



Bryssel 8.11.2017
SWD(2017) 363 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi tietynlaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta

A. Toimenpiteen tarve

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

Vaikka yhdistettyjä kuljetuksia koskeva direktiivi on edistänyt liikennemuotosiirtymää, intermodaalikuljetukset eivät ole unionissa yleistyneet riittävästi, jotta vuoden 2011 valkoisessa kirjassa liikennemuotosiirtymälle asetettu tavoite voitaisiin saavuttaa. Tämä johtuu

A) puutteellisista investoinneista intermodaaliseen infrastruktuuriin ja erityisesti uudelleenlastaustermiinaaleihin ja

B) yhdistettyjä kuljetuksia koskevan direktiivin puutteista, jotka on yksilöity REFIT-arvioinnissa:

- 1) direktiivin täytäntöönpano on tehotonta, koska kelpoisuusperiaatit ovat monimutkaisia ja ahtaita eikä täytäntöönpanon valvonnalle ole määritelty toimivia edellytyksiä;
- 2) taloudellinen tuki on tehotonta ja riittämätöntä: tukitoimenpiteiden soveltamisala on kapea, taloudellinen tuki on riittämätöntä, valvonta on rajallista ja uudelleentarkastelumekanismi puuttuu.

Nämä ongelmat vaikuttavat kansainvälisen tavarankuljetusketjun kaikkiin toimijoihin, kuten rahdinantajiin, huolitsijoihin ja yhdistettyjen kuljetusten ehtojen valvontaan osallistuviin kansallisiin viranomaisiin. Ne haittaavat myös tukitoimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa.

Ilman unionin toimia yhdistetyt kuljetukset pysyvät edelleen vähemmän kilpailukykyisinä maantiekuljetuksiin verrattuna, eikä vuoden 2011 valkoisessa kirjassa vuodelle 2030 asetettua liikennemuotosiirtymätavoitetta saavuteta eikä ulkoisvaikutuksia siten pystytä vähentämään.

Mitä olisi saavutettava?

Aloitteella pyritään parantamaan yhdistettyjä kuljetuksia koskevan direktiivin vaikuttavuutta (monimutkainen määritelmä, rajalliset kannustimet ja vanhentuneet säännökset) ja parantamaan nykyisiä osittain tehostettuja tukitoimenpiteitä, jotta voidaan korjata sääntelyn ja markkinoiden toiminnan puutteita, jotka haittaavat intermodaalikuljetusten yleistymistä (liikennemuotosiirtymä). Direktiivin puutteet liittyvät erityisesti yhdistetyn kuljetuksen määritelmään, verokannustimien rajallisuuteen ja vanhentuneisiin kuljetusasiakirjoja koskeviin säännöksiin. Kolmena keskeisenä tavoitteena on 1) selvittää yhdistettyjen kuljetusten kelpoisuusehtojen määrittelyä; 2) parantaa edelleen yhdistettyjen kuljetusten kilpailukykyä; 3) kasvattaa intermodaalitermiinaaleihin tehtäviä investointeja ja näiden termiinaalien kapasiteettia.

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

Yhdistettyjä kuljetuksia koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat koordinoitujen EU:n toimet ovat tarpeellisia, jotta voidaan puuttua liikenteen (etenkin maantieliikenteen) negatiivisiin ulkoisvaikutuksiin ja edistää liikennemuotosiirtymää niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka on asetettu vuoden 2011 liikenteen valkoisessa kirjassa, vähäpäästöistä liikkuvuutta koskevassa strategiassa ja muissa EU:n tämän alan politiikoissa. Tätä varten tarvitaan ajan tasalle saatettu yhteinen määritelmä ja yhteiset kriteerit sen varmistamiseksi, että direktiivissä säädetyt etuja sovelletaan samalla tavoin kaikkialla EU:ssa, erityisesti kun otetaan huomioon, että 81 prosenttia EU:n kaikista intermodaalikuljetuksista on rajatylittäviä. Jos jäsenvaltiot käyttäisivät erilaisia määritelmiä, valvoisivat direktiivin täytäntöönpanoa eri tavoin ja soveltaisivat erilaisia tukijärjestelmiä, liikenteenharjoittajat eivät ehkä pystyisi hyödyntämään säädetyjä kannustimia koko kuljetusketjussa.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksi ei?

Arvioidut toimintavaihtoehdot koostuvat toimenpidekokonaisuuksista, joilla pyritään saavuttamaan erityiset tavoitteet ja puuttumaan tärkeimpiin ongelmatekijöihin:

Toimintavaihtoehto 1: Vähäisiä muutoksia, joissa keskitytään yksinkertaistamiseen: nykytilanteeseen verrattuna tähän sisältyy määritelmän yksinkertaistaminen (eli maantiesuuden pituudeksi määritellään 150 km), yksinkertaisten sähköisten asiakirjojen hyväksyminen todisteena kelpoisuudesta ja verokannustimien laajentaminen muihin liikenteenharjoittajiin, kun muulla kuin maantiesuudella käytetään rautatiekuljetusten sijaan muita liikennemuotoja (sisävesi- tai meriliikenne).

Toimintavaihtoehto 2: Kelpoisuusperiaatien yksinkertaistaminen (määritelmä) ja niiden soveltamisen valvonta sekä tehokkaampi taloudellinen tuki. Alavaihtoehtoja on kaksi:

– alhaisempi tavoitetaso (vaihtoehto 2A): maantieteellisen soveltamisalan laajentaminen siten, että se kattaa kansalliset yhdistetyt kuljetukset; maantiesuuden yhteinen määritelmä (150 kilometriä tai 20 prosenttia kokonaismatkasta riippuen siitä, kumpi on pidempi); ainoastaan ISO/ILU-tunnisteella varustetut kuormausrakennukset hyväksytään; selkeiden vaatimusten määrittely kelpoisuuden osoittamiselle; ja lisävaihtoehtoja taloudelliselle tuelle.

– korkeampi tavoitetaso (vaihtoehto 2B): vaihtoehdon 2A lisäksi jäsenvaltioiden mahdollisuus soveltaa jonkinasteista joustoa maantiesuuden pituuteen; kuormausrakennusten laajentaminen kaikkiin kokoihin; terminaalien rakentamista koskeva pakollinen tukitoimenpide.

Toimintavaihtoehto 3: Kelpoisuusstandardien laajentaminen (määritelmä) kattamaan kaiken intermodaaliliikenteen ja pakolliset tukitoimenpiteet: laajennettu maantieteellinen soveltamisala kuten vaihtoehdossa 2; ei rajoituksia maantiesuuksille ja muille osuuksille eikä kuormausrakennuksille; ei kelpoisuuden osoittamiseen liittyviä tietovaatimuksia; pakolliset tukitoimenpiteet (etujärjestelmä) kaikelle intermodaaliliikenteelle.

Parhaana pidetty vaihtoehto on vaihtoehto 2B, jolla varmistetaan vuodelle 2030 asetetun liikennemuotosiirtymätavoitteen saavuttaminen ja joka tuottaa suuremman tuoton investoinneille ja suuremmat ympäristöhyödyt kuin vaihtoehto 3.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitään vaihtoehtoa?

Kaikki sidosryhmät ovat laajasti yhtä mieltä siitä, ettei nykyinen tilanne voi jatkua, ja ne kannattavat yhdistetyn kuljetuksen määritelmän selventämistä, sen täytäntöönpanon valvonnan helpottamista ja tukitoimenpiteiden laajentamista. Mielipiteet erivät tukitoimenpiteiden luonteen osalta: liikenteenharjoittajat kannattavat tukitoimenpiteiden laajentamista ja niiden sallimista kaikessa intermodaaliliikenteessä (vaihtoehto 3), kun taas jäsenvaltiot halusivat säilyttää jonkinasteisen joustavuuden tukitoimenpiteissä, joita ne voivat tai joita niiden täytyy soveltaa (vaihtoehdot 2A ja 2B). Jäsenvaltiot kannattavat myös joustavuutta yhdistetyn kuljetuksen määritelmässä, kunhan maantiesuus on edelleen mahdollisimman lyhyt (vaihtoehto 2B). Suurin osa sidosryhmistä (2/3, pääasiassa liikenteenharjoittajat) kannattaa maantieteellisen soveltamisalan laajentamista kansallisiin yhdistettyihin kuljetuksiin (vaihtoehdot 2A, 2B ja 3). Huomautus: Niin sanotun ”kabotaasivapautuksen” osalta suurin osa sidosryhmistä (liikenteenharjoittajat ja jäsenvaltiot) kannattaa nykyisten säännösten säilyttämistä, joskin jäsenvaltiot korostavat tarvetta varmistaa yhdistettyjä kuljetuksia koskevassa direktiivissä paremmat edellytykset kabotaasisääntöjen täytäntöönpanon valvonnalle ja siten niiden kiertämisen estämiselle.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

– suuret mahdollisuudet saavuttaa 30 prosentin liikennemuotosiirtymätavoite tavarakuljetuksissa (>300 km) vuoteen 2030 mennessä;

– toimialalle (liikenteenharjoittajille) koituu säästöjä (alhaisempia kustannuksia) direktiivin täytäntöönpanoon liittyvistä selkeämmistä ehdoista, sähköisten kuljetusasiakirjojen ja välineiden käytöstä, laajemmasta taloudellisesta tuesta jne. Näiden arvioidaan olevan noin 64,6 miljardia euroa vuosina 2022–2030;

– ulkoisten kustannusten säästöt (liikennemuotosiirtymän ansiosta) ovat noin 1,62 miljardia euroa vuosina 2022–2030;

– kasvavien terminaali-investointien odotetaan luovan uusia työpaikkoja, joiden taloudellisen hyödyn arvioidaan olevan 361,41 miljoonaa euroa vuosina 2020–2030.

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta kustannuksia? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset kustannukset?

– uusista tukitoimenpiteistä (toiminta- ja investointituet) viranomaisille aiheutuviksi yhteenlasketuiksi lisäkustannuksiksi arvioidaan 2,9 miljardia euroa vuosina 2022–2030.

Mitkä ovat pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn kohdistuvat vaikutukset?

Rautatie- ja meriliikenteessä intermodaaliliikenteen harjoittajat ovat yleensä keskisuuria tai suuria yrityksiä, kun taas maantie- ja sisävesiliikenteessä liikenteenharjoittajat ovat usein pk-yrityksiä. Niiden kannalta vaihtoehdon 2B odotetaan aiheuttavan suuremman siirtymisen intermodaaliliikenteeseen kelpoisuusstandardien laajemman määritelmän ansiosta. Sähköisen strukturoidun tietomuodon käyttöönotto tarkastuksia varten voi kuitenkin aiheuttaa suhteellisen suuria investointikustannuksia kuljetuksen järjestämiseen ja tietojen valmisteluun osallistuville pk-yrityksille (137 250 euroa yritystä kohti), joskin säästöjen odotetaan olevan 145 000 euroa yritystä kohti vuodessa. Vaikutuksen uusia järjestelmiä käyttäviin pieniin ja keskisuurin maantieliikenteen harjoittajiin pitäisi siis olla pieni ja myönteinen.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Kuten edellä todetaan, parhaaksi katsottu vaihtoehto aiheuttaisi kansallisille viranomaisille sääntöjen noudattamisen valvontaan liittyviä lisäkustannuksia (jotka ovat kuitenkin vähäisempiä kuin toimialalle aiheutuvat säästöt).
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Kuten edellä todetaan, aloitteella odotetaan olevan merkittäviä positiivisia ympäristövaikutuksia (1,62 miljardin euron ulkoisten kustannusten säästöt vuosina 2022–2030), ja sen odotetaan vaikuttavan työpaikkojen määrää EU:n tasolla (1428–4759 työpaikkaa vuosina 2022–2030).
Oikeasuhteisuus?
Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen alkuperäisen ongelman ratkaisemiseksi ja aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioilla on jonkin verran joustovaraa sen suhteen, miten eräitä säännöksiä (maantiesuuden määritelmää) sovelletaan ja mitä tukitoimenpiteitä käytetään, mutta samalla varmistetaan yhteisymmärrys perussäännöistä.
D. Jatkotoimet
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Direktiivissä säädetään ajan tasalle saatetuista seurantavaatimuksista ja uudelleentarkastelumekanismista. Ensimmäinen kertomus annetaan viiden vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta.