



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 8. november 2023
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0396 (COD)

15200/23
ADD 3

TRANS 488
CODEC 2083
IA 294

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	7. november 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 352 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 92/106/EMÜ seoses kaupade ühendvedu toetava raamistikuga ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2020/1056 seoses väliskulude kokkuhoiu arvutamise ja koondandmete koostamisega

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 352 final.

Lisatud: SWD(2023) 352 final

Brüssel, 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
millega muudetakse direktiivi 92/106/EMÜ seoses kaupade ühendvedu toetava
raamistikuga ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2020/1056 seoses
väliskulude kokkuhoiu arvutamise ja koondandmete koostamisega

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

A. Vajadus meetmete järele
Milles probleem seisneb ja miks see on ELi tasandi probleem?
Transport tekitab ühiskonnale märkimisväärsed väliskulusid. Enamiku nendest väliskuludest tekitab maanteetransport, mis omab maismaal toimuva kaubaveo turul juhtpositsiooni. ELi transpordi-, energeetika- ja keskkonnavalades õigusaktides on käsitletud ja käsitletakse ka edaspidi negatiivseid välismõjusid, võttes arvesse Euroopa kliimamääruses sätestatud eesmärgi vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heite taset vähemalt 55 % (võrreldes 1990. aasta tasemega). Üks neist meetmetest, mis on esitatud komisjoni 2020. aasta säästva ja aruka liikuvuse strateegias, hõlmab olemasoleva ühendvedude raamistiku uuendamist, et muuta kaubaveod Euroopas keskkonnavõrdlikumaks. Ühendvedude puhul kasutatakse transporditoimingu põhilõigul vähem saastavat raudtee- ja veetransporti ning maanteetranspordi ülesandeks on viia transporditavad konteinerid ja muud suletud laadimisüksused ümberlaadimisterritoriali ning saata need sealt välja. Kasutajad, s.o ettevõtted, kes soovivad oma kaupu transportida, peavad otsuseid tegema väga suure konkurentsiiga turul. Praegustes turutingimustes ei ole ühendvedu oma hinna tõttu autoveoga konkurentsivõimeline, ehkki see võimaldab omavahel kombineerida maanteevälise transpordi parema keskkonnatoime ja suurema energiatõhususe ning maanteetranspordi kättesaadavuse ja paindlikkuse. Vähene konkurentsivõime on osaliselt tingitud maanteevälise transpordiliikide toimimisel esinevatest puudustest, mis tuleb kõrvaldada asjaomaste valdkondlike õigusaktidega ja asjaomase tööstussektori toel. Muude põhjustena võib nimetada seda, et autoveo väliskulusid ei ole täiel määral arvesse võetud ja autoveo hind ei kajasta selle negatiivset mõju ühiskonnale tervikuna, ning ühendveoga kaasnevaid lisakulusid ja puudusi (ümberlaadimiseks kuluv aeg ja sellega seotud kulud ning väiksem valik nii ajastuse kui ka sihtkoha osas). Seetõttu kasutatakse keskmise pikkusega sõitudeks ikka veel peamiselt maanteetransporti, ehkki just nende puhul võiksid ühendvedud olla sobiv alternatiiv. Lisaks takistavad kogu ühendveoahela sujuvat toimimist mõned teabevahetuse ja ümberlaadimisterritoriaalidega seotud probleemid. Seega tuleks võtta meetmeid, et edendada ühendvedude kiiremat ja ulatuslikumat kasutuselevõttu. Kombineeritud vedu käsitlev direktiiv võeti vastu 1975. aastal. Viimati vaadati see läbi 1992. aastal, et vähendada liiklusummikutega seotud probleeme, tegeleda keskkonnaküsimustega ja suurendada liiklusohutust. Direktiiviga nähakse ette sooduskord abikõlblikele ühendvedudele, mida nimetatakse kombineeritud veoks. Siiski ei ole praegune direktiiv täiel määral tulemuslik ja mõned selle sätted on aegunud. Seega tuleks direktiiv tuleks läbi vaadata, et saavutada poliitiline eesmärk vähendada negatiivseid keskkonnamõjusid, tagades eri transpordiliikide optimaalse kasutamise. Kuna 1998. ja 2017. aastal tehtud katsed direktiivi muutmiseks vilja ei kandnud, esitatakse käesolevas ettepanekus põhjalikult ümber kujundatud lähenemisviis, mis eelkõige hõlmab täiesti uut käsitlust toetuskõlblikkuse kriteeriumidest. Selle koostamisel on arvesse võetud teisi ühendvedu käsitlevaid algatusi, sealhulgas rahvusvahelise raudtee läbilaskevõime paremat haldamist käsitlev algatus, maanteesõidukite massi ja mõõtmeid käsitleva direktiivi muutmine, TEN-T määruse läbivaatamine, ELi uus ühine raamistik kasvuhoonegaaside heitkoguste arvestamiseks transpordi- ja logistikasektoris ning elektroonilise kaubaveoteabe määruse rakendamine.
Mida tuleks saavutada?
Algatuse eesmärk on suurendada raudtee-, lähimere- ja siseveetranspordi osakaalu kogu kaubaveos, et vähendada transpordisektori negatiivset välismõju ja energiatarbimise taset. Läbivaatamise eesmärk on tõhustada olemasolevat toetust ja kohaldada seda suurema hulga toimingute suhtes, vaadata läbi toetuskõlblikkuse tingimused, et siduda need paremini poliitiliste eesmärkidega, ning suurendada toetusmeetmete valikut ja tõsta nende kvaliteeti. See peaks motiveerima ELi transpordikorraldajaid üha rohkem kasutama ühendvedusid ja muutma transpordisüsteemi liigilise koosseisu säästvamaks, vähendades nii transpordisektori negatiivset mõju. Ühtlasi püütakse algatuse abil parandada juurdepääsu teabele ümberlaadimisterritoriaalide pakutavate teenuste ja tingimuste kohta.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiiaarsus)?

Kombineeritud vedu käsitlev direktiivi aitab ühtsetel kõlblikuskriteeriumidel põhinevaid toetusmeetmeid kasutades edendada kogu ELis ühendvedude kasutuselevõttu. Need toetusmeetmed on poliitika ja siseturu seisukohast vajalikud selleks, et tagada direktiiviga ette nähtud soodustusi kohaldataks ühetaoliselt kogu ELis, kuna 81 % ELi ühendvedudest on piiriüleised.

Ehkki liikmesriigis saavad toetada ühendvedusid otse riigiabi eeskirjade alusel, ei pruugi need toetusmeetmed olla võrdselt kättesaadavad kõigile ettevõtjatele, kuna kohaldatakse erinevaid kõlblikuskriteeriume. Seetõttu võivad mõned ettevõtjad saada konkurentsieelise, mille mõju ulatub riigipiiridest kaugemale. Toetuskõlblikkuse ja toetuse liikide suhtes kohaldatavad ühtlustatud eeskirjad, mis vastavad riigiabi eeskirjade nõuetele, aitavad tagada ettevõtjate võrdse kohtlemise kogu ELis ning lihtsustada nii transpordisektori, liikmesriikide kui ka komisjoni haldusmenetlusi. Seda ei ole võimalik saavutada reguleerimisega üksnes liikmesriigi tasandil.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?

Käesoleva mõjuhindangu raames on hinnatud kolme poliitikavarianti, kusjuures ühel neist on kolm allvarianti. Kõik need variandid aitavad lahendada kindlakstehtud probleeme, kuid ELi sekkumise ulatus on iga variandi puhul erinev.

- **Variandi A** puhul on toetuskõlblikkuse tingimuseks suutlikkus säästa vähemalt 40 % väliskuludest (kasvuhoonegaasid, õhusaaste, müra, ummikud ja õnnetused) võrreldes üksnes maanteedel toimuva transpordiga, ning julgustatakse liikmesriike võtma rohkem majanduslikke toetusmeetmeid, kuid ei kohusta neid seda tegema. Transpordisektorile sellega kohustusi ei kehtestata.
- **Variandiga B** kehtestatakse liikmesriikidele kohustus võtta toetusmeetmeid, nende meetmete valik ja ülesehitus aga jäetakse nende endi otsustada. Lisaks julgustatakse liikmesriike pakkuma starditoetust ja tehakse ettepanek võtta kasutusele uus reguleeriv meede – erand sõidukeelust raskete kaubaveokite puhul, mis sooritavad toetuskõlblike toimingute maanteeveoetappe.
- **Allvariandi B1** puhul on toetuskõlblikkuse tingimuseks kasvuhoonegaaside heite vähendamine (25 %).
- **Allvariantide B2a ja B2b** puhul on toetuskõlblikkuse eelduseks nõue, et teatavaid väliskulusid vähendatakse 40 %.

Ainus erinevus allvariantide B2a ja B2b vahel on see, et allvariant B2a (nii nagu ka variandid A, B1 ja C) hõlmab kõiki ühendvedusid, allvarianti B2b aga kohaldatakse vaid rahvusvaheliste ühendvedude suhtes.

- **Variandi C** puhul on toetuskõlblikkuse eelduseks see, et väliskulusid vähendatakse veelgi rohkem (40 %), liikmesriigid peaksid kehtestama kohustusliku ühtlustatud tegevustoetuse ja kohaldatakse sõidukeeldu käsitlevat erandit. Kõik asjaomased poliitikavariandid hõlmavad toetuskõlblikkuse tõendamise seotud andmenõuete läbivaatamist, eFTI platvormide kasutamise kohustuse kehtestamist toetusmeetmeid kasutavate käitajate suhtes ning terminalioperaatorite läbipaistvuskohustusi.

Variant C hõlmab ka ühendvedude ühist andmekogumit ja andmevahetusprotokolle.

Kõikiga variantidega nähakse ette ühendvedude arvu suurenemine lähtestsenaariumiga võrreldes, kuigi variandi A puhul on see kasv minimaalne. Ühendvedude arvu suurenemine ja sellest tulenev välismõjude kokkuvõtte on kõige märkimisväärsim variandi B allvariantide puhul ning toetuskulud on kõige suuremad variandi C puhul.

Eelistatud poliitikavariant on B2a.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Sidusrühmad oli konsulteerimise käigus üldiselt nõus, et kindlakstehtud probleemid vajavad lahendamist, kuna nad olid enamasti nõus eesmärkidega, mida tahetakse saavutada. Lisaks andsid sidusrühmad kasulikku teavet, mis aitas kindlaks määrata poliitikameetmed ja valikuvõimalused.

Enamik sidusrühmi toetas direktiivi kohaldamisala muutmist nii, et see hõlmaks riigisiseseid vedusid, samuti rõhutati, et oluline on võrdselt kohelda kõikide transpordiliikide kombinatsioone. Toetuskõlblikkuse puhul leidis enamik sidusrühmi, et meetmeid tuleks tõhustada ning nad pooldasid sellist toetuskõlblikkust, mille puhul võetaks arvesse pigem suuremat hulka välismõjusid kui kasvuhoonegaaside heite vähendamist. Heite vähendamise koguse osas üksmeelt ei saavutatud, kuid sidusrühmade pakutud keskmine näitaja oli ligikaudu 33 %.

Majanduslike toetusmeetmete osas olid sidusrühmad eri seisukohtadel selle suhtes, kas need peaksid olema täielikult ühtlustatud, paindlikud või nõ sõltuma meetmest, samas kui enamik nõustus, et mingis ulatuses peaks toetuse andmine olema liikmesriikide jaoks kohustuslik. Mis puudutab regulatiivset tuge, siis enamik sidusrühmi pidas õigeks säilitada praegused reguleerivad meetmed, eelkõige kvootide keelustamine ja luba kasutada mitteresidendist maanteeveoettevõtjaid rahvusvahelistes vedude maanteeveoetappide puhul nii, nagu seda tehakse rahvusvaheliste maanteevedude puhul.

Lõpuks leidsid sidusrühmad, et eri transpordiliikide ja ümberlaadimisterminalide koostalitlusvõime suurendamine võimaldaks transporditegevust paremini korraldada, samuti avaldas enamik sidusrühmi tugevat toetust sellele, et terminale käsitlev teave peaks olema paremini kättesaadav.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Otsesed tulud aastatel 2025–2050 hõlmavad lähtetasemega võrreldes ja nüüdisväärtuses väljendatuna järgmist:

- väliskulud vähenevad 15,3 miljardi euro võrra seoses sellega, et ühendvedude puhul kasutatakse sagedamini säästvamaid transpordiliike;
- ettevõtjate halduskulud vähenevad 4,3 miljardi euro võrra seoses rahastamiskõlblikkuse tõendamise andmenõuete läbivaatamisega ja eFTI platvormide kohustusliku kasutuselevõtuga nõuete täitmise tagamiseks;
- avaliku sektori asutuste halduskulud vähenevad 2,3 miljoni euro võrra, mis on samuti tingitud eFTI platvormide kasutuselevõtust.

Seega säästetaks eelistatud poliitikavariandi puhul kokku hinnanguliselt 19,6 miljardit eurot.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud poliitikavariandiga seotud kulud, mis lisanduvad lähtestsenaariumile, on aastatel 2025–2050 hinnanguliselt 7,5 miljardit eurot, väljendatuna nüüdisväärtuses.

Eelistatud poliitikavariandiga seotud lisakulud jaguneksid kolme rühma:

- suurema osa kuludest kannaksid **liikmesriikide valitsused**, kes otsustavad eraldada ühendvedude täiendavaks toetamiseks hinnanguliselt 7,5 miljardit eurot.
- Teatavaid väiksemaid kulusid peaksid kandma ka **ettevõtjad** – terminalioperaatorid seoses läbipaistvusnõuete järgimisega, eFTI platvormi pakkujad seoses platvormide ajakohastamisega ja vedude korraldajad seoses eFTI platvormide kasutamisega. Need kulud on hinnanguliselt 6,9 miljonit eurot.
- **Euroopa Komisjoni** kulud on seotud lisauuringuga, mille eesmärk on hinnata vajadust terminalikategooriate raamistiku järele, ja ELi ühendvedude turgu käsitlevate regulaarsete uuringutega (mida korraldatakse iga viie aasta tagant); selleks kulub aastatel 2025–2050 kaks miljonit eurot.

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?

Eelistatud poliitikavariant peaks vähendama probleeme, mis takistavad väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel kasutada ühendvedusid, suurendama ühendvedude taskukohasust, hõlbustama sobivuse tõendamist ja parandama terminalivalikuid käsitleva teabe kättesaadavust. Sellest saavad kasu kõik ühendvedudega tegelevad ettevõtjad ja kaubasaatjad.

Seega peaks algatus avaldama VKEdele positiivset mõju.

Kas on ette näha märkimisväärsed mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Eelistatud variant võib märkimisväärselt mõjutada riiklikke eelarveid, sõltuvalt asjaomase liikmesriigi valitud toetusmeetmetest. Mõju eelarvele on otseselt seotud sellega, millises mahus ühendvedusid toetatakse. Mõju liikmesriikide eelarvetele on aastatel 2025–2050 lähtetasemega võrreldes hinnanguliselt 7,5 miljardit eurot, väljendatuna nüüdisväärtuses.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Ei
Proportsionaalsus
Eelistatud poliitikavariant hõlmab liikmesriikide kohustust tagada teatavat liiki vedudele toetus, mis võib olla riigiabi eeskirjade kohase riigiabi vormis. Hinnangute kohaselt piirdub eelistatud variant üksnes sellega, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Kuigi eelistatud poliitikavariant ei kõrvalda täielikult konkurentsilõhet ühendvedude ja maanteetranspordi vahel, kuna paljud praktilised probleemid tulenevad valdkondlikest õigusaktidest ja neid lahendatakse asjaomaste transpordiliikidega seotud algatuste abil, peaks selline sekkumine suurendama ühendvedude kasutamist 2030. aastaks lähtetasemega võrreldes 5,3 % ja 2050. aastaks 6,6 %. Sellest tulenev väliskulude kokkuhoid on aastatel 2025–2050 lähtestsenaariumiga võrreldes 15,3 miljardit eurot, väljendatuna nüüdisväärtuses, mis tähendab, et iga toetusteks eraldatud 49 senti aitaks kokku hoida ühe euro väärtuses väliskulusid.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Poliitika vaadatakse läbi kümme aastat pärast seda, kui liikmesriigid on direktiivi oma siseriiklikus õiguses täielikult rakendanud. Selle tähtaja kehtestamisel võeti arvesse asjaolu, et toetusmeetmete jõustumine ja nende üldise mõju avaldumine võtab aega. Turusuundumusi hinnatakse iga viie aasta tagant pärast asjaomase ettepaneku vastuvõtmist.