

Βρυξέλλες, 8.11.2017
SWD(2017) 363 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

**για την τροποποίηση της οδηγίας 92/106/ΕΟΚ σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων
για ορισμένες συνδυασμένες εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών**

{COM(2017) 648 final} - {SWD(2017) 362 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων της τροποποίησης της οδηγίας 92/106/ΕΟΚ σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένες συνδυασμένες εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί είναι πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;

Η χρήση της διατροφικής μεταφοράς στην Ευρώπη δεν έχει αυξηθεί επαρκώς ώστε να επιτευχθεί ο στόχος για στροφή των μεταφορών που τέθηκε στη λευκή βίβλο του 2011, παρά τη συμβολή της οδηγίας σχετικά με τις συνδυασμένες μεταφορές στη στροφή των μεταφορών. Αυτό οφείλεται:

- A) στις ελλείψεις επενδύσεων στις διατροφικές υποδομές και ιδίως σε τερματικούς σταθμούς μεταφόρτωσης, και
 B) σε ελλείψεις της οδηγίας σχετικά με τις συνδυασμένες μεταφορές που εντοπίστηκαν στην αξιολόγηση REFIT:
- 1) Αναποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας εξαιτίας πολύπλοκων και περιοριστικών κριτηρίων επιλεξιμότητας και έλλειψης αποτελεσματικών όρων εφαρμογής·
 - 2) Αναποτελεσματική και ανεπαρκής οικονομική στήριξη: περιορισμένο πεδίο εφαρμογής των μέτρων στήριξης, ανεπαρκής οικονομική στήριξη και περιορισμένη παρακολούθηση και έλλειψη μηχανισμού επανεξέτασης.

Τα προβλήματα αυτά επηρεάζουν όλους τους παράγοντες στη διεθνή αλυσίδα εμπορευματικών μεταφορών, όπως τους φορτωτές, τους πράκτορες μεταφορών, τις εθνικές αρχές που συμμετέχουν στην εφαρμογή των όρων για τις συνδυασμένες μεταφορές κ.λπ. Επίσης, παρεμποδίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων στήριξης.

Ελλείψει παρέμβασης, η διατροφική μεταφορά θα εξακολουθήσει να είναι λιγότερο ανταγωνιστική σε σύγκριση με την οδική μεταφορά και ο στόχος που τέθηκε στη Λευκή Βίβλο του 2011 για στροφή των μεταφορών το 2030 δεν θα επιτευχθεί, με αποτέλεσμα συνεχιζόμενες εξωτερικότητες. .

Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;

Η πρωτοβουλία αποσκοπεί στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της οδηγίας σχετικά με τις συνδυασμένες μεταφορές (πολύπλοκος ορισμός, περιορισμένα κίνητρα και παρωχημένες διατάξεις) και στην ενίσχυση των ισχυόντων και εν μέρει αναποτελεσματικών μέτρων στήριξης, που αποσκοπούσαν στην αντιμετώπιση των κανονιστικών αδυναμιών και των δυσλειτουργιών της αγοράς για ευρύτερη χρήση της διατροφικής μεταφοράς (στροφή των μεταφορών). Οι ελλείψεις της οδηγίας αφορούν ιδίως τον ορισμό των συνδυασμένων μεταφορών, τους περιορισμούς σε φορολογικά κίνητρα και τις παρωχημένες διατάξεις σχετικά με τα έγγραφα μεταφοράς. Οι τρεις κύριοι ειδικοί στόχοι είναι: 1) να διευκρινιστεί ο ορισμός των όρων επιλεξιμότητας για τις συνδυασμένες μεταφορές· 2) να προωθηθεί περαιτέρω η ανταγωνιστικότητα των συνδυασμένων μεταφορών· 3) να αυξηθούν οι επενδύσεις σε τερματικούς σταθμούς διατροφικών μεταφορών και στη χωρητικότητά τους

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);

Είναι απαραίτητη η συντονισμένη δράση της ΕΕ όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με τις συνδυασμένες μεταφορές, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αρνητικές εξωτερικότητες στις μεταφορές (ιδίως στις οδικές) και να προωθηθεί η στροφή στους τρόπους μεταφοράς, με σκοπό να επιτευχθούν οι στόχοι που τέθηκαν στη Λευκή Βίβλο για τις μεταφορές του 2011, στη στρατηγική για κινητικότητα χαμηλών εκπομπών και σε άλλες πολιτικές της ΕΕ στον τομέα. Για τον σκοπό αυτόν, απαιτείται επικαιροποιημένος κοινός ορισμός και κοινά κριτήρια, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα οφέλη που προβλέπονται στην οδηγία εφαρμόζονται ομοιότροπως σε ολόκληρη την ΕΕ, δεδομένου ιδίως ότι από το σύνολο των διατροφικών μεταφορών στην ΕΕ το 81 % είναι διασυνοριακές. Εάν τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν διαφορετικούς ορισμούς, επιβάλλουν την οδηγία με διαφορετικό τρόπο και εφαρμόζουν διαφορετικά καθεστώτα στήριξης, πιθανόν οι φορείς εκμετάλλευσης να μην μπορούν να ωφεληθούν από τα προβλεπόμενα κίνητρα σε όλη την αλυσίδα μεταφορών.

B. Λύσεις

Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;

Οι επιλογές πολιτικής συνίστανται σε δέσμες μέτρων πολιτικής με αντικείμενο συγκεκριμένους στόχους και, ειδικότερα, τις διαπιστωθείσες αιτίες των κύριων προβλημάτων:

Επιλογή πολιτικής 1 (ΕΠ1): Ελάχιστη τροποποίηση με έμφαση στην απλούστευση: σε σύγκριση με το σενάριο αναφοράς, συνίσταται σε απλούστευση του ορισμού (δηλ. η απόσταση της οδικής διαδρομής τίθεται στα 150 km): αποδοχή απλών ηλεκτρονικών εγγράφων ως απόδειξη επιλεξιμότητας και επέκταση των φορολογικών κινήτρων στους οδικούς μεταφορείς όταν χρησιμοποιούν άλλους τρόπους εκτός του σιδηροδρόμου

<p>για το μη οδικό τμήμα (π.χ. εσωτερική ναυσιπλοΐα ή θαλάσσιες μεταφορές)·</p> <p>Επιλογή πολιτικής 2 (PO2 EP2): Απλούστευση των κριτηρίων επιλεξιμότητας (ορισμός) και του ελέγχου τους και παροχή αποτελεσματικότερης οικονομικής στήριξης. Υπάρχουν δύο υποεπιλογές:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>περιορισμένων επιδιώξεων (EP2A):</u> επέκταση του γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής ώστε να συμπεριληφθούν οι εθνικές συνδυασμένες μεταφορές· κοινός ορισμός του οδικού τμήματος (150 km ή 20 %, ανάλογα με ποιο είναι μεγαλύτερο)· αποδοχή μόνο αναγνωρισμένων βάσει των προτύπων ISO/ILU μονάδων φορτίου· σαφής ορισμός των απαιτήσεων για την απόδειξη επιλεξιμότητας· και περισσότερες επιλογές οικονομικής στήριξης - <u>υψηλότερων επιδιώξεων (EP2B):</u> επιπλέον της EP2A, παροχή δυνατότητας στα κράτη μέλη να διαθέτουν κάποια ευελιξία όσον αφορά την απόσταση του οδικού τμήματος· επέκταση των μονάδων φορτίου σε όλα τα μεγέθη· υποχρεωτικό μέτρο στήριξης για την κατασκευή τερματικών σταθμών. <p>Επιλογή πολιτικής 3 (EP3): Αλλαγή των κριτηρίων επιλεξιμότητας (ορισμός) ώστε να καλύπτουν όλες τις διατροφικές μεταφορές με τη χρήση υποχρεωτικών μέτρων στήριξης· εκτεταμένη γεωγραφική κάλυψη ως προς την EP2· άνευ ορίων οδικά ή μη οδικά τμήματα και μονάδες φορτίου· μη απαίτηση στοιχείων για απόδειξη της επιλεξιμότητας· υποχρεωτικά μέτρα στήριξης (ευνοϊκό καθεστώς) για όλες τις διατροφικές μεταφορές</p> <p>Προτιμώμενη επιλογή είναι η επιλογή EP2B, η οποία διασφαλίζει την επίτευξη του στόχου για στροφή στους τρόπους μεταφοράς το 2030 και επιτυγχάνει υψηλότερη απόδοση της επένδυσης (όφελος/κόστος) και περιβαλλοντική απόδοση ως προς την επιλογή EP3.</p>
<p>Ποιες απόψεις διατύπωσαν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;</p> <p>Υπάρχει ευρεία συμφωνία μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών ότι η υφιστάμενη κατάσταση (σενάριο αναφοράς) δεν μπορεί να διατηρηθεί και ότι στηρίζεται η λήψη μέτρων για διευκρίνιση του ορισμού των συνδυασμένων μεταφορών, διευκόλυνση της εφαρμογής του και παροχή εκτεταμένων μέτρων στήριξης. Οι θέσεις αποκλίνουν όσον αφορά το είδος των μέτρων στήριξης· ενώ οι φορείς εκμετάλλευσης τάσσονται υπέρ της επέκτασης και της υποχρεωτικότητας των μέτρων στήριξης σε όλα τα είδη διατροφικής μεταφοράς (επιλογή EP3), τα κράτη μέλη προτιμούν απεναντίας κάποια ευελιξία στα μέτρα στήριξης που θα πρέπει να εφαρμόσουν ή θα εφαρμόσουν (EP2A και EP2B). Τα κράτη μέλη υποστηρίζουν επίσης την ύπαρξη ευελιξίας στον ορισμό των συνδυασμένων μεταφορών, υπό τον όρο ότι η οδική διαδρομή παραμένει «η συντομότερη δυνατή» (EP2B). Η πλειονότητα των ενδιαφερόμενων μερών (τα 2/3 αυτών είναι κυρίως φορείς εκμετάλλευσης) υποστηρίζουν τη γεωγραφική επέκταση στις εθνικές συνδυασμένες μεταφορές (επιλογές EP2A, EP2B, EP3). Σημείωση: Όσον αφορά τις αποκαλούμενες εξαιρέσεις για τις «ενδομεταφορές (καμποτάζ)», η πλειονότητα των ενδιαφερόμενων μερών (φορείς εκμετάλλευσης και κράτη μέλη) υποστηρίζουν τη διατήρηση των ισχυουσών διατάξεων, αν και τα κράτη μέλη υπογραμμίζουν την ανάγκη διασφάλισης καλύτερων όρων εφαρμογής και, επομένως, την αποφυγή πιθανής παράκαμψης των κανόνων για τις «ενδομεταφορές», μέσω της οδηγίας σχετικά με τις συνδυασμένες μεταφορές.</p>
<p>Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής</p>
<p>Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);</p> <ul style="list-style-type: none"> - μεγάλη δυνατότητα επίτευξης του στόχου για στροφή των μεταφορών σε ποσοστό 30 % ή των εμπορευματικών μεταφορών (>300 km) έως το 2030· - θετικές επιπτώσεις όσον αφορά την εξοικονόμηση (μειωμένο κόστος) για τον κλάδο (φορείς εκμετάλλευσης), χάρη στους σαφέστερους όρους εφαρμογής της οδηγίας, τη χρήση ηλεκτρονικών εγγράφων και μέσω των μεταφορών, την εκτεταμένη οικονομική στήριξη κ.λπ. Αυτή υπολογίζεται σε περίπου 64,6 δισ. EUR για την περίοδο μεταξύ 2022 και 2030· - θετικές επιπτώσεις όσον αφορά την εξοικονόμηση εξωτερικού κόστους (λόγω της στροφής στους τρόπους μεταφοράς) περίπου 1,62 δισ. EUR για την περίοδο μεταξύ 2022 και 2030· - θετικές επιπτώσεις όσον αφορά την αναμενόμενη δημιουργία θέσεων απασχόλησης χάρη στην αύξηση των επενδύσεων σε τερματικούς σταθμούς, το οικονομικό όφελος των οποίων υπολογίζεται σε 361,41 εκατ. EUR για την περίοδο μεταξύ 2020 και 2030.
<p>Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);</p> <ul style="list-style-type: none"> - το συνδυασμένο πρόσθετο κόστος για τις αρχές όσον αφορά τα πρόσθετα μέτρα στήριξης (επιχειρησιακά και επενδυτικά) για την περίοδο 2022-2030 ανέρχεται σε 2,9 δισ. EUR.
<p>Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ και στην ανταγωνιστικότητα;</p> <p>Ενώ οι φορείς εκμετάλλευσης διατροφικών μεταφορών στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών και της ναυσιπλοΐας είναι κατά κανόνα από μεγάλες έως μεσαίες ή μεγάλες εταιρείες, οι φορείς εκμετάλλευσης στις οδικές και τις εσωτερικές πλωτές μεταφορές είναι συνήθως ΜΜΕ. Γι' αυτές, οι επιπτώσεις της επιλογής πολιτικής EP2B αναμένεται να επιφέρουν μεγαλύτερη στροφή προς τις διατροφικές μεταφορές, χάρη στον πιο διευρυμένο ορισμό των κριτηρίων επιλεξιμότητας. Ωστόσο, η καθιέρωση ηλεκτρονικά δομημένων στοιχείων για ελεγκτικούς σκοπούς ενδεχομένως να επιφέρει σχετικά υψηλό κόστος επένδυσης για τις ΜΜΕ που συμμετέχουν στην</p>

<p>οργάνωση των μεταφορών και στην προετοιμασία των στοιχείων (π.χ. 137 250 EUR ανά εταιρεία), αν και η εξοικονόμηση αναμένεται ότι θα ανέλθει σε 145 000 EUR ανά εταιρεία και ανά έτος. Επομένως, οι επιπτώσεις για τους οδικούς μεταφορείς ΜΜΕ που χρησιμοποιούν τα νέα συστήματα θα είναι περιορισμένες και θετικές.</p>
<p>Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;</p>
<p>Όπως προαναφέρθηκε, η προτιμώμενη επιλογή θα συνεπαγόταν πρόσθετα κόστη για τις εθνικές αρχές όσον αφορά την επιβολή των κανόνων (αλλά μακράν επουσιώδη σε σχέση με την εξοικονόμηση για τη βιομηχανία).</p>
<p>Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;</p>
<p>Όπως προαναφέρθηκε, η πρωτοβουλία αναμένεται ότι θα έχει σημαντικές θετικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις (1,62 δισ. EUR σε εξοικονόμηση εξωτερικού κόστους για την περίοδο μεταξύ 2022 και 2030) και επιπτώσεις στο συνολικό επίπεδο των θέσεων απασχόλησης σε επίπεδο ΕΕ (μεταξύ 1 428 και 4 759 από το 2022 έως το 2030).</p>
<p>Αναλογικότητα</p>
<p>Η προτιμώμενη επιλογή δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίλυση του αρχικού προβλήματος και την επίτευξη των στόχων της πρωτοβουλίας. Τα κράτη μέλη θα διαθέτουν κάποια ευελιξία όσον αφορά την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων (ορισμός του οδικού τμήματος) και των μέτρων στήριξης που πρέπει να ληφθούν, ενώ θα διασφαλιστεί κοινή κατανόηση της βασικής δέσμης μέτρων.</p>
<p>Δ. Παρακολούθηση</p>
<p>Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;</p>
<p>Προβλέπονται επικαιροποιημένοι όροι παρακολούθησης και μηχανισμός επανεξέτασης, ενώ η πρώτη έκθεση θα υποβληθεί πέντε χρόνια από την έναρξη ισχύος της οδηγίας.</p>