

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

562-А ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ –
INTERACTIO, 7.7.2021 Г. – 8.7.2021 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Интермодален транспорт и мултимодална логистика — взаимодопълняемост между видовете транспорт за екологизиране на транспорта“

(становище по собствена инициатива)

(2021/C 374/01)

Докладчик: **Stefan BACK**

Решение на Пленарната асамблея	25.3.2021 г.
Правно основание	Член 32, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	24.6.2021 г.
Приемане на пленарна сесия	7.7.2021 г.
Пленарна сесия №	562
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	230/0/6

1. Заключение и препоръки

1.1. Дългосрочно и ефективно решение за развитието на ефикасен и устойчив мултимодален транспорт и логистика може да се постигне единствено чрез преодоляване на проблемите, които правят мултимодалния транспорт по-скъп, по-бавен и по-малко надежден, по-специално в сравнение с едномодалния автомобилен транспорт. Такова решение не може да се основава на финансово насърчаване или регулаторна подкрепа.

1.2. От регулаторна гледна точка подобен подход би довел и до ефективно използване на ресурсите, тъй като няма да има нужда от специална регулаторна рамка.

1.3. С цел подобрене на мултимодалния трафик ЕИСК препоръчва, в допълнение към техническите иновации и решаването на проблемите с конкурентоспособността, пълно интернализирание на външните разходи за всички видове транспорт, за да се постигнат еднакви условия на конкуренция. ЕИСК призовава за сериозни мерки за защита и/или повторно въвеждане на европейска система за превози с единични вагони, свързване на стратегическата инфраструктура (напр. пристанищата) с железопътни връзки, инвестиции в частни странични коловози, ангажиране на големите логистични дружества с усилията за преориентиране на потоците към други видове транспорт.

1.4. За да се гарантира лоялна конкуренция между различните видове транспорт, ЕИСК препоръчва социално образцово поведение във всички видове транспорт, за да се гарантират висококачествени- транспортни услуги, качествени работни места и добри социални условия с оглед на постигането на еднакви условия на конкуренция за всички участници на пазара.

1.5. Освен допълнителните разходи поради претоварване и допълнителните разходи по операциите мултимодалният транспорт е изправен понастоящем пред редица проблеми като например дълъг период на доставка, сложност, по-висок риск и по-слаба надеждност, които затрудняват успешното реализиране на мултимодалността.

1.6. Поради това са необходими мерки, които да направят мултимодалния товарен транспорт конкурентоспособен сам по себе си и да се постигнат ефикасни и безпрепятствени потоци от мултимодален товарен транспорт на същата цена като при едномодалния транспорт.

1.7. Също така е необходимо железопътният транспорт да се адаптира по-добре към контекста на отворения пазар и да се отстранят проблемите, породени от липсата на точност, надеждност, предвидимост и гъвкавост, които оказват отрицателно въздействие върху мултимодалните решения, включващи железопътен транспорт.

1.8. Що се отнася до превоза по вътрешни водни пътища, изглежда са необходими подобрения по отношение на капацитета за трансграничен- транспорт.

1.9. Подходящата инфраструктура за терминали е от ключово значение за успешната интермодалност. С цел ефективност на ресурсите от полза би било също така, ако държавите членки се споразумеят да си сътрудничат в планирането на инфраструктура за терминали в граничните региони. Разстоянието между терминалите следва да се адаптира към търсенето, гъстотата на мрежата и други местни условия.

1.10. По отношение на публичния дълг ЕИСК препоръчва публичните инвестиции в интермодална инфраструктура да бъдат освободени от изискванията на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) след края на кризата с COVID-19.

1.11. За добре функциониращата мултимодалност е важно да бъде съгласувана нормативната уредба, например относно боравенето с опасни товари между различните видове транспорт, и да бъдат решени други регулаторни и практически въпроси, които могат да създадат трудности при взаимодействието между видовете транспорт или при транспорта между държавите членки.

1.12. Много от проблемите, които възпрепятстват интермодалния транспорт, биха могли да бъдат решени чрез интелигентни цифрови решения, като например възможности за локализиране и проследяване и други цифрови решения, които улесняват ефективното управление на мултимодалните транспортни потоци.

1.13. Регламент (ЕС) 2020/1056 на Европейския парламент и на Съвета ⁽¹⁾ относно електронната информация за товарни превози ще улесни от август 2024 г. обмена на регулаторна информация между операторите и органите чрез цифрови платформи и ще подобри потока на интермодалния транспорт.

1.14. ЕИСК призовава Европейската комисия да разгледа посочените по-горе предложения при изготвянето на своя предстоящ преглед на регулаторната рамка за интермодален транспорт и да даде възможност на мултимодалния транспорт да изиграе своята пълноценна роля в транспортната система без специални мерки за подкрепа.

2. Контекст на становището

2.1. В съобщението на Европейската комисия относно стратегия за устойчива и интелигентна мобилност (COM(2020) 789 — стратегията за УИМ) се посочва, че за да се подкрепи постигането на екологосъобразни товарни операции в Европа, съществуващата рамка за интермодален транспорт се нуждае от значително обновяване и трябва да бъде превърната в ефективен инструмент. Подчертават се необходимостта от преглед на регулаторната рамка, включително на директивата относно комбинирания транспорт (Директива 92/106/ЕИО на Съвета ⁽²⁾ — наричана по-нататък „директивата“), и възможността за въвеждане на икономически стимули както за операциите, така и за инфраструктурата. Стимулите следва да се основават на мониторинг на емисиите.

⁽¹⁾ Регламент (ЕС) 2020/1056 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 г. относно електронната информация за товарни превози (ОВ L 249, 31.7.2020 г., стр. 33).

⁽²⁾ Директива 92/106/ЕИО на Съвета от 7 декември 1992 г. относно създаването на общи правила за някои видове комбиниран транспорт на товари между държавите-членки (ОВ L 368, 17.12.1992 г., стр. 38).

2.2. В основата на стратегията за устойчива и интелигентна мобилност е намаляването с 90 % на емисиите на парникови газове до 2050 г. Мултимодалният транспорт играе важна роля в стратегията, чиято цел е да гарантира оптимизирано от гледна точка на околната среда взаимодействие между видовете транспорт, включително намаляване на превеса на автомобилния превоз на товари.

2.3. В стратегията за УИМ се подчертава и значението на мултимодалната логистика, включително в градските райони, и се отбелязва необходимостта от ефективно планиране с цел избягване на празните курсове, както и необходимостта товарните превози да бъдат включени в планирането на градската мобилност.

2.4. В стратегията за УИМ се посочва и проблемът с недостига на инфраструктура за претоварване, включително вътрешни мултимодални терминали, и необходимостта от усъвършенстване на технологиите за претоварване, включително обмен на данни относно мултимодалността, както и системи за интелигентно управление на движението при всички видове транспорт. Комисията възнамерява да предостави финансиране и да адаптира политиките, включително в областта на НИИ, за решаването на тези въпроси. Полезни в това отношение могат да бъдат и правилата за държавна помощ за железопътния транспорт.

2.5. В плана за действие, придружаващ стратегията за УИМ, Комисията планира през 2022 г. да направи преглед на регулаторната рамка за интермодален транспорт, включително на директивата.

2.6. В предложението от 2017 г. (СОМ (2017) 648) Комисията предложи изменения на директивата, в които се подчертава необходимостта от по-добро координиране между държавите членки по отношение на изграждането на интермодални терминали и опростяването на различните административните процедури, но също така се запазва необходимостта от стимулиращ подход, в т.ч. специални правила относно достъпа до пазара, по-специално по отношение на отсечките с автомобилен превоз. По време на законодателния процес в предложението бяха направени значителни промени и поради това Комисията реши да го оттегли.

2.7. Чрез Регламент (ЕС) 1055/2020 на Европейския парламент и на Съвета ⁽³⁾, който изменя Регламент (ЕО) 1072/2009 на Европейския парламент и на Съвета ⁽⁴⁾, обаче на държавите членки беше предоставена възможността да се отклоняват от специалните правила относно достъпа до пазара за отсечки с автомобилен превоз и да прилагат обикновените правила за каботажните превози.

3. Общи бележки

3.1. Дългосрочно и ефективно решение за развитието на ефикасен и устойчив мултимодален транспорт и логистика може да се постигне единствено чрез преодоляване на проблемите, които правят мултимодалния транспорт по-скъп, по-бавен и по-малко надежден, по-специално в сравнение с едномодалния автомобилен транспорт. Такова решение не може да се основава на финансово насърчаване или регулаторна подкрепа.

3.2. Подобен подход би довел също до отпадане на сложните правила, които определят комбинирания или мултимодалния транспорт, и би гарантирал, че операторите имат право на финансова подкрепа или на специални правила относно достъпа до пазара. Следователно от регулаторна гледна точка подобен подход би довел и до ефективно използване на ресурсите.

3.3. С цел подобрене на мултимодалния трафик ЕИСК препоръчва, в допълнение към техническите иновации и решаването на проблемите с конкурентоспособността, пълно интернализирание на външните разходи за всички видове транспорт, за да се постигнат еднакви условия на конкуренция. ЕИСК призовава за сериозни мерки за защита и/или повторно въвеждане на европейска система за превози с единични вагони, свързване на стратегическата инфраструктура (напр. пристанищата) с железопътни връзки, инвестиции в частни странични коловози, ангажиране на големите логистични дружества с усилията за преориентиране на потоците към други видове транспорт.

3.4. За да се гарантира лоялна конкуренция между различните видове транспорт, ЕИСК препоръчва социално образцово поведение във всички видове транспорт, за да се гарантират висококачествени транспортни услуги, качествени работни места и добри социални условия с оглед на постигането на еднакви условия на конкуренция за всички участници на пазара.

⁽³⁾ Регламент (ЕС) 2020/1055 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 г. за изменение на регламентите (ЕО) № 1071/2009, (ЕО) № 1072/2009 и (ЕО) № 1024/2012 с оглед на адаптирането им към развитието в сектора на автомобилния транспорт (ОВ L 249, 31.7.2020 г., стр. 17).

⁽⁴⁾ Регламент (ЕО) № 1072/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. относно общите правила за достъп до пазара на международни автомобилни превози на товари (ОВ L 300, 14.11.2009 г., стр. 72).

3.5. ЕИСК подчертава, че квалифицираните и мотивираните работници и добрите условия на труд са важно предварително условие за успешното развитие на мултимодалния транспорт. ЕИСК призовава за преразглеждане на правилата за командироване, за да се вземе предвид положението на силно мобилния персонал в железопътния транспорт. Освен това ЕИСК препоръчва опростени, ясни и подлежащи на проверка разпоредби и подходяща система за мониторинг на съответствието, за да се гарантират справедливи условия на труд (обучение, работно време и периоди на почивка, езиково равнище, заплащане, здравословни и безопасни условия на труд, модерни санитарни съоръжения, подходящо настаняване за нощувка и т.н.) за всички транспортни работници с цел опазване на здравето им и защита на лоялната конкуренция.

3.6. Освен допълнителните разходи поради претоварване и допълнителните разходи по операциите мултимодалният транспорт е изправен пред редица проблеми, като например дълъг период на доставка, сложност, по-висок риск и по-слаба надеждност, които затрудняват успешното реализиране на мултимодалността.

3.7. Неотдавнашно проучване⁽⁵⁾ показва значителна разлика в разходите между едномодалните (само автомобилни) и интермодалните решения. Допълнителните разходи се дължат на допълнителната работа, свързана с организирането на мултимодален транспорт (50—100 евро на превоз), по-дългите транзитни времена (от 4 до 120 часа) със средна продължителност 25 часа, което води до допълнителен разход от 75—100 евро на превоз, и липса на хармонизирана документна процедура, която причинява загуба от 5-150 евро на превоз.

3.8. Въпреки това в проучването се стига до заключението, че може да се установи праг на рентабилност по отношение на дългите разстояния, и се посочват, без да се отчитат мерките за подкрепа — 595 км за железопътен/автомобилен транспорт, 266 км за транспорт по вътрешните водни пътища/автомобилен транспорт и 736 км за морски превоз на къси разстояния/автомобилен транспорт.

3.9. По-специално в прочуването се изразява съжаление във връзка с честата липса на съоръжения за локализиране и проследяване и невъзможността за използване на документи в електронен формат.

3.10. Оценка на въздействието на законодателното предложение от 2017 г. относно директивата показва общи допълнителни разходи за решенията за интермодален транспорт в размер на почти 60 %, дължащи се основно на изпълнението, закъсненията, разходите по операциите и т.н.⁽⁶⁾

3.11. Очевидно е, че трябва да се предприемат мерки, които да направят мултимодалния товарен транспорт конкурентоспособен сам по себе си, да намерят решение на посочените по-горе проблеми и да осигурят ефикасни и безпрепятствени потоци от мултимодален товарен транспорт на същата цена като едномодалния транспорт.

3.12. В този контекст също така може да се посочи, че е необходимо железопътният транспорт да се адаптира по-добре към контекста на отворения пазар и да се отстранят проблемите, породени от липсата на точност, надеждност, предвидимост и гъвкавост, които очевидно оказват отрицателно въздействие върху мултимодалните решения с участие на железопътен транспорт.

3.13. Що се отнася до превоза по вътрешни водни пътища, изглежда са необходими подобрения по отношение на капацитета за трансграничен транспорт.

3.14. Участъщите с недостатъчен капацитет поради липсата на капацитет в мултимодалните терминали и логистичните центрове създават допълнителни проблеми. Съгласно работния документ на службите на Комисията, придружаващ стратегията за УИМ⁽⁷⁾, разстояния над 300 км между терминалите, каквито има например във Финландия и отчасти в Швеция, са твърде дълги, тъй като ограничават възможността за къси шосейни отсечки от около 150 км. Въпреки че се признава жизненоважното значение на подходящия капацитет на терминалите, по-специално по коридорите на основната мрежа на TEN-T, все пак трябва да се има предвид, че разстоянието между терминалите трябва да бъде обвързано също с обемите на транспорта в даден регион и с гъстотата на мрежата, която варира в различните части на Европа.

3.15. Координацията между съседните държави членки при планирането на терминали в граничните региони, от друга страна, е от съществено значение по отношение на ефективността на ресурсите.

⁽⁵⁾ TRT (2017 г.) — Събиране на допълнителни данни относно комбинирания транспорт в ЕС — окончателен доклад.

⁽⁶⁾ Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието (SWD(2017) 362).

⁽⁷⁾ SWD(2020) 331.

3.16. В този контекст трябва да се спомене, че в неотдавнашно проучване⁽⁸⁾, в което се анализират последиците от ограниченията за каботаж в отсечките с автомобилен превоз при комбиниран транспорт, се стига до заключението, че използването на „комбиниран каботаж“ е сравнително често заради проблеми с наличието и гъвкавостта на шофьорите и разликите в равнището на разходите и че следователно подобни ограничения могат да предизвикат непосредствено отрицателно въздействие по отношение на засегнатите лица, включително обратно пренасочване към едномодален автомобилен транспорт и намаляване на товарните железопътни услуги, докато в дългосрочен план операторите на терминали считат, че подобрената продуктивност на терминалите и подобрените услуги биха компенсирали възможните увеличения на транспортните разходи.

3.17. Също така е важно да се разгледа съгласуваността на нормативната уредба, например относно боравенето с опасни товари между различните видове транспорт, и да бъдат решени други регулаторни и практически въпроси, които могат да създадат трудности при взаимодействието между видовете транспорт или при транспорта между държавите членки.

3.18. Много от посочените по-горе проблеми могат да бъдат решени чрез интелигентни цифрови решения. Примери за това са възможностите за локализиране и проследяване и други цифрови решения, които улесняват ефективното управление на мултимодалните транспортни потоци.

3.19. Регламент (ЕС) 2020/1056 относно електронната информация за товарни превози ще улесни от август 2024 г. обмена на регулаторна информация между операторите и органите чрез цифрови платформи и ще реши поне част от описания по-горе проблем със стандартната документация и електронния обмен на документи.

3.20. Следователно изглежда има възможности за решаване на по-голяма част от изложените по-горе проблеми, които затрудняват подема на мултимодалния товарен транспорт.

3.21. За да се случи това обаче, трябва да се осигури подходяща инфраструктура за терминали. С цел ефективност на ресурсите от полза би било също така, ако държавите членки се споразумеят да си сътрудничат в планирането на инфраструктура за терминали в граничните региони.

3.22. По отношение на публичния пътг ЕИСК препоръчва публичните инвестиции в мултимодална инфраструктура да бъдат освободени от изискванията на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) след края на кризата с COVID-19.

3.23. Както вече беше посочено, необходимо е поведение, ориентирано в по-голяма степен към пазара, по-специално от страна на железопътния превоз и превоза по вътрешни водни пътища.

3.24. Ако се намери адекватно решение на посочените по-горе проблеми, мултимодалният транспорт ще може да изиграе своята пълноценна роля в транспортната система без специални мерки за подкрепа.

Брюксел, 7 юли 2021 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ Пакет за мобилност I — Събиране на данни и анализ на въздействието на ограниченията за каботаж в отсечките с автомобилен превоз при комбиниран транспорт, TRT Transporti e Territorio SRL.