



C/2024/2488

23.4.2024

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/106/EWG w odniesieniu do ram wsparcia na rzecz transportu intermodalnego towarów oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1056 w odniesieniu do obliczania oszczędności kosztów zewnętrznych i generowania danych zagregowanych”

(COM(2023) 702 final – 2023/0396 (COD))

(C/2024/2488)

Sprawozdawca: **Pierre Jean COULON**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 14.12.2023 Rada, 16.2.2024
Podstawa prawna	Art. 91 ust. 1 lit. c) i d) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	26.1.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.2.2024
Sesja plenarna nr	585
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	171/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zasadniczo popiera zmianę dyrektywy Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie transportu kombinowanego, a także cały pakiet „Ekologizacja transportu towarowego”, który był przedmiotem opinii przyjętych w lipcu 2023 r. ⁽¹⁾ i październiku 2023 r. ⁽²⁾.

1.2. Sukces tego przedsięwzięcia zależy od zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i uczestnictwa EKES-u.

1.3. EKES ponownie stwierdza, że sprawiedliwa transformacja wymaga równowagi między aspektami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi.

1.4. EKES potwierdza potrzebę intermodalności we wszystkich rodzajach transportu towarowego, przy czym należy zawsze pamiętać o obowiązku koordynacji i optymalizacji każdego rodzaju transportu na szczeblu europejskim.

1.5. Powodzenie tej polityki zależy od jak największej zgodności z przepisami socjalnymi oraz od polityki specjalnych i systematycznych szkoleń dla pracowników i kadry kierowniczej w przedsiębiorstwach. Komitet ubolewa, że w tekście dyrektywy pominięto tę kwestię.

2. Uwagi ogólne

2.1. Jak stwierdzono w przedstawionym przez Komisję Europejską wniosku dotyczącym dyrektywy, coraz bardziej oczywiste jest, że rodzaje transportu wykorzystywane obecnie w Unii Europejskiej (UE) do przewozu towarów mają poważne niedociągnięcia oraz nie sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi.

2.2. EKES ma świadomość centralnej roli transportu we wzroście gospodarczym oraz większego zapotrzebowania na mobilność wynikającego z presji towarzyszącej niezbędnej ekologizacji transportu, konkurencyjności intermodalnego transportu towarowego w stosunku do transportu wyłącznie drogowego oraz realizacji Zielonego Ładu.

⁽¹⁾ Dz.U. C 349 z 29.9.2023, s. 12.

⁽²⁾ Dz.U. C, C/2024/890 z 6.2.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202400890;
Dz.U. C, C/2024/891 z 6.2.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202400891.

2.3. Świadomość społeczna ma wpływ na politykę transportową, ponieważ wszędzie wyczuć można zaniepokojenie o środowisko i koszty społeczne istniejących systemów transportu. Transport jest zatem postrzegany nie tylko z zawężonej i konwencjonalnej perspektywy gospodarczej, lecz również przez pryzmat skutków dla systemów środowiskowych i ekologicznych, a także dla całego społeczeństwa, w tym zwłaszcza dla ubogich grup w regionach wiejskich.

2.4. Wniosek dotyczący dyrektywy ma na celu zwiększenie zrównoważoności przewozu towarów poprzez poprawę konkurencyjności intermodalnego transportu towarowego – czyli z wykorzystaniem co najmniej dwóch rodzajów transportu – w stosunku do transportu wyłącznie drogowego.

2.5. We wniosku zaktualizowano obowiązującą obecnie dyrektywę Rady 92/106/EWG⁽³⁾ w sprawie transportu kombinowanego i uzupełniono z opóźnieniem przyjęty w lipcu 2023 r. pakiet dotyczący ekologizacji transportu towarowego, na temat którego EKES miał już okazję się wypowiedzieć.

2.6. We wniosku stwierdzono, że transport drogowy odpowiada za większość negatywnych efektów zewnętrznych transportu w UE, z jednej strony dlatego, że jest jego najpowszechniejszym rodzajem (w 2020 r. 74,4 % transportu lądowego w obrębie UE odbywało się tą drogą i stanowił on 53,3 % całego transportu wewnątrz UE)⁽⁴⁾, a z drugiej strony – dlatego, że wywołuje obecnie więcej efektów zewnętrznych na tonokilometr przewozu towarowego niż transport kolejowy, żegluga śródlądowa lub żegluga morska bliskiego zasięgu.

2.7. Wyciągnięto zatem wniosek, że przechodzenie z transportu drogowego na transport intermodalny przyczyniłoby się do zmniejszenia negatywnych efektów zewnętrznych transportu, zapewniając zarazem elastyczność niezbędną do tego, by przewozy towarowe pokrywały całe terytorium UE dzięki dowozowym odcinkom drogowym między terminalem a miejscem załadunku/rozładunku.

2.8. We wniosku przyznano niemniej, że na średnich i krótkich dystansach transport intermodalny nie jest w stanie konkurować z operacjami wyłącznie drogowymi ze względu na przeszkody administracyjne, koszty przeładunku i niepełną internalizację kosztów zewnętrznych. Celem wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego jest zatem zaradzenie sytuacji poprzez stworzenie ram wsparcia z myślą o zwiększeniu konkurencyjności transportu intermodalnego i kombinowanego i – tym samym – przyczynieniu się do odchodzenia od transportu wyłącznie drogowego.

2.9. Wniosek obejmuje dwa aspekty: jeden o charakterze ogólnym, a drugi dotyczący konkretnie transportu kombinowanego. W części ogólnej transport intermodalny upodobniono do transportu jednomodalnego, zwalniając go z systemu kontyngentów i zezwoleń.

Zobowiązano państwa członkowskie do przyjęcia krajowych ram działania mających na celu ułatwienie korzystania z transportu intermodalnego, a także wzięto pod uwagę informacje przekazywane klientom o dostępnych usługach i udogodnieniach, nakładając obowiązek przejrzystości na intermodalne terminale przeładunkowe.

2.10. W części szczegółowej wprowadzono na szczeblu UE zwolnienie z zakazów używania pojazdów, obowiązujących w nocy, w weekendy i w dni ustawowo wolne od pracy na krótkich odcinkach drogowych wykorzystywanych przez transport kombinowany i określono dla państw członkowskich cel polegający na obniżeniu średnich kosztów operacji transportu kombinowanego „od drzwi do drzwi” o co najmniej 10 % w ciągu siedmiu lat.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Intermodalność jest niezbędnym, aczkolwiek niewystarczającym warunkiem ekologizacji transportu, ponieważ można sobie z łatwością wyobrazić, że system transportu intermodalnego będzie rzeczywiście skuteczny i niezawodny, lecz nie będzie spełniał wszystkich kryteriów zrównoważonego rozwoju.

3.2. Zdaniem EKES-u zrównoważony system transportu musi być skuteczny z gospodarczego punktu widzenia, niezawodny i bezpieczny i przyczyniać się do rozwoju społecznego, a także nie może szkodzić środowisku. Każdy z tych wymogów ma trzy aspekty, które należy wziąć pod uwagę, jeżeli system intermodalny ma być zgodny z celem zrównoważonego rozwoju: technologię, planowanie oraz kształtowanie polityki i etyki społecznej.

⁽³⁾ Dyrektywa Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów kombinowanego transportu towarów między państwami członkowskimi (Dz.U. L 368 z 17.12.1992, s. 38).

⁽⁴⁾ Pytania i odpowiedzi na temat wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego.

3.3. Stworzenie systemu transportu intermodalnego wymaga, by obywatele zostali poinformowani o związanych z nim korzyściach: ma on w zamyśle służyć społeczeństwu, którego zdanie powinno zaważyć na decyzjach w sprawie projektów i polityk w dziedzinie transportu i które w ostateczności zdecyduje o skuteczności nowego systemu transportu. Jak wskazano w ocenie skutków, nowe wspólne ramy UE dotyczące rozliczania emisji gazów cieplarnianych w sektorach transportu i logistyki umożliwią poprawienie przejrzystości, odpowiedzialności za transport i informowania o kosztach zewnętrznych.

3.4. EKES odnotowuje, że inteligentne ustalanie opłat na podstawie odległości wraz z ich zróżnicowaniem w zależności od rodzaju pojazdu zgodnie ze zmienioną dyrektywą w sprawie eurowiniety⁽⁵⁾ może zachęcać do dokonywania zrównoważonych i racjonalnych pod względem ekonomicznym wyborów, pomagać w zarządzaniu ruchem i zmniejszać zatory komunikacyjne.

3.5. Jak podkreślono w ocenie skutków⁽⁶⁾, z transportem intermodalnym związane są nieodłącznie różne złożone kwestie, w tym wzajemne oddziaływanie na siebie polityki krajowej i europejskiej, gdyż dotyczy on zawsze wielu stron i wielorakich umów i opiera się na różnych przepisach i zasadach. Przedsiębiorstwa logistyczne i spedytorzy muszą rozwiązać problem kosztów z korzyścią dla nadawców.

W każdym razie obywatele muszą poprzeć przedstawione propozycje, w związku z czym EKES zaleca, by z myślą o rzeczywistym uczestnictwie społeczeństwa zorganizowano szeroko zakrojone kampanie uświadamiające społeczeństwa obywatelskiego, do których on sam się też włączy.

3.6. Komitet zauważa, że niezbędny jest również dialog między wszystkimi terminalami. Brak przejrzystości co do operacji terminali, ich udogodnień i usług jest bowiem istotnym problemem, którym nie zajęto się wystarczająco w prawodawstwie. W niedawnym sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wskazano, że problemem jest brak informacji o terminalach⁽⁷⁾. W przypadku kolei przepisy określono w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2017/2177⁽⁸⁾ w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, lecz jego stosowanie tylko częściowo rozwiązało problem. Nie ma wymogów dotyczących przejrzystości, jeśli chodzi o udostępnianie do wiadomości publicznej informacji na temat śródlądowych żeglownych dróg wodnych i terminali żegluga morskiej bliskiego zasięgu. Oznacza to, że nie można przeprowadzić wstępnych ocen bez nawiązania dialogu ze wszystkimi terminalami, nawet jeśli możliwe byłyby pożądane operacje intermodalne.

EKES z aprobatą stwierdza zatem, że wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje rozwiązanie tego poważnego problemu.

3.7. EKES ocenia pozytywnie to, że w dyrektywie Komisja Europejska dostrzega wkład, jaki żegluga morska bliskiego zasięgu z wysp i do wysp może wnieść w zmniejszenie emisji z transportu drogowego i ograniczenie zatorów komunikacyjnych na kontynencie. Podkreśla, że sformułowanie w art. 1c ust. 2 lit. b): „w przypadku połączeń między wyspą a kontynentem bez alternatywy drogowej operacja generuje co najmniej 40 % mniej kosztów zewnętrznych niż alternatywna morska operacja intermodalna” – oznacza również połączenia między wyspiarskim państwem członkowskim a kontynentalną częścią UE.

3.8. W artykule 1c ust. 6 i 7 proponowanej dyrektywy stypuluje się: „Komisja przyjmuje akty wykonawcze ustanawiające szczegółowe przepisy dotyczące obliczeń kosztów zewnętrznych, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu” i „Komisja przyjmuje akty wykonawcze ustanawiające wykaz z góry określonych odcinków morskich w ramach alternatywnych morskich operacji intermodalnych, o których mowa w ust. 2 lit. b) niniejszego artykułu”. Zdaniem EKES-u metodykę obliczeń kosztów zewnętrznych i wykaz z góry określonych odcinków morskich w ramach alternatywnych morskich operacji intermodalnych należy ująć w omawianej dyrektywie jako załącznik do niej. Pozwoli to na przyjęcie krótszego okresu transpozycji niż 30 miesięcy określonych w art. 3 ust. 1, tak aby przyspieszyć wystąpienie korzyści w związku z wcześniejszym zastosowaniem rozpatrywanej dyrektywy.

3.9. EKES odnosi się pozytywnie do tego, że proponowana zmiana jest zgodna z niedawno przyjętym komunikatem w sprawie NAIADES III⁽⁹⁾. Zalecono w nim bowiem większe zintegrowanie śródlądowych żeglownych dróg wodnych w ramach transeuropejskiego i nowoczesnego systemu transportu intermodalnego, o który Komitet już od dawna apeluje. Sądzi ponadto, że warunkiem wstępnym korzystania z transportu intermodalnego i multimodalnego jest dostępność odpowiedniej infrastruktury zapewniającej wystarczającą przepustowość.

⁽⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/362 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zmiany dyrektyw 1999/62/WE, 1999/37/WE i (UE) 2019/520 w odniesieniu do pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy (Dz.U. L 69 z 4.3.2022, s. 1).

⁽⁶⁾ SWD (2023) 351 final, Bruksela, 7.11.2023, s. 9.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 08/2023 pt. „Intermodalny transport towarowy – UE wciąż daleko od przeniesienia większości przewozów towarowych z dróg”.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/2177 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją (Dz.U. L 307 z 23.11.2017, s. 1).

⁽⁹⁾ COM(2021) 324 final.

3.10. EKES podkreśla, że potrzebne są zatem umiejętności, które ułatwią planowanie transportu intermodalnego, zarządzanie nim i korzystanie z niego. Powszechnie przyjmuje się jednak, że brakuje takich umiejętności, ponieważ kształcenie w dziedzinie transportu w Europie nadal w dużej mierze skupiają się na transporcie modalnym.

EKES wyraża ubolewanie, że kwestię tę całkowicie pominięto we wniosku dotyczącym dyrektywy.

3.11. Rozwój i wykorzystanie nowych technologii nakłada na systemy edukacji nowe i duże obowiązki. Do projektowania, planowania, obsługi i utrzymania sieci transportowych potrzebni są pracownicy posiadający nowe kwalifikacje. W dziedzinie infrastruktury są również istotne potrzeby, które należy zaspokoić. By intermodalny transport towarowy przebiegał sprawnie, nie wystarczy stworzyć systemy przewozu; należy również zapewnić odpowiednie struktury informacji umożliwiające przewóz towarów bez przestojów.

3.12. Również w dziedzinie technologii potrzebne są szkolenia. Technologia wywarła już znaczny wpływ na rozwój transportu intermodalnego, na przykład pociągów piętrowych, dużych kontenerowców, dużych statków powietrznych, a także innowacyjnych przedsiębiorstw logistycznych, takich jak UPS i FedEx. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że nowe i powstające technologie, w tym technologie łączności satelitarnej, a ogólnie – technologie informacyjno-komunikacyjne będą miały w przyszłości porównywalny wpływ.

3.13. Te technologie odgrywają centralną rolę w usuwaniu wielu przeszkód fizycznych, które utrudniają płynny przewóz towarów. Na wielu obszarach, zwłaszcza miejskich, budowa nowych dróg nie pomaga już w ograniczeniu zatorów komunikacyjnych. Coraz wyraźniej widać, że mniejsza ilość powierzchni dostępnej na ulepszenie infrastruktury oraz zjawisko „popytu stymulowanego” sprawiają, że problemu zatorów komunikacyjnych nie można rozwiązać za pomocą samej strategii polegającej na budowie.

EKES zauważa, że efektywne wykorzystanie nowych technologii wymaga zatem ścisłej koordynacji i integracji zasobów.

3.14. W art. 9a wniosku dotyczącego dyrektywy wprowadza się nowy środek: „Pojazdy wykonujące przewóz odcinkami drogowymi w ramach operacji transportu kombinowanego są zwolnione z zakazów używania pojazdów obowiązujących w weekendy, w nocy i w dni ustawowo wolne od pracy, mającego zastosowanie wyłącznie do pojazdów ciężarowych. Zwolnienie to nie ma zastosowania w przypadku ogólnych zakazów używania pojazdów mających zastosowanie do wszystkich pojazdów wykorzystywanych do celów prywatnych”.

3.15. Według Komisji Europejskiej takie zakazy używania pojazdów następczą poważnych problemów w łańcuchu logistycznym, gdyż drogowe etapy transportu nie mogą się odbywać bezpośrednio przed etapem innym niż drogowy lub bezpośrednio po nim. Powoduje to zatory komunikacyjne w stacjach rozrządowych, które nasilają się tuż przed okresem zakazu używania pojazdów lub tuż po jego zakończeniu, a także uniemożliwia skuteczne wykorzystanie wagonów kolejowych, usług przewozu i wysyłki towarów lub pojazdów/statków żeglugi śródlądowej lub żeglugi morskiej bliskiego zasięgu w okresie zakazu używania pojazdów, co ogranicza liczbę godzin w transporcie innym niż drogowy⁽¹⁰⁾.

3.16. EKES apeluje, by nowy środek był stosowany z zachowaniem czasu odpoczynku i przerw kierowców pojazdów ciężarowych. Rentowność nie powinna wpływać na bezpieczeństwo ruchu drogowego ani na warunki pracy kierowców w UE.

3.17. Szereg badań poświęconych powiązaniu między czynnikami powodującymi zmęczenie pokazuje, że największe zagrożenie wypadkami występuje w nocy i może być dziesięciokrotnie wyższe niż w ciągu dnia⁽¹¹⁾.

Zwłaszcza kierowcy samochodów ciężarowych, którzy często muszą spędzać noc w miejscach odpoczynku dla kierowców, uskarżają się, że niewłaściwie zaprojektowane parkingi i niewygodne otoczenie należą do przyczyn obniżenia jakości snu.

Ponadto 71 % kierowców samochodów ciężarowych twierdzi, że istotnym czynnikiem przyczyniającym się do zmęczenia jest prowadzenie pojazdów w nocy⁽¹²⁾. Praca w porze nocnej jest czynnikiem, który zakłóca rytm okołodobowy i prowadzi do nieregularności snu.

Bruksela, dnia 14 lutego 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE

⁽¹⁰⁾ SWD(2023) 351 final, Bruksela, 7.11.2023, s. 128.

⁽¹¹⁾ <https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf>

⁽¹²⁾ <https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/06/Fatigue-REPORT-PL-1.pdf>