

Bruselj, 8. november 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0396 (COD)

15200/23
ADD 3

TRANS 488
CODEC 2083
IA 294

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	7. november 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2023) 352 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Direktive Sveta 92/106/EGS glede okvira podpore za intermodalni prevoz blaga in Uredbe (EU) 2020/1056 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z izračunom prihrankov pri zunanjih stroških in pripravo zbirnih podatkov

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 352 final.

Priloga: SWD(2023) 352 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremní dokument k

Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o spremembi Direktive Sveta 92/106/EGS glede okvira podpore za intermodalni prevoz
blaga in Uredbe (EU) 2020/1056 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z izračunom
prihrankov pri zunanjih stroških in pripravo zbirnih podatkov**

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

A. Nujnost ukrepanja

V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?

Promet za družbo predstavlja znatne zunanje stroške. Veliko večino teh zunanjih stroškov povzroča sektor cestnega prometa, ki prevladuje na trgu notranjega tovornega prometa. Zakonodaja EU na področju prometa, energije in okolja je in bo še naprej usmerjena v negativne zunanje učinke s poudarkom na zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za 55 % (v primerjavi z ravnmi iz leta 1990) do leta 2030, kot je določeno v evropskih podnebnih pravilih.

Eden od ukrepov v zvezi s tem, predlagan v strategiji Komisije za trajnostno in pametno mobilnost iz leta 2020, je prenova obstoječega okvira za intermodalni prevoz, da bi dosegli okolju prijaznejše dejavnosti tovornega prometa v Evropi. Intermodalni prevoz pomeni uporabo železniškega in vodnega prometa, ki manj onesnažujeta okolje, za glavni del dejavnosti prevoza ter cestnega prevoza blaga za prevoz zabojnikov in drugih zaprtih nakladalnih enot na terminal za pretovarjanje in z njega.

Uporabniki – tj. podjetja, ki potrebujejo prevoz blaga – sprejemajo odločitve na zelo konkurenčnem trgu. Vendar v sedanjih tržnih razmerah intermodalni prevoz pogosto ni stroškovno konkurenčen izključno cestnemu prevozu, čeprav združuje večjo okoljsko uspešnost in energijsko učinkovitost necestnega prevoza z dostopnostjo in prožnostjo cestnega prevoza.

To je deloma posledica vrzeli v učinkovitosti upravljanja necestnih načinov prevoza, ki jih je treba odpraviti z ustrežno sektorsko zakonodajo in prizadevanji industrije. Vendar pa je posledica tudi tega, da zunanji stroški cestnega prevoza niso v celoti internalizirani, kar pomeni, da se negativni učinki cestnega prevoza na družbo na splošno ne odražajo v ceni cestnega prevoza, in dejstva, da intermodalni prevoz vključuje dodatne stroške in slabosti (čas in stroške pretovarjanja ter manj možnosti povezav glede na čas in namembni kraj).

Zato na srednje dolgih razdaljah, kjer bi intermodalni prevoz lahko bil izvedljiva alternativa, še vedno prevladuje izključno cestni prevoz. Poleg tega nekatere neučinkovitosti intermodalnega prevoza, povezane z izmenjavo informacij in terminali za pretovarjanje, ovirajo nemoteno delovanje celotne intermodalne prevozne verige. Da bi pospešili in okrepili uporabo intermodalnega prevoza, je potrebno posredovanje za spodbujanje njegove uporabe.

Direktiva o kombiniranem prevozu je bila sprejeta leta 1975. Nazadnje je bila revidirana leta 1992, da bi obravnavala vse večje težave zaradi zastojev v cestnem prometu, okoljska vprašanja in varnost v cestnem prometu. Zagotavlja ugodno ureditev za upravičene dejavnosti intermodalnega prevoza, imenovanega „kombinirani prevoz“. Vendar obstoječa direktiva ni v celoti učinkovita, nekatere njene določbe pa so zastarele. Potrebna je revizija, da bi dosegli cilj politike, ki je zmanjšati negativne učinke z optimizirano uporabo različnih načinov prevoza.

Ker poskusa spremembe direktive o kombiniranem prevozu leta 1998 in 2017 nista bila uspešna, je bil pristop v tem predlogu znatno preoblikovan, zlasti z uvedbo popolnoma novega pristopa k merilom za upravičenost.

Njegova priprava je bila usklajena z drugimi pobudami, pomembnimi za intermodalni prevoz, vključno s pobudo za boljše upravljanje mednarodnih železniških zmogljivosti, spremembo direktive o težah in merah cestnih vozil, revizijo uredbe o TEN-T, novim skupnim okvirom EU za obračunavanje emisij toplogrednih plinov iz prometa in logistike ter izvajanjem uredbe o elektronskih informacijah o prevozu blaga (eFTI).

Kaj bi bilo treba doseči?

Cilj pobude je spodbuditi povečanje deleža prevoza, ki poteka po železnici, po morju na kratke razdalje in po celinskih plovnih poteh, v celotnem tovornem prometu, da bi lahko zmanjšali negativne zunanje učinke in ravni porabe energije v prometu.

Cilj revizije je izboljšati obstoječo podporo z njeno razširitvijo na širši sklop dejavnosti prevoza, z revizijo pogojev za upravičenost, da bi jih bolje povezali s cilji politike, ter s povečanjem izbire in ravni podpornih ukrepov.

To bi morale organizatorje prevoza v EU spodbujati k vse večji uporabi intermodalnega prevoza, kar bi spodbudilo bolj trajnostno modalno sestavo v prometnem sistemu ter posledično pripomoglo k zmanjšanju negativnih učinkov prevoza. Cilj je tudi izboljšati dostop do informacij o storitvah in pogojih, ki jih ponujajo terminali za pretovarjanje.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Direktiva o kombiniranem prevozu spodbuja uporabo intermodalnega prevoza po vsej EU s podpornimi ukrepi, ki temeljijo na skupnih merilih za upravičenost. Z vidika politike in notranjega trga so ti potrebni za zagotovitev, da se koristi iz direktive o kombiniranem prevozu uporabljajo na primerljiv način po vsej EU, saj 81 % dejavnosti intermodalnega prevoza v EU poteka prek meja.

Čeprav lahko države članice intermodalni prevoz podpirajo neposredno v skladu s pravili o državni pomoči, ti podporni ukrepi zaradi različnih meril za upravičenost morda niso enako dostopni vsem prevoznikom. Zato lahko nekateri prevozniki zaradi učinkov prek nacionalnih meja pridobijo konkurenčno prednost. Harmonizirana pravila o upravičenosti in vrstah podpore, ki so v skladu s pravili o državni pomoči, bodo pripomogla k vzpostavitvi primerljive obravnave prevoznikov po vsej EU ter poenostavitvi upravnih postopkov za industrijo, države članice in Komisijo. Tega ni mogoče doseči le z ureditvijo na ravni držav članic.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

V okviru te ocene učinka so bile ocenjene tri možnosti politike, pri čemer ima ena od njih tri podmožnosti. V vseh možnostih so predlagane rešitve za ugotovljene težave, vendar se možnosti razlikujejo glede na obseg posredovanja EU.

- **V okviru možnosti A** se upravičenost ugotavlja z zmožnostjo vsaj 40-odstotnega prihranka pri naboru zunanjih stroškov (toplogredni plini, onesnaževanje zraka, hrup, zastoji in nesreče) v primerjavi z dejavnostmi izključno cestnega prevoza, države članice pa se spodbujajo k sprejetju več ukrepov gospodarske podpore, vendar k temu niso obvezane. Ta možnost ne vključuje nobenih obveznosti za industrijo.
- **V okviru možnosti B** je določena obveznost držav članic, da sprejmejo podpirne ukrepe, pri čemer sta izbor in zasnova takih ukrepov prepuščena njim. Navedena možnost tudi spodbuja države članice, naj zagotovijo zagonsko podporo, in vsebuje predlog o novem regulativnem ukrepu – izvzetje iz prepovedi vožnje za težka tovorna vozila, ki opravljajo cestne dele poti v okviru upravičenih dejavnosti prevoza.
- **V okviru podmožnosti B1** je predlagana upravičenost na podlagi prihrankov emisij toplogrednih plinov (25 %).
- **V okviru podmožnosti B2a in B2b** pa se predlaga upravičenost na podlagi 40-odstotnega prihranka pri naboru zunanjih stroškov.

Edina razlika med B2a in B2b je, da B2a (kot tudi možnosti A, B1 in C) zajema vse dejavnosti intermodalnega prevoza, medtem ko B2b vključuje samo dejavnosti mednarodnega intermodalnega prevoza.

- V okviru **možnosti C** so predvideni upravičenost na podlagi prihranka pri širšem naboru zunanjih stroškov (40 %), obvezna harmonizirana operativna podpora držav članic in izvzetje iz prepovedi vožnje. Vse možnosti vključujejo revizijo zahtev glede podatkov za dokazilo o upravičenosti in obvezno uporabo platform eFTI za prevoznike, ki se odločijo, da bodo izkoristili podpirne ukrepe, ter obveznosti upravljavcev terminalov glede preglednosti.

Možnost C vključuje tudi skupni nabor podatkov in protokole za izmenjavo podatkov o dejavnostih intermodalnega prevoza.

Vse možnosti predvidevajo povečanje uporabe intermodalnega prevoza glede na izhodišče, čeprav je povečanje pri možnosti A minimalno. Uporaba in posledični prihranek pri zunanjih stroških sta največja pri podmožnostih B, medtem ko so stroški podpore najvišji pri možnosti C.

Prednostna možnost politike je B2a.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Deležniki so se v posvetovanju na splošno strinjali s pomembnostjo ugotovljenih težav, saj so v veliki meri soglašali s cilji. Poleg tega so zagotovili koristne informacije za opredelitev ukrepov in možnosti politike.

Večina deležnikov je podprla spremembo področja uporabe, da bi se vključile dejavnosti notranjega

prevoza, in bilo je poudarjeno, da je pomembno zagotoviti enako obravnavo vseh kombinacij načinov prevoza. Kar zadeva upravičenost, se je velika večina deležnikov strinjala, da so potrebni učinkovitejši ukrepi, in je podprla upravičenost na podlagi širšega sklopa zunanjih učinkov, ne le na podlagi prihrankov emisij toplogrednih plinov. O količini, ki bi jo bilo treba prihraniti, ni bilo doseženo soglasje, vendar je povprečje, ki so ga predlagali deležniki, znašalo približno 33 %.

Kar zadeva ukrepe gospodarske podpore, so se stališča deležnikov razlikovala od popolnoma harmoniziranih do prožnih ukrepov do stališča „odvisno od ukrepa“, vendar se je večina strinjala, da bi morale biti države članice obvezane k zagotavljanju določene podpore. Kar zadeva regulativno podporo, je bila večina deležnikov za to, da se ohranijo sedanji regulativni ukrepi, zlasti glede prepovedi kvot in uporabe s strani cestnih prevoznikov nerezidentov za cestne dele poti v okviru dejavnosti mednarodnega prevoza, kot je dovoljeno za mednarodni prevoz, ki poteka izključno po cesti.

Nazadnje so deležniki menili, da bi boljša interoperabilnost med načini prevoza in terminali za pretovarjanje lahko izboljšala organizacijo dejavnosti prevoza, in močno podprli boljšo razpoložljivost informacij o terminalih.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Neposredne koristi, vse izražene kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče, so:

- zmanjšanje skupnih zunanjih stroškov za 15,3 milijarde EUR zaradi večje uporabe bolj trajnostnih načinov prevoza kot dela intermodalnega prevoza;
- prihranki pri upravnih stroških podjetij v višini 4,3 milijarde EUR zaradi revizije zahtev glede podatkov za dokazilo o upravičenosti v povezavi z obvezno uporabo platform eFTI za namene izvrševanja;
- zmanjšanje upravnih stroškov javnih organov za 2,3 milijona EUR, tudi zaradi uporabe platform eFTI.

Skupne koristi prednostne možnosti politike so bile ocenjene na 19,6 milijarde EUR.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Stroški prednostne možnosti politike so ocenjeni na 7,5 milijarde EUR poleg izhodiščnih stroškov in so izraženi kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050.

Dodatni stroški prednostne možnosti politike bi bremenili tri skupine:

- velika večina stroškov, ocenjenih na 7,5 milijarde EUR, bi bremenila **vlade držav članic**, ki bi se odločile zagotoviti dodatno podporo za dejavnosti prevoza;
- nekateri nižji stroški naj bi bremenili tudi **podjetja** – upravljavce terminalov zaradi skladnosti z zahtevami glede preglednosti, ponudnike platform eFTI zaradi posodabljanja platform in organizatorje dejavnosti prevoza zaradi uporabe platform eFTI. Ti stroški so ocenjeni na 6,9 milijona EUR;
- **Evropska komisija** bo imela stroške zaradi dodatne študije, s katero bo ocenila, ali je treba vzpostaviti okvir za kategorije terminalov, in zaradi rednih študij (vsakih pet let) o intermodalnem trgu EU, ki bodo v obdobju 2025–2050 znašali 2 milijona EUR.

Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost?

Prednostna možnost politike naj bi zmanjšala ovire za mala in srednja podjetja pri uporabi intermodalnega prevoza, tako da naj bi ga naredila cenovno dostopnejšega, poenostavila dokazila o upravičenosti in izboljšala razpoložljive informacije o izbiri terminalov. Koristi bodo imeli vsi prevozniki, ki opravljajo intermodalni prevoz, in pošiljatelji blaga.

Zato se pričakuje, da bo pobuda pozitivno vplivala na MSP.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Prednostna možnost ima lahko znaten vpliv na nacionalne proračune, odvisno od podpornih ukrepov, ki jih bodo izbrale države članice. Vpliv na proračun je neposredno povezan s številom podprtih

dejavnosti intermodalnega prevoza. Vpliv na nacionalne proračune je ocenjen na 7,5 milijarde EUR glede na izhodišče, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050.
Ali bo imela pobuda druge pomembne učinke?
Ne.
Sorazmernost
Prednostna možnost vključuje obveznost držav članic, da zagotovijo podporo za nekatere vrste dejavnosti prevoza, ki je lahko v obliki državne pomoči v skladu s pravili o državni pomoči. Ocenjuje se, da to ne presega tistega, kar je potrebno za doseg cilja. Čeprav prednostna možnost ne odpravlja vseh vrzeli v konkurenčnosti intermodalnega prevoza v primerjavi z izključno cestnim prevozom, saj številna operativna vprašanja izhajajo iz sektorske zakonodaje in bodo obravnavana v pobudah o posameznih načinih prevoza, pa naj bi se s tem posredovanjem do leta 2030 in do leta 2050 po ocenah doseglo 5,3-odstotno oziroma 6,6-odstotno povečanje uporabe intermodalnega prevoza v primerjavi z izhodiščem. Posledični prihranki pri zunanjih stroških znašajo 15,3 milijarde EUR glede na izhodišče, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050, kar pomeni, da bi vsakih 49 centov podpore ustvarilo prihranek pri zunanjih stroških v vrednosti 1 EUR.
D. Spremljanje
Kdaj bo politika pregledana?
Politika bo pregledana po desetih letih od popolnega prenosa Direktive v nacionalne zakonodaje. Predlagani časovni okvir upošteva, da bo potreben čas, da začnejo podporni ukrepi učinkovati in ustvarjati učinke. Razvoj dogodkov na trgu se oceni vsakih pet let po sprejetju predloga.