

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

562. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO –
INTERACTIO, 7.7.2021–8.7.2021

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Transport intermodalny i logistyka multimodalna – uzupełnianie się środków transportu w ekologizacji transportu”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2021/C 374/01)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.3.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	24.6.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	7.7.2021
Sesja plenarna nr	562
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	230/0/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Długoterminowe realne rozwiązanie mające na celu rozwój wydajnego i zrównoważonego transportu multimodalnego i logistyki można osiągnąć jedynie poprzez rozwiązanie problemów, które sprawiają, że transport multimodalny jest droższy, wolniejszy i bardziej zawodny niż pojedynczy rodzaj transportu, zwłaszcza transport drogowy. Nie można go opierać na wsparciu finansowym lub regulacyjnym.

1.2. Takie podejście byłoby również zasobooszczędne z regulacyjnego punktu widzenia, ponieważ nie wymagałoby specjalnych ram regulacyjnych.

1.3. W celu poprawy transportu multimodalnego EKES zaleca również, oprócz innowacji technicznych i rozwiązania problemów związanych z konkurencyjnością, pełną internalizację kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu w celu zapewnienia równych warunków działania. EKES wzywa do podjęcia zdecydowanych działań w celu zabezpieczenia lub ponownego uruchomienia europejskiego systemu przesyłek jednowagonowych, połączenia infrastruktury strategicznej (np. portów) z siecią kolejową, inwestycji w bocznicę przemysłową oraz zaangażowania dużych przedsiębiorstw logistycznych w zmianę rodzaju transportu.

1.4. Aby zapewnić uczciwą konkurencję między różnymi rodzajami transportu, EKES zaleca wzorcowe społecznie zachowanie we wszystkich rodzajach transportu w celu zapewnienia wysokiej jakości usług transportowych, wysokiej jakości miejsc pracy i dobrych warunków socjalnych, aby zagwarantować równe warunki działania dla wszystkich uczestników rynku.

1.5. Poza dodatkowymi kosztami związanymi z przeładunkiem i dodatkowymi kosztami transakcyjnymi obecne problemy związane z transportem multimodalnym to przede wszystkim długi czas dostawy, złożoność, większe ryzyko i mniejsza niezawodność, które utrudniają rozwój multimodalności.

1.6. Dlatego też potrzebne są środki, które sprawią, że multimodalny transport towarowy stanie się konkurencyjny sam w sobie i pozwoli na osiągnięcie wydajnych i płynnych przepływów multimodalnego transportu towarowego po tych samych kosztach co jeden rodzaj transportu.

1.7. Również kolej musi być lepiej przystosowana do kontekstu otwartego rynku. Trzeba rozwiązać problemy braku punktualności, niezawodności, przewidywalności i elastyczności kolei, które mają negatywny wpływ na rozwiązania multimodalne z jej udziałem.

1.8. Co do żeglugi śródlądowej wydaje się, że konieczna jest poprawa transgranicznej zdolności przewozowej.

1.9. Odpowiednia infrastruktura terminali jest kluczem do udanej intermodalności. Z punktu widzenia efektywnego gospodarowania zasobami korzystna byłaby również współpraca państw członkowskich w zakresie planowania infrastruktury terminali w regionach przygranicznych. Odległość między terminalami powinna być dostosowana do popytu, gęstości sieci i innych warunków lokalnych.

1.10. Jeśli chodzi o dług publiczny, EKES zaleca wyłączenie inwestycji publicznych w infrastrukturę intermodalną z postanowień paktu stabilności i wzrostu, również po kryzysie związanym z COVID-19.

1.11. Dla dobrze funkcjonującej multimodalności istotna jest spójność przepisów, np. dotyczących obchodzenia się z towarami niebezpiecznymi w różnych rodzajach transportu, oraz rozstrzygnięcie innych kwestii regulacyjnych i praktycznych, które mogą powodować trudności na styku różnych rodzajów transportu lub w transporcie między państwami członkowskimi.

1.12. Szereg problemów utrudniających transport intermodalny można zażegnać dzięki inteligentnym rozwiązaniom cyfrowym, takim jak możliwości identyfikacji i śledzenia oraz innym rozwiązaniom cyfrowym ułatwiającym skuteczne zarządzanie multimodalnymi przepływami transportowymi.

1.13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1056⁽¹⁾ w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego ułatwi od sierpnia 2024 r. wymianę informacji regulacyjnych między podmiotami gospodarczymi a organami za pośrednictwem platform cyfrowych i poprawi płynność transportu intermodalnego.

1.14. EKES wzywa Komisję Europejską, aby uwzględniła powyższe sugestie podczas przygotowywania zbliżającego się przeglądu ram regulacyjnych dotyczących transportu intermodalnego oraz umożliwiła transportowi multimodalnemu odgrywanie w pełni jego roli w systemie transportowym, bez specjalnych środków wsparcia.

2. Kontekst

2.1. W komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności [COM(2020) 789] (strategia SSM) wskazano, że wsparcie ekologizacji transportu towarowego w Europie wymaga wprowadzenia zasadniczych zmian w istniejących ramach dotyczących transportu intermodalnego i przekształcenia ich w skuteczne narzędzie. Szczególnie podkreśla się potrzebę przeglądu ram regulacyjnych, w tym dyrektywy Rady 92/106/EWG⁽²⁾ w sprawie transportu kombinowanego (zwanej dalej dyrektywą), oraz możliwość wprowadzenia zachęt gospodarczych zarówno w odniesieniu do działalności transportowej, jak i infrastruktury. Zachęty powinny być oparte na monitorowaniu emisji.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1056 z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego (Dz.U. L 249 z 31.7.2020, s. 33).

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów dla niektórych rodzajów transportu kombinowanego towarów pomiędzy państwami członkowskimi (Dz.U. L 368 z 17.12.1992, s. 38).

2.2. Celem nadrzędnym strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 90 % do 2050 r. Transport multimodalny odgrywa ważną rolę w strategii, która ma zapewnić optymalne pod względem środowiskowym interakcje między różnymi rodzajami transportu, w tym zmniejszenie przewagi transportu drogowego.

2.3. W strategii SSM zwrócono również uwagę na znaczenie logistyki multimodalnej, także na obszarach miejskich, oraz podkreślono potrzebę skutecznego planowania, aby unikać pustych przebiegów, i uwzględnienia transportu towarowego w planowaniu mobilności miejskiej.

2.4. Wskazano w niej również na problem niewystarczającej infrastruktury do przeładunku, w tym multimodalnych terminali śródlądowych, oraz na potrzebę poprawy technologii przeładunkowych, w tym multimodalnej wymiany danych oraz inteligentnych systemów zarządzania ruchem we wszystkich rodzajach transportu. Komisja zamierza udostępnić środki finansowe i ukierunkować politykę, także w zakresie badań naukowych i innowacji, na rozwiązanie tych problemów. Pomocne w tym względzie mogą być również przepisy dotyczące pomocy państwa dla kolei.

2.5. W planie działania towarzyszącym strategii SSM Komisja planuje przeprowadzenie w 2022 r. przeglądu ram regulacyjnych dotyczących transportu intermodalnego, w tym dyrektywy.

2.6. We wniosku z 2017 r. [COM(2017) 648] Komisja zaproponowała zmiany do dyrektywy, podkreślając potrzebę lepszej koordynacji między państwami członkowskimi w odniesieniu do budowy terminali intermodalnych i różnych uproszczeń administracyjnych oraz podejścia promującego multimodalność, w tym specjalnych zasad dostępu do rynku, zwłaszcza w odniesieniu do odcinka transportu drogowego. W trakcie procesu legislacyjnego we wniosku wprowadzono znaczne zmiany i dlatego Komisja postanowiła go wycofać.

2.7. Dzięki zmianom wprowadzonym przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1055/2020 ⁽³⁾ zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 ⁽⁴⁾ państwa członkowskie uzyskały jednak możliwość odejścia od specjalnych przepisów dotyczących dostępu do rynku przewozów drogowych i stosowania zwykłych przepisów dotyczących kabotażu.

3. Uwagi ogólne

3.1. Długoterminowe realne rozwiązanie mające na celu rozwój wydajnego i zrównoważonego transportu multimodalnego i logistyki można osiągnąć jedynie poprzez rozwiązanie problemów, które sprawiają, że transport multimodalny jest droższy, wolniejszy i bardziej zawodny niż pojedynczy rodzaj transportu, zwłaszcza transport drogowy. Nie można go opierać na wsparciu finansowym lub regulacyjnym.

3.2. Takie podejście pozwoliłoby również zrezygnować ze skomplikowanych przepisów, które definiują transport kombinowany lub multimodalny i zapewniają, że jego operatorzy mają prawo do wsparcia finansowego lub specjalnych zasad dotyczących dostępu do rynku. Podejście to byłoby więc również zasobooszczędne z regulacyjnego punktu widzenia.

3.3. W celu poprawy transportu multimodalnego EKES zaleca, oprócz innowacji technicznych i rozwiązań dotyczących konkurencyjności, pełną internalizację kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu w celu zapewnienia równych warunków działania. EKES wzywa do podjęcia zdecydowanych działań w celu zabezpieczenia lub ponownego uruchomienia europejskiego systemu przesyłek jednowagonowych, połączenia infrastruktury strategicznej (np. portów) z siecią kolejową, inwestycji w bocznicę przemysłową oraz zaangażowania dużych przedsiębiorstw logistycznych w zmianę rodzaju transportu.

3.4. Aby zapewnić uczciwą konkurencję między różnymi rodzajami transportu, EKES zaleca wzorcowe społecznie zachowanie we wszystkich rodzajach transportu w celu zapewnienia wysokiej jakości usług transportowych, wysokiej jakości miejsc pracy i dobrych warunków socjalnych, aby zagwarantować równe warunki działania dla wszystkich uczestników rynku.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym (Dz.U. L 249 z 31.7.2020, s. 17).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 72).

3.5. EKES podkreśla, że wykwalifikowani i zmotywowani pracownicy oraz dobre warunki pracy to istotny warunek wstępny pomyślnego rozwoju transportu multimodalnego. EKES postuluje przegląd przepisów dotyczących delegowania pracowników w celu uwzględnienia sytuacji wysoce mobilnego personelu kolejowego. Ponadto EKES zaleca proste, jasne i możliwe do zweryfikowania przepisy oraz odpowiedni system monitorowania zgodności, aby zagwarantować wszystkim pracownikom transportu sprawiedliwe warunki pracy (szkolenia, godziny pracy i okresy odpoczynku, poziom językowy, wynagrodzenie, bezpieczeństwo i higienę pracy, nowoczesne urządzenia sanitarne, odpowiednie zakwaterowanie itp.), by zapewnić ochronę zdrowia i uczciwą konkurencję.

3.6. Poza dodatkowymi kosztami związanymi z przeładunkiem i dodatkowymi kosztami transakcyjnymi, rozwój multimodalności utrudniają problemy takie jak długi czas dostawy, złożoność, większe ryzyko i mniejsza niezawodność. Utrudnia to rozwój multimodalności.

3.7. Nowe badanie ⁽⁵⁾ wykazało znaczną różnicę kosztów między rozwiązaniami w postaci jednego rodzaju transportu (tylko drogowymi) a rozwiązaniami intermodalnymi. Dodatkowe koszty wynikają z dodatkowych czynności związanych z organizacją transportu multimodalnego (50–100 EUR na wysyłkę), dłuższego czasu tranzytu (od 4 do 120 godzin), średnio 25 godzin, co pociąga za sobą dodatkowe koszty w wysokości 75–100 EUR na wysyłkę, oraz z braku zharmonizowanych procedur związanych z dokumentami, co powoduje straty w wysokości 5–150 EUR na wysyłkę.

3.8. W badaniu stwierdza się jednak, że próg rentowności finansowej można osiągnąć na długich dystansach i wynosi on, nie licząc środków wsparcia, 595 km w przypadku transportu kolejowego lub drogowego, 266 km w przypadku żeglugi śródlądowej lub transportu drogowego oraz 736 km w przypadku żeglugi morskiej bliskiego zasięgu lub transportu drogowego.

3.9. W badaniu wyrażono w szczególności ubolewanie z powodu częstego braku możliwości identyfikacji i śledzenia oraz niemożności korzystania z dokumentów w formie elektronicznej.

3.10. Ocena skutków wniosku ustawodawczego z 2017 r. dotyczącego dyrektywy wskazuje na ogólny dodatkowy koszt rozwiązań w dziedzinie transportu intermodalnego wynoszący prawie 60 %, głównie z powodu wdrażania, opóźnień, kosztów transakcji itp ⁽⁶⁾.

3.11. Wydaje się zatem oczywiste, że należy podjąć działania, aby multimodalny transport towarowy stał się konkurencyjny sam w sobie i aby rozwiązać przedstawione problemy oraz osiągnąć wydajne i płynne przepływy multimodalnego transportu towarowego po tych samych kosztach co pojedynczy rodzaj transportu.

3.12. Również kolej musi być lepiej przystosowana do kontekstu otwartego rynku. Trzeba rozwiązać problemy braku punktualności, niezawodności, przewidywalności i elastyczności kolei, które mają negatywny wpływ na rozwiązania multimodalne z jej udziałem.

3.13. W sektorze żeglugi śródlądowej konieczna jest poprawa w zakresie transgranicznej zdolności przewozowej.

3.14. Kolejne problemy to wąskie gardła wynikające z braku przepustowości w terminalach multimodalnych i centrach logistycznych. W dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym strategii SSM ⁽⁷⁾ oszacowano, że odległości ponad 300 km między terminalami, np. w Finlandii, i w niektórych częściach Szwecji są zbyt duże, ponieważ ograniczają możliwość krótkich odcinków drogowych o długości ok. 150 km. Uznając zasadnicze znaczenie odpowiedniej przepustowości terminali, w szczególności w korytarzach sieci bazowej TEN-T, należy jednak pamiętać, że odległość między terminalami musi być również powiązana z wielkością transportu w danym regionie oraz z różnicami w gęstości sieci w różnych częściach Europy.

3.15. Poza tym ze względu na efektywne gospodarowanie zasobami niezbędna jest koordynacja między sąsiadującymi państwami członkowskimi w zakresie planowania terminali w regionach przygranicznych.

⁽⁵⁾ TRT (2017) – *Gathering additional data on EU combined transport* [Gromadzenie dodatkowych danych dotyczących transportu kombinowanego w UE] – sprawozdanie końcowe.

⁽⁶⁾ Dokument roboczy służb Komisji *Impact Assessment* [Ocena skutków] (SWD(2017) 362).

⁽⁷⁾ SWD(2020) 331.

3.16. W tym kontekście warto zauważyć, że w niedawnym badaniu ⁽⁸⁾ na temat skutków ograniczeń kabotażowych dla odcinków drogowych w transporcie kombinowanym stwierdzono, iż korzystanie z tzw. kabotażu kombinowanego jest dość częste ze względu na problemy z dostępnością i elastycznością kierowców oraz na różnice w poziomie kosztów. Ograniczenia tego rodzaju kabotażu mogą wywołać pewne natychmiastowe negatywne skutki dla zainteresowanych stron, w tym odwrócenie trendu w kierunku jednego rodzaju transportu drogowego i ograniczenie usług kolejowego przewozu towarowego, podczas gdy w perspektywie długoterminowej operatorzy terminali uważają, że wyższa wydajność terminali i usług zrekompensuje ewentualny wzrost kosztów transportu.

3.17. Trzeba zadbać też o spójność przepisów, np. dotyczących obchodzenia się z towarami niebezpiecznymi w różnych rodzajach transportu, oraz rozwiązać inne kwestie praktyczne i regulacyjne, które mogą powodować trudności na styku różnych rodzajów transportu lub w transporcie między państwami członkowskimi.

3.18. Szereg wymienionych problemów można zażegnać dzięki inteligentnym rozwiązaniom cyfrowym. Przykładem tego są możliwości identyfikacji i śledzenia oraz inne rozwiązania cyfrowe ułatwiające skuteczne zarządzanie multimodalnymi przepływami transportowymi.

3.19. Rozporządzenie (UE) 2020/1056 w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego ułatwi od sierpnia 2024 r. wymianę informacji regulacyjnych między podmiotami gospodarczymi a organami za pośrednictwem platform cyfrowych i przynajmniej częściowo rozwiąże opisaną kwestię standardowej dokumentacji i elektronicznej wymiany dokumentów.

3.20. Wydaje się zatem, że istnieją możliwości rozwiązania większości przedstawionych powyżej problemów, które utrudniają rozwój multimodalnego transportu towarowego.

3.21. Aby tak się stało, należy jednak zapewnić odpowiednią infrastrukturę terminalową. Z punktu widzenia efektywnego gospodarowania zasobami korzystna byłaby również współpraca państw członkowskich w zakresie planowania infrastruktury terminali w regionach przygranicznych.

3.22. W odniesieniu do długu publicznego EKES zaleca wyłączenie inwestycji publicznych w infrastrukturę multimodalną z postanowień paktu stabilności i wzrostu, również po kryzysie związanym z COVID-19.

3.23. Jak już zauważono, konieczne są działania w większym stopniu zorientowane na rynek, w szczególności ze strony kolei i terminalowych śródlądowych dróg wodnych.

3.24. Jeżeli te problemy zostaną odpowiednio rozwiązane, transport multimodalny będzie mógł w pełni odgrywać swoją rolę w systemie transportowym, bez specjalnych środków wsparcia.

Bruksela, dnia 7 lipca 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁸⁾ *Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs* [Pakiet mobilności 1 – Gromadzenie danych i analiza wpływu ograniczeń kabotażowych na odcinki drogowe w transporcie kombinowanym] TRT Trasporti e Territorio SRL.