



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 8. marraskuuta 2023
(OR. en)

15200/23
ADD 3

Toimielinten välinen asia:
2023/0396 (COD)

TRANS 488
CODEC 2083
IA 294

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	7. marraskuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 352 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja Ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI neuvoston direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta tavaroiden intermodaalikuljetuksia koskevan tukikehyksen osalta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1056 muuttamisesta ulkoisten kustannusten säästöjen laskemisen ja koottujen tietojen tuottamisen osalta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 352 final.

Liite: SWD(2023) 352 final

Bryssel 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**Ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
neuvoston direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta tavaroiden intermodaalikuljetuksia
koskevan tukikehyksen osalta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen
(EU) 2020/1056 muuttamisesta ulkoisten kustannusten säästöjen laskemisen ja koottujen
tietojen tuottamisen osalta**

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

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Liikenteestä koituu yhteiskunnalle merkittäviä ulkoisia kustannuksia. Suurin osa ulkoisista kustannuksista aiheutuu maantieliikenteestä, joka hallitsee sisämaan tavaraliikennemarkkinoita. Liikennettä, energiaa ja ympäristöä koskevalla EU:n lainsäädännöllä on vähennetty ja vähennetään edelleen kielteisiä ulkoisvaikutuksia. Päätaavoitteena on kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 55 prosentilla vuoden 1990 tasoihin verrattuna vuoteen 2030 mennessä eurooppalaisen ilmastolain mukaisesti.

Yksi komission vuonna 2020 ehdottamassa kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiassa esitetyistä tähän liittyvistä toimenpiteistä on intermodaaliliikenteen nykyisten puitteiden uudistaminen rahtitoiminnan viherystämiseksi Euroopassa. Intermodaaliliikenteessä käytetään vähemmän epäpuhtauksia aiheuttavaa rautatie- ja vesiliikennettä kuljetuksen pääosuudella ja maanteitä kuljetettavien konttien ja muiden suljettujen lastausyksiköiden siirtämiseksi uudelleenlastausterminaliin ja sieltä pois.

Käyttäjät eli tavaroidensa kuljettamista tarvitsevat yritykset tekevät päätöksensä erittäin kilpailuilla markkinoilla. Nykyisissä markkinaolosuhteissa intermodaaliliikenne ei kuitenkaan useinkaan ole kustannuksiltaan kilpailukykyinen verrattuna kokonaan maanteitse tapahtuviin kuljetuksiin, vaikka siinä yhdistyvät muun kuin maantieliikenteen parempi ympäristötehokkuus ja energiatehokkuus sekä maantieliikenteen saavutettavuus ja joustavuus.

Tämä johtuu osittain siitä, että muiden kuin maantieliikenteen liikennemuotojen toiminnassa on puutteita, joihin on puututtava alakohtaisella lainsäädännöllä ja alan toimilla. Syynä on myös se, että maantieliikenteen ulkoisia kustannuksia ei ole täysin sisällytetty hintoihin, eli maantiekuljetusten kielteiset vaikutukset koko yhteiskuntaan eivät näy maantiekuljetusten hinnoissa, ja intermodaalikuljetuksista aiheutuu lisäkustannuksia ja -haittoja (uudelleenlastausaika ja -kustannukset sekä vähemmän yhteysvaihtoehtoja niin aikataulun kuin määränpään osalta).

Näin ollen kokonaan maanteitse tapahtuvat kuljetukset ovat edelleen hallitsevassa asemassa keskipitkillä matkoilla, joilla intermodaaliliikenne voisi olla vartenotettava vaihtoehto. Lisäksi tietty tietojenvaihtoon ja uudelleenlastausterminaleihin liittyvä intermodaaliliikenteen tehottomuus on haittana koko intermodaalisen kuljetusketjun sujuvalle toiminnalle. Intermodaaliliikenteen käytön edistämiseksi tarvitaankin toimia, jotta sen käyttöönottoa voidaan nopeuttaa ja aikaistaa.

Yhdistettyjä kuljetuksia koskeva direktiivi annettiin vuonna 1975. Sitä tarkistettiin viimeksi vuonna 1992, jotta sillä voitiin puuttua liikenneturvuuhiin, ympäristönäkökohtiin ja liikenneturvallisuuteen liittyviin kasvaviin ongelmiin. Se toimii hyödyllisenä järjestelmänä tukikelpoisille intermodaalikuljetuksille, joita kutsutaan yhdistetyiksi kuljetuksiksi. Nykyinen direktiivi ei kuitenkaan ole täysin toimiva, ja jotkin sen säännöksistä ovat vanhentuneet. Tarkistus on tarpeen, jotta voidaan saavuttaa poliittinen tavoite eli kielteisten vaikutusten vähentäminen optimoimalla eri liikennemuotojen käyttöä.

Yhdistettyjä kuljetuksia koskevan direktiivin muuttamisyritykset vuosina 1998 ja 2017 eivät olleet menestyksekkäitä, joten tämän ehdotuksen lähestymistapaa on muutettu huomattavasti ja käyttöön on otettu erityisesti täysin uusi lähestymistapa tukikelpoisuusperusteisiin.

Ehdotusta on valmisteltu koordinoitusti muiden intermodaaliliikenteeseen liittyvien aloitteiden kanssa, mukaan lukien aloite kansainvälisen rautatiekapasiteetin hallinnan parantamiseksi, maantieliikenteen painoja ja mittoja koskevan direktiivin muuttaminen, TEN-T-asetuksen tarkistaminen, uusi EU:n yhteinen kehys liikenteen ja logistiikan kasvihuonekaasupäästöjen laskemista varten (CEEU) ja sähköisiä kuljetustietoja (eFTI) koskevan asetuksen täytäntöönpano.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Aloitteen tavoitteena on edistää rautatieliikenteen, lyhyen matkan meriliikenteen ja sisävesiliikenteen osuuden lisäämistä kaikessa tavarankuljetuksessa, jotta voidaan vähentää sekä kielteisiä ulkoisvaikutuksia että kuljetusten energiankulutusta.

Tarkistuksella pyritään parantamaan nykyistä tukea laajentamalla se koskemaan useampia toimintoja, tarkistamalla tukikelpoisuusedellytyksiä siten, että ne kytkeytyvät paremmin poliittisiin tavoitteisiin, ja lisäämällä tukitoimenpiteiden valikoimaa ja tasoa.

Tämän pitäisi kannustaa kuljetusten järjestäjiä EU:ssa käyttämään jatkuvasti enemmän

intermodaaliliikennettä, mikä edistäisi kestävämpiä liikennemuotoja liikennejärjestelmässä ja auttaisi siten vähentämään kuljetuksista aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia. Tavoitteena on myös parantaa uudelleenlastaustermiinalien tarjoamia palveluja ja olosuhteita koskevien tietojen saatavuutta.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Yhdistettyjä kuljetuksia koskevalla direktiivillä edistetään intermodaaliliikenteen käyttöönottoa kaikkialla EU:ssa yhteisiin tukikelpoisuusperusteisiin perustuvilla tukitoimenpiteillä. Poliitiikan ja sisämarkkinoiden näkökulmasta tarkasteltuna toimenpiteitä tarvitaan sen varmistamiseksi, että yhdistettyjä kuljetuksia koskevassa direktiivissä säädettyjä etuja voidaan soveltaa vertailukelpoisella tavalla kaikkialla EU:ssa, sillä 81 prosenttia intermodaalikuljetuksista EU:ssa on rajat ylittäviä kuljetuksia.

Jäsenvaltiot voivat valita vapaasti tukevuksensa intermodaalikuljetuksia suoraan valtiontukisääntöjen nojalla, mutta nämä tukitoimenpiteet eivät välttämättä ole tasapuolisesti kaikkien toimijoiden saatavilla erilaisten käytettyjen tukikelpoisuusperusteiden takia. Siksi jotkin toimijat voivat saada kilpailuetua, jolla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Valtiontukisääntöjen mukaisilla tukikelpoisuutta ja tukityyppejä koskevilla yhdenmukaistetuilla säännöillä toimijoita voidaan kohdella yhtäläisesti kaikkialla EU:ssa ja hallinnollisia menettelyjä voidaan yksinkertaistaa alan, jäsenvaltioiden ja komission kannalta. Tätä ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden tasolla toteutettavalla sääntelyllä.

B. Ratkaisut

Millä eri vaihtoehtoilla tavoitteet voitaisiin saavuttaa? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksi?

Tämän vaikutustenarvioinnin yhteydessä on arvioitu kolme toimintavaihtoehtoa, joista yksi sisältää kolme alavaihtoehtoa. Kaikissa vaihtoehtoissa ehdotetaan ratkaisuja havaittuihin ongelmiin, mutta EU:n toimien laajuus vaihtelee.

- **Vaihtoehdossa A** vahvistetaan tukikelpoisuus siten, että säästöjä on voitava saada vähintään 40 prosenttia ulkoisista kustannuksista (kasvihuonekaasut, ilman pilaantuminen, melu, ruuhkat ja onnettomuudet) verrattuna pelkästään maantiekuljetuksiin. Lisäksi siinä kannustetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön lisää taloudellisia tukitoimenpiteitä, mutta siinä ei aseteta tätä koskevaa velvoitetta. Siihen ei sisälly alaa koskevia velvoitteita.
- **Vaihtoehdossa B** jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan tukitoimenpiteitä, mutta tällaisten toimenpiteiden valinta ja suunnittelu jätetään jäsenvaltioiden tehtäväksi. Siinä myös kannustetaan jäsenvaltioita tarjoamaan käynnistämistukea ja ehdotetaan uutta sääntelytoimenpidettä – poikkeusta ajokiellosta sellaisten raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen osalta, joilla ajetaan tukikelpoisten kuljetusten maantieosuuksia.
- **Alavaihtoehdossa B1** ehdotetaan tukikelpoisuutta kasvihuonekaasusäästöjen perusteella (25 prosenttia).
- **Alavaihtoehtoissa B2a ja B2b** ehdotetaan tukikelpoisuutta, kun säästöt ovat 40 prosenttia ulkoisista kustannuksista.

Ainoa ero alavaihtojen B2a ja B2b välillä on, että B2a (kuten myös vaihtoehdot A, B1 ja C) kattaa kaikki intermodaalikuljetukset, kun taas B2b sisältää ainoastaan kansainväliset intermodaalikuljetukset.

- **Vaihtoehdossa C** ehdotetaan tukikelpoisuutta laajempien ulkoisten kustannusten säästöjen perusteella (40 prosenttia), jäsenvaltioiden pakollista yhdenmukaistettua toimintatukea ja ajokieltoa koskevaa poikkeusta. Kaikissa vaihtoehtoissa tarkistetaan tukikelpoisuuden todistamista koskevia tietovaatimuksia ja eFTI-alustojen pakollista käyttöä tukitoimenpiteitä hyödyntävien toimijoiden osalta sekä terminaaliniitäjiä koskevia avoimuusvelvoitteita.

Vaihtoehto C sisältää myös intermodaalikuljetuksia koskevia yhteisiä tietokokonaisuuksia ja tiedonsiirtoprotokollia.

Kaikissa vaihtoehtoissa suunnitellaan intermodaaliliikenteen käyttöönoton lisäämistä lähtötasoon verrattuna, joskin vaihtoehdossa A lisäys on erittäin vähäinen. Käyttöönotto ja siitä saatava ulkoisvaikutusten säästö ovat suurimmat vaihtoehdon B alavaihtoehtoissa, kun taas tuen

kustannukset ovat suurimmat vaihtoehdossa C. Parhaaksi arvioitu toimintavaihtoehto on B2a.
Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa? Sidosryhmät olivat kuulemisessaan yleisesti samaa mieltä havaittujen ongelmien merkityksellisyydestä, ja ne olivat suurelta osin yhtä mieltä tavoitteista. Lisäksi ne antoivat hyödyllisiä tietoja toimintapolitiittien toimenpiteiden ja toimintavaihtoehtojen määrittämistä varten. Useimmat sidosryhmät kannattivat soveltamisalan muuttamista siten, että siihen sisällytetään kuljetukset kotimaassa. Ne myös totesivat, että on tärkeää varmistaa, että kaikkia liikennemuotoyhdistelmiä kohdellaan tasapuolisesti. Tukikelpoisuuden osalta suurin osa sidosryhmistä oli yhtä mieltä siitä, että tarvitaan tehokkaampia toimenpiteitä, ja sidosryhmät kannattivat tukikelpoisuuden perustamista laajempaan joukkoon ulkoisvaikutuksia kuin vain kasvihuonekaasupäästöihin liittyviin säästöihin. Säästettävän määrän tasosta ei ollut yksimielisyyttä, mutta sidosryhmien ehdottama keskiarvo oli noin 33 prosenttia. Taloudellisten tukitoimenpiteiden osalta sidosryhmien kannat vaihtelivat täysin yhdenmukaistetusta tuesta joustavaan tukeen tai kustakin toimenpiteestä riippuvaan tukeen, mutta enemmistö oli samaa mieltä siitä, että jonkinasteisen tuen antamisen olisi oltava jäsenvaltioille pakollista. Sääntelytuen osalta useimmat sidosryhmät kannattivat nykyisten sääntelytoimenpiteiden säilyttämistä, erityisesti kiintiöiden kieltämistä ja muiden kuin jäsenvaltiosta olevien maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien käyttöä maantiesuoksilla kansainvälisissä kuljetuksissa samalla tavalla kuin on sallittua pelkästään maanteilla tapahtuvissa kansainvälisissä kuljetuksissa. Lisäksi sidosryhmät katsoivat, että parempi yhteentoimivuus liikennemuotojen välillä ja uudelleenlastaustermiinaaleissa voisi parantaa kuljetusten organisointia, ja termiinaaleja koskevien tietojen saatavuuden parantamista kannatettiin vahvasti.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)? Suoria hyötyjä, jotka ilmaistaan nykyarvona vuosina 2025–2050 verrattuna lähtötasoon, ovat seuraavat: - ulkoisten kokonaiskustannusten väheneminen 15,3 miljardilla eurolla, mikä johtuu kestävämpien liikennemuotojen käytön lisäämisestä osana intermodaaliliikennettä; - 4,3 miljardin euron hallinnollisten kustannusten säästöt yrityksille, mikä saadaan tukikelpoisuuden todistamista koskevien tietovaatimusten tarkistamisesta ja eFTI-alustojen pakollisesta käytöstä täytäntöönpanotarkoituksiin; - viranomaisten hallinnollisten kustannusten väheneminen 2,3 miljoonalla eurolla, mikä johtuu myös eFTI-alustojen käytöstä. Parhaaksi arvioidun toimintavaihtoehdon kokonaishyödyksi arvioitiin 19,6 miljardia euroa.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)? Parhaaksi arvioidun toimintavaihtoehdon kustannuksiksi arvioidaan lähtötason lisäksi 7,5 miljardia euroa ilmaistuna nykyarvona vuosina 2025–2050. Parhaaksi arvioidusta toimintavaihtoehdosta aiheutuvat lisäkustannukset jakautuisivat kolmeen ryhmään: • suurin osa kustannuksista aiheutuisi jäsenvaltioille, jotka päättävät antaa lisätukea kuljetuksia varten (arviolta 7,5 miljardia euroa). • Myös yrityksille odotetaan aiheutuvan vähäisiä kustannuksia, esimerkiksi terminaalinpitäjille avoimuusvaatimusten noudattamisesta, eFTI-alustan tarjoajille alustojen päivittämisestä ja kuljetusten järjestäjille eFTI-alustojen käytöstä. Näiden kustannusten arvioidaan olevan 6,9 miljoonaa euroa. • Euroopan komissiolle aiheutuu kustannuksia lisätutkimuksesta sen arvioimiseksi,

tarvitaanko terminaaliluokkia koskevan kehyksen laatimista, ja EU:n intermodaalimarkkinoita koskevista säännöllisistä tutkimuksista (viiden vuoden välein). Tämän kustannukset ovat kaksi miljoonaa euroa vuosina 2025–2050.
Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn? Parhaaksi arvioidun toimintavaihtoehdon odotetaan vähentävän intermodaalikuljetusten käyttöönoton esteitä pienten ja keskisuurten yritysten kannalta tekemällä kuljetuksista kohtuuhintaisempia, yksinkertaistamalla tukikelpoisuuden todistamista ja parantamalla terminaalivaihtoehtoista saatavilla olevia tietoja. Kaikki intermodaaliliikenteeseen osallistuvat toimijat ja tavaroiden lähettäjät hyötyvät tästä. Näin ollen aloitteen odotetaan vaikuttavan myönteisesti pk-yrityksiin.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia? Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla voi olla merkittäviä vaikutuksia kansallisiin talousarvioihin riippuen jäsenvaltioiden valitsemista tukitoimenpiteistä. Talousarviovaikutus on suorassa suhteessa tuettujen intermodaalikuljetusten määrään. Kansallisiin talousarvioihin kohdistuvan vaikutuksen arvioidaan olevan 7,5 miljardia euroa lähtötasoon verrattuna ilmaistuna nykyarvona vuosina 2025–2050.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia? Ei.
Suhteellisuusperiaate Parhaaksi arvioitu vaihtoehto sisältää velvoitteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tietäntyyppisille kuljetuksille myönnetään tukea, joka voi olla valtiontukisääntöjen mukaista valtiontukea. On arvioitu, että tämä ei ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Vaikka parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla ei täysin poisteta intermodaaliliikenteen ja kokonaan maanteitse tapahtuvien kuljetusten välistä kilpailukykyeroa, koska monet toimintaa koskevat seikat perustuvat alakohtaiseen lainsäädäntöön ja niitä käsitellään asianomaisissa liikennemuotoaloitteissa, tämän toimenpiteen arvioidaan lisäävän intermodaaliliikenteen käyttöönottoa 5,3 prosenttia lähtötasoon verrattuna vuoteen 2030 mennessä ja 6,6 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Ulkoisia kustannuksia voidaan säästää 15,3 miljardia euroa verrattuna lähtötasoon ilmaistuna nykyarvona vuosina 2025–2050, mikä tarkoittaa, että tukeen sijoitetuilla 49 sentillä saataisiin yhden euron säästöt ulkoisissa kustannuksissa.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen? Toimia tarkastellaan uudelleen 10 vuoden kuluttua siitä, kun direktiivi on pantu täysimääräisesti täytäntöön kansallisissa lainsäädännöissä. Tätä aikataulua ehdotetaan, sillä katsotaan, että tukitoimenpiteiden voimaantulo ja vaikutusten aikaansaaminen vievät aikaa. Markkinoiden kehitystä arvioidaan viiden vuoden välein ehdotuksen hyväksymisen jälkeen.