



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.11.2017r.
SWD(2017) 363 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
zmieniającej dyrektywę 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla
niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami
członkowskimi**

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków zmiany dyrektywy 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na poziomie UE?

Mimo że dyrektywa w sprawie transportu kombinowanego dostarczyła bodźców do zmian w transporcie określanych jako przesunięcie międzygałęziowe, skala stosowania transportu intermodalnego w Europie nie wzrosła w stopniu wystarczającym do osiągnięcia celu dotyczącego przesunięcia międzygałęziowego określonego w białej księdze z 2011 r. Przyczyną tego stanu rzeczy są:

- A) brak inwestycji w infrastrukturę transportu intermodalnego, zwłaszcza w terminale przeładunkowe, oraz
- B) niedociągnięcia w dyrektywie w sprawie transportu kombinowanego stwierdzone w ramach oceny REFIT:
 - 1) nieskuteczne wdrażanie dyrektywy z uwagi na złożone i wąskie kryteria kwalifikowalności oraz brak skutecznych warunków wykonania;
 - 2) nieskuteczne i niewystarczające wsparcie finansowe: wąski zakres środków wsparcia, niewystarczające wsparcie finansowe, a także ograniczony zakres monitorowania i brak mechanizmu przeglądu

Powyższe problemy dotyczą wszystkich podmiotów łańcucha międzynarodowego transportu towarowego, w tym nadawców, spedytorów, organów krajowych uczestniczących w egzekwowaniu warunków transportu kombinowanego itp. Utrudniają one także skuteczne wdrażanie środków wsparcia.

Bez odpowiedniej interwencji transport intermodalny pozostanie mniej konkurencyjny w stosunku do transportu drogowego, a cel na rok 2030 dotyczący przesunięcia międzygałęziowego określony w białej księdze z 2011 r. nie zostanie osiągnięty, co może doprowadzić do utrzymujących się efektów zewnętrznych.

Co należy osiągnąć?

Niniejsza inicjatywa ma na celu zwiększenie skuteczności dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego (obecnie cechującej się złożoną definicją, ograniczonymi środkami zachęty i przestarzałymi przepisami) oraz poprawę efektywności istniejących, częściowo nieskutecznych środków wsparcia, mających na celu zaradzenie niedoskonałościom regulacyjnym i rynkowym w zakresie upowszechniania stosowania transportu intermodalnego (przesunięcie międzygałęziowe). Niedociągnięcia dyrektywy odnoszą się w szczególności do definicji transportu kombinowanego, ograniczeń w zakresie zachęt podatkowych oraz przestarzałych przepisów dotyczących dokumentów przewozowych. Trzy główne cele szczegółowe inicjatywy to: 1) doprecyzowanie definicji warunków kwalifikowalności transportu kombinowanego; 2) dalsze pobudzanie konkurencyjności transportu kombinowanego; 3) zwiększenie inwestycji w terminale intermodalne oraz w ich wydajność.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Skoordynowane działania UE w zakresie dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego są niezbędne do wyeliminowania negatywnych efektów zewnętrznych transportu (zwłaszcza transportu drogowego) oraz promowania przesunięcia międzygałęziowego w dążeniu do osiągnięcia celów określonych w białej księdze z 2011 r., a także w strategii na rzecz mobilności niskoemisyjnej oraz w innych strategiach politycznych UE w tym obszarze. W tym celu potrzebna jest zaktualizowana wspólna definicja oraz wspólne kryteria, które sprawią, że korzyści przewidziane w dyrektywie będą odczuwane w taki sam sposób w całej UE, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że 81 % wszystkich operacji transportu intermodalnego w UE dotyczy transportu transgranicznego. W sytuacji, w której państwa członkowskie stosowałyby różne definicje, różne sposoby egzekwowania dyrektywy oraz różne systemy wsparcia, przewoźnicy mogliby nie być w stanie korzystać ze środków zachęty przewidzianych na wszystkich etapach łańcucha transportowego.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Warianty strategiczne obejmują pakiety środków z zakresu polityki ukierunkowane na cele szczegółowe, a dokładniej na czynniki określone jako główne źródła problemów:

Wariant strategiczny 1 (WS 1): Niewielka zmiana z naciskiem na wprowadzenie uproszczeń: uproszczenie definicji w porównaniu ze scenariuszem odniesienia (z odcinkiem transportu drogowego określonym na długość 150 km); akceptacja prostych dokumentów elektronicznych jako dowodu kwalifikowalności oraz rozszerzenie środków zachęty podatkowej dla przewoźników drogowych w przypadku stosowania środków transportu innych od kolejowego na odcinku niedrogowym (np. transportu wodnego śródlądowego lub morskiego);

Wariant strategiczny 2. Uproszczenie kryteriów kwalifikowalności (definicji) i ich kontroli oraz zapewnienie bardziej skutecznego wsparcia finansowego. Istnieją tutaj dwa podwarianty:

– przy ograniczonych ambicjach (WS 2A): rozszerzenie zasięgu geograficznego w celu objęcia krajowych

systemów transportu kombinowanego; wspólna definicja odcinka drogowego (150 km lub 20 % całkowitej odległości, w zależności od tego, która wartość jest większa); akceptacja jedynie jednostek ładunkowych określonych w ISO/ILU; jasne określenie wymogów dotyczących dowodów kwalifikowalności; oraz więcej możliwości wsparcia finansowego. – <u>przy większych ambicjach (WS 2B):</u> w uzupełnieniu do podwariantu WS 2A, nadanie państwom członkowskim pewnej swobody w odniesieniu do długości odcinka drogowego; rozszerzenie jednostek ładunkowych na wszystkie wielkości; obowiązkowy środek wsparcia dla budowy terminali. Wariant strategiczny 3 (WS 3): <u>Zmiana kryteriów kwalifikowalności (definicji), tak aby obejmowały wszystkie koszty transportu intermodalnego z obowiązkowymi środkami wsparcia:</u> rozszerzenie zasięgu geograficznego jak w wariantcie PO2; brak ograniczeń odnośnie do odcinków transportu drogowego i niedrogowego oraz jednostek ładunkowych; brak wymogów dotyczących danych przedstawianych jako dowód kwalifikowalności; obowiązkowe środki wsparcia (system korzyści) dla wszystkich typów transportu intermodalnego. Preferowanym wariantem jest wariant WS 2B, jako że gwarantuje on osiągnięcie celu dotyczącego przesunięcia międzygałęziowego na rok 2030, a także zapewnia wyższy zwrot z inwestycji (stosunek korzyści do kosztów) oraz większą efektywność środowiskową niż wariant WS 3.
Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów? Wszystkie zainteresowane strony zadeklarowały powszechną zgodę co do tego, że status quo (scenariusz odniesienia) nie może zostać utrzymany, oraz wyraziły poparcie dla działań mających na celu uściślenie definicji krajowych systemów transportu kombinowanego, ułatwienie jej stosowania oraz zapewnienie rozszerzonych środków wsparcia. Zdania dotyczące charakteru środków wsparcia są podzielone: podczas gdy przewoźnicy opowiadają się za rozszerzeniem środków wsparcia, tak aby obowiązkowo obejmowały one wszystkie rodzaje transportu intermodalnego (WS 3), państwa członkowskie wolałyby raczej mieć pewną swobodę w odniesieniu do środków wsparcia, które powinny lub będą stosować (WS 2A i WS 2B). Państwa członkowskie popierają również swobodę w definiowaniu transportu kombinowanego, o ile odcinek transportu drogowego pozostaje możliwie jak najkrótszy (WS 2B). Większość zainteresowanych stron (2/3, z czego większość to przewoźnicy) wspiera rozszerzenie zakresu geograficznego, tak aby obejmował on krajowe systemy transportu kombinowanego (warianty WS 2A, WS 2B, WS 3). Uwaga: jeżeli chodzi o tzw. zwolnienia dotyczące kabotażu, większość zainteresowanych stron (przewoźnicy oraz państwa członkowskie) popiera utrzymanie obowiązujących obecnie przepisów, choć państwa członkowskie podkreślają potrzebę zapewnienia lepszych warunków ich egzekwowania i tym samym zapobiegania ewentualnym przypadkom obchodzenia przepisów dotyczących kabotażu z powołaniem się na dyrektywę w sprawie transportu kombinowanego.
C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? – duże szanse na osiągnięcie celu dotyczącego przesunięcia międzygałęziowego w przypadku 30 % transportu towarowego (powyżej 300 km) do roku 2030; – korzystny wpływ pod kątem oszczędności (zmniejszenie kosztów) dla sektora (przewoźników) dzięki bardziej przejrzystym warunkom wdrażania dyrektywy, stosowaniu elektronicznych dokumentów przewozowych, rozszerzonym środkom wsparcia finansowego itd. Oszczędności te szacuje się na około 64,6 mld EUR w latach 2022–2030. – korzystny wpływ pod kątem oszczędności kosztów zewnętrznych (dzięki przesunięciu międzygałęziowemu) szacowanych na 1,62 mld EUR w latach 2022–2030, – korzystny wpływ pod kątem tworzenia miejsc pracy dzięki zwiększeniu inwestycji w terminale, co przekłada się na korzyść gospodarczą szacowaną na 361,41 mln EUR w latach 2020–2030
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? – łączny dodatkowy koszt dla organów krajowych w postaci dodatkowych środków wsparcia (dla działań operacyjnych i inwestycyjnych) w latach 2022–2030 wyniesie 2,9 mld EUR.
Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności? Podczas gdy operatorzy intermodalni w obszarze transportu kolejowego i morskiego to zwykle duże lub bardzo duże przedsiębiorstwa, przewoźnicy w sektorze transportu drogowego i śródlądowego to często przedsiębiorstwa małe i średnie (MŚP). W odniesieniu do MŚP wariant WS 2B ma przynieść wyższy wskaźnik zmiany na transport intermodalny dzięki szerszej definicji kryteriów kwalifikowalności. Wprowadzenie wymogu przedstawiania do celów kontroli ustrukturyzowanych danych w formie elektronicznej może jednak pociągać za sobą stosunkowo wysokie koszty inwestycji dla MŚP zaangażowanych w organizację operacji transportowych i przygotowywanie danych (przykładowo 137 250 EUR na przedsiębiorstwo). Jednocześnie jednak oczekuje się, że oszczędności wyniosą 145 000 EUR rocznie na przedsiębiorstwo. Wpływ na MŚP zajmujące się transportem drogowym

powinien zatem być mały i pozytywny.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Jak wspomniano powyżej, preferowany wariant wiąże się z dodatkowymi kosztami dla organów krajowych z tytułu egzekwowania przepisów. Koszty te są jednak znacznie mniejsze niż przewidywane oszczędności dla sektora.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Jak wspomniano powyżej, oczekuje się, że inicjatywa będzie miała znaczący korzystny wpływ na środowisko (1,62 mld EUR oszczędności zewnętrznych w latach 2022–2030) oraz na ogólny poziom zatrudnienia na szczelnie UE (między 1 428 a 4 759 miejsc pracy w latach 2022–2030).
Proporcjonalność?
Preferowany wariant nie wykracza poza elementy konieczne do rozwiązania pierwotnego problemu oraz osiągnięcia celów inicjatywy. Państwa członkowskie będą miały pewien stopień swobody względem stosowania niektórych przepisów (np. definicji odcinka drogowego) oraz środków wsparcia, jakie należy wprowadzić, przy jednoczesnym zapewnieniu wspólnego rozumienia zbioru podstawowych zasad.
D. Działania następne
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Przewidziano aktualizowanie warunków monitorowania oraz mechanizm przeglądu, z pierwszym sprawozdaniem po upływie pięciu lat od wejścia w życie przedmiotowej dyrektywy.