

V Bruseli 8. novembra 2023
(OR. en)

Medziinštitucionálny spis:
2023/0396 (COD)

15200/23
ADD 3

TRANS 488
CODEC 2083
IA 294

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	7. novembra 2023
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2023) 352 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument k návrhu SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa mení smernica Rady 92/106/EHS, pokiaľ ide o podporný rámec pre intermodálnu prepravu tovaru, a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1056, pokiaľ ide o výpočet úspor externých nákladov a generovanie súhrnných údajov

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2023) 352 final.

Príloha: SWD(2023) 352 final

V Bruseli 7. 11. 2023
SWD(2023) 352 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

k návrhu SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

ktorou sa mení smernica Rady 92/106/EHS, pokiaľ ide o podporný rámec pre intermodálnu prepravu tovaru, a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1056, pokiaľ ide o výpočet úspor externých nákladov a generovanie súhrnných údajov

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

A. Potreba konať
V čom spočíva problém a prečo ide o problém na úrovni EÚ?
S dopravou sú spojené významné externé náklady pre spoločnosť. Veľká väčšina týchto externých nákladov je spôsobená odvetvím cestnej dopravy, ktoré dominuje trhu vnútrozemskej nákladnej dopravy. Právne predpisy EÚ v oblasti dopravy, energetiky a životného prostredia sa sústreďujú a aj naďalej sa budú sústreďovať na negatívne externality so zameraním na zníženie emisií skleníkových plynov o 55 % (v porovnaní s úrovňami z roku 1990) do roku 2030, ako je stanovené v európskom právnom predpise v oblasti klímy. V tejto súvislosti jedným z opatrení, ktoré Komisia predložila v stratégii pre udržateľnú a inteligentnú mobilitu z roku 2020, je prepracovanie existujúceho rámca pre intermodálnu dopravu s cieľom dosiahnuť ekologizáciu prevádzky nákladnej dopravy v Európe. Intermodálna doprava znamená, že sa na hlavný úsek prepravy využíva menej znečisťujúca železničná a vodná doprava, a cestná nákladná doprava slúži na prepravu kontajnerov a iných uzavretých nákladových jednotiek do prekládokového terminálu a z neho. Používatelia – teda spoločnosti, ktoré potrebujú prepravovať svoj tovar – sa rozhodujú na vysoko konkurenčnom trhu. V súčasných trhových podmienkach však intermodálna doprava často nie je z hľadiska nákladov konkurencieschopná voči výlučne cestnej doprave, aj keď kombinuje lepšie environmentálne vlastnosti a energetickú efektívnosť iných druhov dopravy než cestná doprava s dostupnosťou a flexibilitou cestnej dopravy. Dôvodom sú čiastočne nedostatky z hľadiska výkonnosti v prevádzke iných druhov dopravy než cestná doprava, ktoré je potrebné riešiť príslušnými sektorovými právnymi predpismi a úsilím daného odvetvia. Dôvodom je však aj to, že externé náklady súvisiace s cestnou dopravou nie sú plne internalizované, to znamená, že negatívne vplyvy cestnej dopravy na spoločnosť ako celok sa nepremietajú do ceny cestnej dopravy, a to, že intermodálna doprava zahŕňa dodatočné náklady a nevýhody (čas a náklady na prekládku a menej možností prepojenia z hľadiska času a miesta určenia). Preto na stredne dlhých vzdialenostiach, kde by intermodálna doprava mohla byť životaschopnou alternatívou, stále dominuje výlučne cestná doprava. Okrem toho niektoré neefektívnosti intermodálnej dopravy súvisiace s výmenou informácií a prekládokovými terminálmi bránia bezproblémovému fungovaniu celého reťazca intermodálnej dopravy. Na urýchlenie a uprednostnenie využívania intermodálnej dopravy je teda potrebný zásah na podporu jej používania. Smernica o kombinovanej doprave bola prijatá v roku 1975. Naposledy bola revidovaná v roku 1992 s cieľom zamerať sa na rastúce problémy dopravného preťaženia na cestách, environmentálne problémy a bezpečnosť cestnej premávky. Stanovuje sa ňou režim prínosov pre oprávnené intermodálne operácie nazývaný „kombinovaná doprava“. Súčasná smernica však nie je plne účinná a niektoré jej ustanovenia sú zastarané. Na dosiahnutie politického cieľa zníženia negatívnych vplyvov prostredníctvom optimalizovaného využívania rôznych druhov dopravy je potrebná revízia. Keďže dva pokusy o zmenu smernice o kombinovanej doprave v rokoch 1998 a 2017 neboli úspešné, prístup v tomto návrhu bol podstatne prepracovaný, a to najmä zavedením úplne nového prístupu ku kritériám oprávnenosti. Príprava návrhu bola koordinovaná s ďalšími iniciatívami týkajúcimi sa intermodálnej dopravy vrátane iniciatívy na lepšie riadenie medzinárodnej železničnej kapacity, zmeny smernice o hmotnostiach a rozmeroch v cestnej doprave, revízie nariadenia o TEN-T, nového spoločného rámca EÚ pre započítavanie emisií skleníkových plynov v doprave a logistike (ďalej len „rámec CEEU“) a vykonávania nariadenia o elektronických údajoch o nákladnej doprave (ďalej len „nariadenie eFTI“).
Čo by sa malo dosiahnuť?
Cieľom iniciatívy je uľahčiť zvýšenie podielu železničnej dopravy, príbrežnej námornej dopravy a vnútrozemskej vodnej dopravy na celkovej nákladnej doprave s cieľom pomôcť znížiť negatívne externalitu a úrovne spotreby energie v doprave. Zámerom revízie je zlepšiť existujúcu podporu jej rozšírením na širší súbor operácií, a to revíziou podmienok oprávnenosti v záujme ich lepšieho prepojenia s cieľmi politiky a zvýšením výberu a úrovne podporných opatrení. Tým by sa mali vytvoriť stimuly pre organizátorov dopravy v EÚ, aby čoraz viac využívali intermodálnu

dopravu, čím by sa podporilo udržateľnejšie zloženie jednotlivých druhov dopravy v dopravnom systéme a následne pomohlo znížiť jeho negatívne vplyvy. Jej cieľom je takisto zlepšiť prístup k informáciám o službách a podmienkach, ktoré ponúkajú prekládkové terminály.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ (subsidiarita)?

Smernicou o kombinovanej doprave sa podporuje využívanie intermodálnej dopravy v celej EÚ prostredníctvom podporných opatrení založených na spoločných kritériách oprávnenosti. Z hľadiska politiky a vnútorného trhu sú potrebné, aby sa zabezpečilo, že prínosy vyplývajúce zo smernice o kombinovanej doprave budú porovnateľne uplatniteľné v celej EÚ, keďže 81 % operácií intermodálnej dopravy v EÚ predstavujú cezhraničné operácie.

Kým členské štáty môžu podporovať intermodálne operácie priamo podľa pravidiel štátnej pomoci, tieto podporné opatrenia nemusia byť vzhľadom na rôzne použité kritériá oprávnenosti rovnako dostupné pre všetkých prevádzkovateľov. Preto môžu niektorí prevádzkovatelia získať konkurenčnú výhodu s vplyvmi presahujúcimi ich štátnu hranicu. Harmonizované pravidlá oprávnenosti a druhy podpory, ktoré sú v súlade s pravidlami štátnej pomoci, pomôžu vytvoriť porovnateľné zaobchádzanie s prevádzkovateľmi v celej EÚ a zjednodušia administratívne postupy pre priemysel, členské štáty a Komisiu. Tento cieľ nemožno dosiahnuť len právnymi predpismi na úrovni členských štátov.

B. Riešenia

Aké sú rôzne možnosti na dosiahnutie týchto cieľov? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Ak nie, prečo?

V kontexte tohto posúdenia vplyvu sa posudzovali tri možnosti politiky, pričom jedna z nich zahŕňala tri čiastkové možnosti. Všetky možnosti ponúkajú riešenia zistených problémov, líšia sa však rozsahom zásahu na úrovni EÚ.

- V rámci **možnosti A** sa stanovuje oprávnenosť prostredníctvom schopnosti ušetriť aspoň 40 % súboru externých nákladov (skleníkové plyny, znečistenie ovzdušia, hluk, dopravné preťaženie a nehody) v porovnaní s prevádzkou výlučne na cestách a členské štáty sa nabádajú, aby prijali viac opatrení hospodárskej podpory, v tomto zmysle sa však nezavádza povinnosť. Pre dané odvetvie nezahŕňa žiadne povinnosti.
- V rámci **možnosti B** sa členským štátom stanovuje povinnosť prijať podporné opatrenia, pričom výber a návrh takýchto opatrení sa ponecháva na členských štátoch. Zároveň sa v nej členské štáty nabádajú, aby poskytli počiatočnú podporu, a navrhuje sa v nej nové regulačné opatrenie – výnimka zo zákazu jazdy pre ťažké nákladné vozidlá vykonávajúce cestné úseky oprávnených operácií.
- Pri **čiastkovej možnosti B1** sa navrhuje oprávnenosť prostredníctvom úspor skleníkových plynov (25 %).
- V rámci **čiastkových možností B2a a B2b** sa navrhuje oprávnenosť prostredníctvom úspory 40 % súboru externých nákladov.

Jediný rozdiel medzi čiastkovými možnosťami B2a a B2b je v tom, že B2a (podobne ako možnosti A, B1 a C) sa vzťahuje na všetky intermodálne operácie, zatiaľ čo B2b zahŕňa iba medzinárodné intermodálne operácie.

- Pri **možnosti C** sa predpokladá oprávnenosť prostredníctvom úspory širšieho súboru externých nákladov (40 %), povinnej harmonizovanej prevádzkovej podpory zo strany členských štátov a výnimky zo zákazu jazdy. Všetky možnosti zahŕňajú revíziu požiadaviek na údaje týkajúce sa preukázania oprávnenosti a povinného používania platformy eFTI pre prevádzkovateľov, ktorí sa rozhodnú využiť podporné opatrenia a povinnosti týkajúce sa transparentnosti uložené prevádzkovateľom terminálov.

Možnosť C zahŕňa aj spoločný súbor údajov a protokoly výmeny údajov pre intermodálne operácie.

Pri všetkých možnostiach sa predpokladá zvýšenie využívania intermodálnej dopravy v porovnaní so základným scenárom, hoci zvýšenie v prípade možnosti A je minimálne. Využívanie a výsledná úspora vonkajších vplyvov je najvyššia pri čiastkových možnostiach B, zatiaľ čo náklady na podporu

sú najvyššie pri možnosti C.

Uprednostňuje sa možnosť politiky B2a.

Aké sú názory jednotlivých zainteresovaných strán? Kto podporuje ktorú možnosť?

Zainteresované strany v rámci konzultácií vo všeobecnosti súhlasili s relevantnosťou zistených problémov, keďže vo veľkej miere súhlasili s cieľmi. Ďalej poskytli užitočné údaje na určenie politických opatrení a možností.

Väčšina zainteresovaných strán podporila zmenu rozsahu tak, aby zahŕňal vnútroštátne operácie, a poukázalo sa na to, že je dôležité zabezpečiť, aby sa so všetkými kombináciami druhov dopravy zaobchádzalo rovnako. Pokiaľ ide o oprávnenosť, veľká väčšina zainteresovaných strán sa zhodla na tom, že sú potrebné účinnejšie opatrenia, a podporila oprávnenosť založenú na širšom súbore externalít oproti úsporám skleníkových plynov. Pokiaľ ide o sumu, ktorá sa má ušetriť, neexistovala zhoda týkajúca sa úrovne, ale priemer navrhovaný zainteresovanými stranami bol približne 33 %.

Pokiaľ ide o opatrenia hospodárskej podpory, stanoviská zainteresovaných strán sa rozchádzali, a to od úplne harmonizovaných, cez flexibilné až po „malo by to závisieť od opatrenia“, pričom väčšina súhlasila s tým, že poskytovanie určitej podpory by malo byť pre členské štáty povinné. Pokiaľ ide o regulačnú podporu, väčšina zainteresovaných strán podporila zachovanie súčasných regulačných opatrení, najmä pokiaľ ide o zákaz kvót a využívanie cestných dopravcov, ktorí nemajú sídlo na území členského štátu, na cestné úseky v rámci medzinárodných operácií rovnako, ako je to povolené pri výlučne cestnej medzinárodnej doprave.

Zainteresované strany sa napokon domnievali, že lepšia interoperabilita medzi jednotlivými druhmi dopravy a v prekládkových termináloch by mohla zlepšiť organizáciu operácií, a že existuje silná podpora lepšej dostupnosti informácií o termináloch.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Priame výhody, ktoré sú vyjadrené v súčasnej hodnote za obdobie rokov 2025 – 2050, v porovnaní so základným scenárom zahŕňajú:

- zníženie celkových externých nákladov o 15,3 miliardy EUR v dôsledku vyššej miery využívania udržateľnejších druhov dopravy ako súčasti intermodálnej dopravy,
- úspory administratívnych nákladov pre podniky vo výške 4,3 miliardy EUR vďaka revízií požiadaviek na údaje týkajúce sa preukázania oprávnenosti v kombinácii s povinným používaním platforiem eFTI na účely presadzovania práva,
- zníženie administratívnych nákladov o 2,3 milióna EUR pre verejné orgány, a to aj vďaka využívaniu platforiem eFTI.

Celkové výhody uprednostňovanej možnosti politiky sa odhadovali na 19,6 miliardy EUR.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Náklady na uprednostňovanú možnosť politiky sa odhadujú na 7,5 miliardy EUR navyše k základnému scenáru, vyjadrené v súčasnej hodnote za obdobie rokov 2025 až 2050.

Dodatočné náklady uprednostňovanej možnosti politiky by sa týkali troch skupín:

- prevažnú väčšinu nákladov by znášali **vlády členských štátov**, ktoré sa rozhodnú poskytnúť dodatočnú podporu na operácie, ktorá sa odhaduje na 7,5 miliardy EUR,
- určité nižšie náklady sa očakávajú aj pre **podniky** – v prípade prevádzkovateľov terminálov na dodržiavanie požiadaviek na transparentnosť, v prípade poskytovateľov platformy eFTI na aktualizáciu platforiem a v prípade organizátorov operácií na používanie platforiem eFTI. Tieto náklady sa odhadujú na 6,9 milióna EUR,
- **Európskej komisii** vzniknú náklady na dodatočnú štúdiu s cieľom posúdiť, či je potrebné vytvoriť rámec kategórií terminálov, a na pravidelné štúdie (každých päť rokov) intermodálneho trhu EÚ vo výške 2 milióny EUR v období rokov 2025 až 2050.

Aký je vplyv na MSP a konkurencieschopnosť?
Očakáva sa, že uprednostňovanou možnosťou politiky sa znížia prekážky pre malé a stredné podniky pri využívaní intermodálnej dopravy tým, že sa stane cenovo dostupnejšou a zároveň sa zjednoduší preukazovanie oprávnenosti a zlepšia sa dostupné informácie o možnostiach výberu terminálov. Z toho budú mať prospech všetci prevádzkovatelia, ktorí sa zaoberajú intermodálnou dopravou, ako aj odosielatelia tovaru. Očakáva sa teda, že iniciatíva bude mať na MSP pozitívny vplyv.
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Uprednostňovaná možnosť môže mať významný vplyv na štátne rozpočty v závislosti od podporných opatrení, ktoré si členské štáty zvolia. Vplyv na rozpočet je v priamej korelácii s objemom podporovaných intermodálnych operácií. Vplyv na štátne rozpočty sa odhaduje na 7,5 miliardy EUR v porovnaní so základným scenárom, vyjadrený v súčasnej hodnote za obdobie rokov 2025 – 2050.
Očakávajú sa iné významné vplyvy?
Nie
Proporcionalita
Uprednostňovaná možnosť zahŕňa povinnosť členských štátov zabezpečiť podporu pre určité druhy dopravných operácií, ktorá môže mať formu štátnej pomoci, a to v súlade s pravidlami štátnej pomoci. Usudzuje sa, že sa tým neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa. Hoci sa pri tejto uprednostňovanej možnosti úplne neodstráni rozdiel v konkurencieschopnosti medzi intermodálnou dopravou a výlučne cestnou dopravou, keďže mnohé prevádzkové problémy vyplývajú zo sektorových právnych predpisov a budú sa riešiť príslušnými modálnymi iniciatívami, odhaduje sa, že týmto zásahom sa dosiahne zvýšenie využívania intermodálnej dopravy o 5,3 % v porovnaní so základným scenárom do roku 2030 a o 6,6 % do roku 2050. Výsledné úspory externých nákladov predstavujú 15,3 miliardy EUR v porovnaní so základným scenárom, vyjadrené v súčasnej hodnote za obdobie rokov 2025 – 2050, čo znamená, že každých 49 centov podpory by prinieslo úsporu 1 EUR na externých nákladoch.
D. Nadväzné opatrenia
Kedy sa táto politika preskúma?
Politika sa preskúma po 10 rokoch po úplnej transpozícii smernice do vnútroštátnych právnych predpisov. Tento časový plán sa navrhuje s ohľadom na to, že podporné opatrenia si budú vyžadovať čas, aby nadobudli účinnosť a vytvorili vplyv. Hodnotenie vývoja trhu sa vykonáva každých päť rokov po prijatí návrhu.