádí každých pět let po přijetí návrhu.