

Bruxelles, 8. studenoga 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2023/0396 (COD)

15200/23
ADD 3

TRANS 488
CODEC 2083
IA 294

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	7. studenoga 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2023) 352 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive Vijeća 92/106/EEZ u pogledu okvira potpore za intermodalni prijevoz robe i Uredbe (EU) 2020/1056 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu izračuna ušteda vanjskih troškova i generiranja objedinjenih podataka

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 352 final.

Priloženo: SWD(2023) 352 final

Bruxelles, 7.11.2023.
SWD(2023) 352 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Direktive Vijeća 92/106/EEZ u pogledu okvira potpore za intermodalni prijevoz robe i Uredbe (EU) 2020/1056 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu izračuna ušteda vanjskih troškova i generiranja objedinjenih podataka

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

A. Potreba za poduzimanjem mjera

O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Promet nosi znatne vanjske troškove za društvo. Veliku većinu tih troškova uzrokuje cestovni sektor, koji dominira tržištem kopnenog prijevoza tereta. Zakonodavstvo EU-a u području prometa, energetike i okoliša i dalje će biti usmjereno na uklanjanje tih negativnih vanjskih učinaka, s naglaskom na smanjenju emisija stakleničkih plinova za 55 % (u usporedbi s razinama iz 1990.) do 2030., kako je utvrđeno u Europskom zakonu o klimi.

Jedna od s tim povezanih mjera predstavljena je u Komisijinoj strategiji za održivu i pametnu mobilnost iz 2020. a odnosi se na izmjenu postojećeg okvira za intermodalni prijevoz radi zelenijeg teretnog prometa u Europi. Intermodalni prijevoz znači upotrebu željezničkog i vodnog prometa koji manje zagađuje okoliš za glavnu dionicu prijevoza i cestovni prijevoz tereta za prijevoz kontejnera i drugih zatvorenih utovarnih jedinica do terminala za pretovar i iz njega.

Korisnici, odnosno poduzeća čije je robu potrebno prevesti, donose odluke na vrlo konkurentnom tržištu. Međutim, u trenutačnim tržišnim uvjetima intermodalni prijevoz često ne može troškovima konkurirati cestovnom prijevozu, premda kombinira bolju okolišnu i energetska učinkovitost necestovnog prijevoza s dostupnošću i fleksibilnošću cestovnog prometa.

To je djelomično posljedica nedostataka u radu necestovnih načina prijevoza koje treba riješiti odgovarajućim sektorskim zakonodavstvom i nastojanjima same industrije. Međutim, to je i zbog toga što vanjski troškovi cestovnog prijevoza nisu u potpunosti internalizirani, tj. negativni učinci cestovnog prijevoza na društvo u cjelini ne odražavaju se u cijeni cestovnog prijevoza te zato što intermodalni prijevoz uključuje dodatne troškove i nedostatke (vrijeme i troškovi pretovara te manje mogućnosti povezivanja u pogledu vremena i odredišta).

Stoga na srednje velikim udaljenostima, na kojima bi intermodalni prijevoz mogao biti održiva alternativa, i dalje prevladava samo cestovni prijevoz. Osim toga, određene neučinkovitosti intermodalnog prijevoza, povezane s razmjenom informacija i terminalima za pretovar, ometaju funkcioniranje cijelog intermodalnog prijevoznog lanca. Stoga je za ubrzanje i širenje upotrebe intermodalnog prijevoza potrebna intervencija za promicanje njegove upotrebe.

Direktiva o kombiniranom prijevozu donesena je 1975. Posljednji je put revidirana 1992. kako bi se uhvatilo u koštac sa sve većim problemima zagušenja cesta, ekoloških pitanja i sigurnosti na cestama. Njome se osigura povlaštenu režim za prihvatljive intermodalne aktivnosti prijevoza koje se nazivaju „kombinirani prijevoz”. Međutim, postojeća Direktiva nije u potpunosti djelotvorna i neke su njezine odredbe zastarjele. Revizija je neophodna kako bi se postigao politički cilj smanjenja negativnih učinaka optimiziranom upotrebom različitih vrsta prijevoza.

Budući da dva pokušaja izmjene te direktive 1998. i 2017. nisu bila uspješna, pristup ovog prijedloga znatno je izmijenjen, posebno uvođenjem potpuno novog pristupa kriterijima prihvatljivosti.

Prijedlog je pripremljen u koordinaciji s drugim inicijativama relevantnima za intermodalni prijevoz, uključujući inicijativu za bolje upravljanje međunarodnim željezničkim kapacitetom, izmjenu Direktive o masama i dimenzijama u cestovnom prometu, reviziju Uredbe o TEN-T-u, novi zajednički okvir EU-a za obračun emisija stakleničkih plinova u prometu i logistici i provedbu Uredbe o elektroničkim informacijama o prijevozu tereta (eFTI).

Što bi trebalo postići?

Cilj je inicijative povećati udio korištenja željeznice, pomorskog prometa na kraćim relacijama i unutarnjih plovni putova u ukupnom prijevozu tereta kako bi se doprinijelo smanjenju negativnih vanjskih učinaka i razina potrošnje energije u prometu.

Cilj je revizije poboljšati postojeću potporu tako što će se potporu proširiti na širi skup prijevoznih aktivnosti, revidirati uvjeti prihvatljivosti kako bi ih se bolje povezalo s ciljevima politike te povećati izbor i razine mjera potpore.

To bi trebalo potaknuti organizatore prijevoza u EU-u da se sve više koriste intermodalnim prijevozom i tako promicati održiviji modalni sastav u prometnom sustavu i pridonijeti smanjenju njegovih negativnih učinaka. Cilj je i poboljšati pristup informacijama o uslugama i uvjetima koje nude terminali za pretovar.

Koja je dodana vrijednost poduzimanja mjera na razini EU-a (supsidijarnost)?

Direktivom o kombiniranom prijevozu promiče se uvođenje intermodalnog prijevoza u cijelom EU-u i to mjerama potpore koje se temelje na zajedničkim kriterijima prihvatljivosti. Iz perspektive politike i unutarnjeg tržišta, one su potrebne kako bi se osiguralo da se koristi predviđene tom direktivom primjenjuju na usporediv način u cijelom EU-u, s obzirom na to da se 81 % intermodalnih prijevoznih aktivnosti u EU-u obavlja u prekograničnom prijevozu.

Iako države članice mogu izravno podupirati intermodalne aktivnosti u skladu s pravilima o državnim potporama, te mjere potpore možda neće biti jednako dostupne svim prijevoznicima s obzirom na različite kriterije prihvatljivosti koji se primjenjuju. Tako bi određeni prijevoznici mogli steći konkurentsku prednost s učincima izvan nacionalnih granica svoje matične zemlje. Usklađena pravila o prihvatljivosti i vrstama potpore, koja su u skladu s pravilima o državnim potporama, pomoći će u stvaranju usporedivog tretmana za prijevoznike iz cijelog EU-a i pojednostavljenju administrativnih postupaka za industriju, države članice i Komisiju. To se ne može postići regulacijom samo na razini država članica.

B. Rješenja

Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

U kontekstu ove procjene učinka procijenjene su tri opcije politike, a jedna je imala tri podopcije. U svim se opcijama predlažu rješenja za utvrđene probleme, ali se razlikuju u pogledu opsega intervencije EU-a.

- U **opciji A** prihvatljivost se utvrđuje na temelju mogućnosti uštede od najmanje 40 % skupa vanjskih troškova (staklenički plinovi, onečišćenje zraka, buka, zagušenje prometa i nesreće) u usporedbi s isključivo cestovnim prometom te se potiče države članice da uvedu više mjera gospodarske potpore, no ne uvodi nikakva obveza u tom smislu. Ta opcija ne uključuje obveze za industriju.
- U **opciji B** utvrđuje se obveza država članica da donesu mjere potpore, a odabir i oblik tih mjera prepušta se državama članicama. Države članice potiču se i da pruže potporu za pokretanje poslovanja i predlaže se nova regulatorna mjera, tj. izuzeće od zabrane vožnje za teška teretna vozila koja obavljaju cestovne dionice prihvatljivog prijevoza.
- U **podopciji B.1** predlaže se prihvatljivost na temelju ušteda emisija stakleničkih plinova (25 %).
- U **podopcijama B.2a i B.2b** predlaže se prihvatljivost na temelju uštede od 40 % skupa vanjskih troškova.

Jedina je razlika između tih dviju podopcija to što podopcija B.2a (kao i opcije A, B.1 i C) obuhvaća sav intermodalni prijevoz, dok podopcija B.2b obuhvaća samo međunarodni intermodalni prijevoz.

- **Opcijom C** predviđa se prihvatljivost na temelju uštede šireg skupa vanjskih troškova (40 %), obvezna usklađena operativna potpora država članica i izuzeće od zabrane vožnje. Sve opcije uključuju reviziju zahtjeva u pogledu podataka za dokazivanje prihvatljivosti i obveznu upotrebu platformi za eFTI za prijevoznike koji odluče iskoristiti mjere potpore i obveze transparentnosti za operatore terminala.

Opcija C uključuje i zajednički skup podataka i protokole za razmjenu podataka za intermodalni prijevoz.

U svim se opcijama predviđa povećanje primjene intermodalnog prijevoza u odnosu na polaznu vrijednost, iako je povećanje u opciji A minimalno. Primjena i posljedična ušteda vanjskih učinaka najveće su u podopcijama opcije B, dok su troškovi potpore najviši u opciji C.

Utvrđena je najpoželjnija opcija politike B.2a.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Tijekom savjetovanja s dionicima oni su se općenito složili da su utvrđeni problemi relevantni i u velikoj su se mjeri složili s ciljevima. Nadalje, pružili su korisne informacije za utvrđivanje mjera i opcija politike.

Većina dionika podržala je proširenje područja primjene kako bi se obuhvatio domaći prijevoz te je

istaknuto da je važno osigurati jednako postupanje prema svim modalnim kombinacijama. Kad je riječ o prihvatljivosti, velika većina dionika složila se da su potrebne djelotvornije mjere te se zalaže za prihvatljivost na temelju šireg skupa vanjskih učinaka, a ne samo na temelju ušteda stakleničkih plinova. Kad je riječ o količini koju bi trebalo uštedjeti, nije postignut konsenzus, ali je prosjek koji su predložili dionici iznosio oko 33 %.

Kad je riječ o mjerama gospodarske potpore, stajališta dionika razlikovala su se i obuhvatila traženje potpuno usklađenih potpora, fleksibilnih potpora ili „potpora koje bi ovisile o konkretnoj mjeri”, dok se većina složila da bi pružanje određene razine potpore trebalo biti obvezno za države članice. Kad je riječ o regulatornoj potpori, većina dionika podržala je zadržavanje postojećih regulatornih mjera, posebno u pogledu zabrana kvota i nerezidentnih cestovnih prijevoznika za cestovne dionice u međunarodnom prometu, pod istim uvjetima kao i za međunarodni isključivo cestovni prijevoz.

Konačno, dionici su smatrali da bi se boljom interoperabilnošću među vrstama prijevoza i terminalima za pretovar mogla poboljšati organizacija te da postoji snažna potreba za boljom dostupnosti informacija o terminalima.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako takva opcija postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Izravne koristi izražene u današnjim vrijednostima za razdoblje od 2025. do 2050. u odnosu na polaznu vrijednost uključuju:

- smanjenje ukupnih vanjskih troškova u iznosu od 15,3 milijarde EUR, zahvaljujući većoj upotrebi održivijih načina prijevoza u okviru intermodalnog prijevoza;
- uštede administrativnih troškova za poduzeća u iznosu od 4,3 milijarde EUR, zahvaljujući reviziji zahtjeva u pogledu podataka za dokazivanje prihvatljivosti u kombinaciji s obveznom upotrebom platformi za eFTI u svrhu provedbe;
- smanjenje administrativnih troškova u iznosu od 2,3 milijuna EUR za javna tijela, također zahvaljujući korištenju platformi za eFTI.

Ukupne koristi najpoželjnije opcije politike procijenjene su na 19,6 milijardi EUR.

Koliki su troškovi najpoželjnije opcije (ako takva opcija postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Troškovi najpoželjnije opcije politike procjenjuju se na 7,5 milijardi EUR povrh početne vrijednosti, izraženo kao sadašnja vrijednost u razdoblju od 2025. do 2050.

Dodatne troškove najpoželjnije opcije politike snosile bi tri skupine:

- Velika većina troškova bila bi na **vladama država članica** koje odluče pružiti dodatnu potporu intermodalnom prijevozu, koja se procjenjuje na 7,5 milijardi EUR.
- Očekuju se i manji troškovi za **poduzeća**: za operatore terminala u pogledu sukladnosti sa zahtjevima u pogledu transparentnosti, za pružatelje platformi za eFTI za njihovo ažuriranje i za organizatore prijevoza za upotrebu platformi za eFTI. Procjenjuje se da će ti troškovi iznositi 6,9 milijuna EUR.
- **Europska komisija** snosit će troškove dodatne studije kako bi se procijenilo je li potrebno uspostaviti okvir za kategorije terminala i za redovite studije intermodalnog tržišta EU-a (svakih pet godina) u iznosu od 2 milijuna EUR u razdoblju od 2025. do 2050.

Kako će to utjecati na MSP-ove i konkurentnost?

Očekuje se da će se najpoželjnijom opcijom politike smanjiti prepreke za mala i srednja poduzeća u uvođenju intermodalnog prijevoza povećanjem njegove cjenovne pristupačnosti te pojednostavljenjem dokaza o prihvatljivosti i poboljšanjem dostupnih informacija za odabir terminala. Koristi će imati svi subjekti koji sudjeluju u intermodalnom prijevozu, kao i pošiljatelji robe.

Stoga se očekuje da će inicijativa pozitivno utjecati na MSP-ove.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Najpoželjnija opcija može imati znatne učinke na nacionalne proračune ovisno o mjerama potpore koje

odaberu države članice. Učinak na proračun u izravnoj je korelaciji s količinom intermodalnih prijevoznih aktivnosti kojima se pruža potpora.

Učinak na nacionalne proračune procjenjuje se na 7,5 milijardi EUR u odnosu na osnovni scenarij, izražen kao sadašnja vrijednost u razdoblju 2025. – 2050.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Ne

Proporcionalnost

Najpoželjnija opcija uključuje obvezu država članica da osiguraju potporu određenim vrstama prijevoza, koja može biti u obliku državne potpore u skladu s pravilima o državnim potporama. Smatra se da to ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva.

Iako se najpoželjnijom opcijom ne uklanja u potpunosti razlike u konkurentnosti između intermodalnog prijevoza i isključivo cestovnog prijevoza, s obzirom na to da mnoga operativna pitanja proizlaze iz sektorskog zakonodavstva i da će se rješavati odgovarajućim modalnim inicijativama, procjenjuje se da će se tom intervencijom do 2030. postići povećanje upotrebe intermodalnog prijevoza za 5,3 % u odnosu na polaznu vrijednost, a do 2050. 6,6 %. Nastale uštede u vanjskim troškovima iznose 15,3 milijarde EUR u odnosu na polaznu vrijednost, izraženo kao sadašnja vrijednost u razdoblju 2025. – 2050., što znači da bi se na 49 centa potpore ostvarile uštede u vanjskim troškovima u vrijednosti od 1 EUR.

D. Daljnje mjere

Koji je rok za preispitivanje predloženih mjera?

Politika će se preispitati nakon deset godina, nakon potpune primjene Direktive u nacionalnim zakonima.

Taj se vremenski okvir predlaže kako bi se uzelo u obzir da će za mjere potpore trebati vremena da stupe na snagu i proizvedu učinke. Evaluacija tržišnih kretanja provodi se svakih pet godina nakon donošenja prijedloga.