



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 8 de noviembre de 2023
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2023/0396 (COD)**

**15200/23
ADD 3**

**TRANS 488
CODEC 2083
IA 294**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	7 de noviembre de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.:	SWD(2023) 352 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se modifican la Directiva 92/106/CEE del Consejo en lo que respecta a un marco de apoyo al transporte intermodal de mercancías y el Reglamento (UE) 2020/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al cálculo del ahorro de costes externos y la generación de datos agregados

Adjunto se remite a las delegaciones el documento SWD(2023) 352 final.

Adj.: SWD(2023) 352 final



Bruselas, 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se modifican la Directiva 92/106/CEE del Consejo en lo que respecta a un marco de apoyo al transporte intermodal de mercancías y el Reglamento (UE) 2020/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al cálculo del ahorro de costes externos y la generación de datos agregados

{COM(2023) 702 final} - {SEC(2023) 373 final} - {SWD(2023) 351 final}

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

El transporte acarrea importantes costes externos para la sociedad. La gran mayoría de estos costes los ocasiona el sector del transporte por carretera, que domina el mercado del transporte interior de mercancías. La legislación de la UE en materia de transporte, energía y medio ambiente ha abordado las externalidades negativas y seguirá haciéndolo, centrándose en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55 % (en comparación con los niveles de 1990) de aquí a 2030, tal como se establece en la Legislación Europea sobre el Clima.

Una de las medidas a este respecto, presentada en la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de 2020 de la Comisión, es la renovación del marco existente para el transporte intermodal, a fin de lograr la ecologización de las operaciones de transporte de carga en Europa. El transporte intermodal implica la utilización del transporte ferroviario y por vías navegables, menos contaminante, para el tramo principal de la operación de transporte y el transporte de mercancías por carretera para llevar los contenedores transportados y otras unidades de carga cerradas a la terminal de transbordo y desde ella.

Los usuarios, es decir, las empresas que necesitan transportar sus mercancías, toman sus decisiones en un mercado altamente competitivo. Sin embargo, en las actuales condiciones de mercado, a menudo el transporte intermodal no es competitivo en términos de costes con el transporte exclusivamente por carretera, aunque combine el mejor comportamiento medioambiental y la eficiencia energética de otros modos de transporte con la accesibilidad y flexibilidad del transporte por carretera.

Esto se explica, en parte, por las brechas de rendimiento en el funcionamiento de otros modos de transporte que deben abordarse mediante la legislación sectorial correspondiente y los esfuerzos de la industria. No obstante, también se debe a que los costes externos del transporte por carretera no están plenamente internalizados, es decir, los efectos negativos del transporte por carretera para la sociedad en general no se reflejan en su precio, y a que el transporte intermodal conlleva desventajas y costes adicionales (tiempo y costes de transbordo y menos opciones de conexión en cuanto al horario y al destino).

Por lo tanto, en distancias medias y largas, en las que el transporte intermodal podría ser una alternativa viable, sigue predominando el transporte exclusivamente por carretera. Además, algunas ineficiencias del transporte intermodal, relacionadas con el intercambio de información y las terminales de transbordo, obstaculizan el buen funcionamiento de toda la cadena de transporte intermodal. Así pues, para acelerar y adelantar la adopción del transporte intermodal, es necesaria la intervención para promover su uso.

La Directiva de transporte combinado se adoptó en 1975. Se revisó por última vez en 1992 para abordar los crecientes problemas de congestión vial, las inquietudes medioambientales y la seguridad vial. Proporciona un régimen beneficioso para las operaciones intermodales admisibles denominadas «transportes combinados». Sin embargo, la Directiva vigente no es plenamente eficaz y algunas de sus disposiciones han quedado obsoletas. Es necesaria una revisión para alcanzar el objetivo estratégico de reducir los efectos negativos mediante el uso optimizado de los diferentes modos de transporte.

Dado que los dos intentos de modificar la Directiva de transporte combinado, en 1998 y 2017, fueron infructuosos, el enfoque de la presente propuesta se ha reelaborado sustancialmente, en particular introduciendo un planteamiento completamente nuevo respecto de los criterios de admisibilidad.

Su preparación se ha coordinado con otras iniciativas pertinentes para el transporte intermodal, incluida la iniciativa para gestionar mejor la capacidad ferroviaria internacional, la modificación de la Directiva sobre pesos y dimensiones en el transporte por carretera, la revisión del Reglamento RTE-T, el nuevo marco común de la UE para la contabilidad de las emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte y la logística (CEEU) y la aplicación del Reglamento sobre información electrónica relativa al transporte de mercancías (IETM).

¿Qué se pretende conseguir?

El objetivo de la iniciativa es facilitar un aumento de la cuota del ferrocarril, el transporte marítimo de corta distancia y las vías navegables interiores en el transporte total de mercancías, con el fin de contribuir a reducir tanto las externalidades negativas como los niveles de consumo de energía en el

transporte.

La revisión tiene por objeto mejorar el apoyo existente extendiéndolo a un conjunto más amplio de operaciones, revisando las condiciones de admisibilidad para vincularlas mejor a los objetivos políticos y aumentando la oferta y el nivel de las medidas de apoyo.

Se espera que esto incentive a los organizadores de transporte de la UE a utilizar cada vez más el transporte intermodal, promoviendo una composición modal más sostenible en el sistema de transporte y contribuyendo así a reducir sus efectos negativos. También tiene por objeto mejorar el acceso a la información sobre los servicios y las condiciones ofrecidos por las terminales de transbordo.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (respecto de la subsidiariedad)?

La Directiva de transporte combinado promueve la adopción del transporte intermodal en toda la UE a través de medidas de apoyo basadas en criterios comunes de admisibilidad. Desde el punto de vista de la política y del mercado interior, son necesarias para garantizar que los beneficios previstos en la Directiva sean aplicables de manera comparable en toda la UE, ya que el 81 % de las operaciones de transporte intermodal en la UE son transfronterizas.

Si bien los Estados miembros son libres de apoyar las operaciones intermodales directamente con arreglo a las normas sobre ayudas estatales, es posible que estas medidas de apoyo no sean igualmente accesibles para todos los operadores, habida cuenta de los diferentes criterios de admisibilidad utilizados. En consecuencia, algunos operadores pueden obtener una ventaja competitiva con repercusiones más allá de sus fronteras nacionales. Unas normas armonizadas sobre admisibilidad y los tipos de apoyo, acordes con las normas sobre ayudas estatales, contribuirán a crear un trato comparable para los operadores de toda la UE y simplificarán los procedimientos administrativos para la industria, los Estados miembros y la Comisión. Esto no puede lograrse a través de normativa a nivel de los Estados miembros únicamente.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar las metas? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

En el contexto de la presente evaluación de impacto se han evaluado tres opciones estratégicas, una de las cuales tiene tres subopciones. Todas proponen soluciones a los problemas detectados, pero varían en cuanto al alcance de la intervención de la UE.

- La **opción A** establece la admisibilidad a través de la capacidad de ahorrar al menos el 40 % de un conjunto de costes externos (gases de efecto invernadero, contaminación atmosférica, ruido, congestión y accidentes) en comparación con las operaciones exclusivamente por carretera, y anima a los Estados miembros a que adopten más medidas de apoyo económico, pero no introduce una obligación a tal efecto. No incluye ninguna obligación para la industria.
- La **opción B** establece la obligación de que los Estados miembros adopten medidas de apoyo, dejando al mismo tiempo a los Estados miembros la elección y el diseño de dichas medidas. También anima a los Estados miembros a prestar apoyo inicial y propone una nueva medida reglamentaria: una exención de la prohibición de conducir para los vehículos pesados de transporte de mercancías que realicen los trayectos por carretera de las operaciones admisibles.
- La **subopción B1** propone la admisibilidad mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (25 %).
- Las **subopciones B2a y B2b** proponen la admisibilidad mediante un ahorro del 40 % de un conjunto de costes externos. La única diferencia entre las subopciones B2a y B2b es que la B2a (al igual que las opciones A, B1 y C) cubre todas las operaciones intermodales, mientras que la B2b solo incluye las operaciones intermodales internacionales.
- La **opción C** prevé la admisibilidad mediante el ahorro de un conjunto más amplio de costes externos (40 %), el apoyo operativo armonizado obligatorio por parte de los Estados miembros y la exención de la prohibición de conducir. Todas las opciones incluyen la revisión de los requisitos de datos para demostrar la admisibilidad y el uso obligatorio de plataformas de información electrónica IETM para los operadores que opten por beneficiarse de las medidas de apoyo, y obligaciones de transparencia aplicables a los operadores de

terminales.

La opción C también incluye un conjunto de datos y protocolos de intercambio de datos comunes para las operaciones intermodales.

Todas las opciones prevén un aumento de la utilización del transporte intermodal en relación con la situación de partida, aunque el incremento es mínimo en el caso de la opción A. La adopción y el consiguiente ahorro de impactos externos alcanzan su nivel máximo en las subopciones B, mientras que los costes del apoyo son más elevados en la opción C.

La opción preferida es la B2a.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

En la consulta a las partes interesadas, estas estuvieron de acuerdo en general con la pertinencia de los problemas detectados, ya que compartían en gran medida los objetivos. Además, aportaron información útil para determinar las medidas y las opciones estratégicas.

La mayoría de las partes interesadas se mostraron a favor del cambio del ámbito de aplicación para incluir las operaciones nacionales y señalaron la importancia de garantizar que todas las combinaciones modales reciban el mismo trato. Por lo que se refiere a la admisibilidad, una gran mayoría de las partes interesadas coincidieron en que se necesitan medidas más eficaces, y apoyaron la admisibilidad sobre la base de un conjunto de externalidades más amplio que la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. En cuanto a la cantidad que debe ahorrarse, no hubo consenso sobre el nivel, pero la media propuesta por las partes interesadas se situó en torno al 33 %.

En lo tocante a las medidas de apoyo económico, las posturas de las partes interesadas se repartían entre la plena armonización, la flexibilidad o una solución intermedia en función de la medida concreta, mientras que la mayoría coincidió en que debe ser obligatorio que los Estados miembros proporcionen algún tipo de apoyo. En relación con el apoyo reglamentario, la mayoría de las partes interesadas se mostraron a favor de mantener las medidas reglamentarias vigentes, en particular en lo que se refiere a la prohibición de cuotas y a la utilización de transportistas por carretera no residentes para trayectos por carretera en operaciones internacionales, de la misma manera que se permite para el transporte internacional exclusivamente por carretera.

Por último, las partes interesadas consideraron que una mejor interoperabilidad entre los modos y en las terminales de transbordo podría mejorar la organización de las operaciones y que existía un firme apoyo a una mayor disponibilidad de información sobre las terminales.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Las ventajas directas, expresadas como valor actual durante el período 2025-2050, en relación con la situación de partida, incluyen:

- una reducción de los costes externos totales de 15 300 millones EUR, impulsada por un mayor uso de modos de transporte más sostenibles como parte del transporte intermodal;
- un ahorro de costes administrativos para las empresas de 4 300 millones EUR, impulsado por la revisión de los requisitos de datos para demostrar la admisibilidad, junto con el uso obligatorio de plataformas IETM a efectos de ejecución;
- una reducción de los costes administrativos de 2,3 millones EUR para las autoridades públicas, impulsada también por el uso de plataformas IETM.

Las ventajas totales de la opción preferida se estimaron en 19 600 millones EUR.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Los costes de la opción preferida se estiman en 7 500 millones EUR, además de los costes de la situación de partida, expresados como valor actual durante el período 2025-2050.

Los costes adicionales de la opción preferida se repartirían en tres grupos:

- La inmensa mayoría de los costes corresponderían a los **Gobiernos de los Estados miembros** que opten por prestar apoyo adicional a las operaciones, estimados en 7 500

<p>millones EUR.</p> <ul style="list-style-type: none"> • También se prevén costes más modestos para las empresas: los operadores de terminales por el cumplimiento de los requisitos de transparencia, los proveedores de plataformas IETM para actualizar las plataformas y los organizadores de operaciones para utilizar las plataformas IETM. Se calcula que estos costes ascienden a 6,9 millones EUR. • La Comisión Europea incurrirá en los costes de efectuar un estudio adicional para evaluar si es necesario establecer un marco de categorías de terminales y de efectuar estudios periódicos (cada cinco años) del mercado intermodal de la UE, por un importe de 2 millones EUR durante el período 2025-2050.
<p>¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?</p>
<p>Se espera que la opción preferida reduzca los obstáculos para que las pequeñas y medianas empresas adopten el transporte intermodal haciéndolo más asequible, simplificando la prueba de admisibilidad y mejorando la información disponible sobre las opciones de las terminales. Todos los operadores que participan en el transporte intermodal se beneficiarán, así como los expedidores de mercancías.</p> <p>Por tanto, se espera que la iniciativa surta un efecto positivo para las pymes.</p>
<p>¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las Administraciones nacionales?</p>
<p>La opción preferida puede tener repercusiones significativas en los presupuestos nacionales en función de las medidas de apoyo elegidas por los Estados miembros. La incidencia presupuestaria está directamente relacionada con el volumen de operaciones intermodales que reciban apoyo.</p> <p>La repercusión en los presupuestos nacionales se estima en 7 500 millones EUR con respecto a la situación de partida, expresados como valor actual durante el período 2025-2050.</p>
<p>¿Habrá otras repercusiones significativas?</p>
<p>No</p>
<p>Proporcionalidad</p>
<p>La opción preferida incluye la obligación de los Estados miembros de garantizar el apoyo, que puede adoptar la forma de ayuda estatal de conformidad con las normas sobre ayudas estatales, a determinados tipos de operaciones de transporte. Se ha determinado que ello no excede de lo necesario para alcanzar el objetivo.</p> <p>Si bien la opción preferida no elimina completamente la brecha de competitividad entre el transporte intermodal y el transporte exclusivamente por carretera, dado que muchas cuestiones operativas se derivan de la legislación sectorial y se abordarán en las respectivas iniciativas modales, se estima que esta intervención logrará un aumento del 5,3 % en la utilización del transporte intermodal en comparación con la situación de partida para 2030 y del 6,6 % para 2050. El ahorro resultante en costes externos asciende a 15 300 millones EUR con respecto a la situación de partida, expresado como valor actual durante el período 2025-2050, lo que significa que cada 49 céntimos de apoyo generarían un ahorro de 1 EUR en costes externos.</p>
<p>D. Seguimiento</p>
<p>¿Cuándo se revisará la política?</p>
<p>La política se revisará al cabo de diez años, tras la plena transposición de la Directiva en las legislaciones nacionales.</p> <p>Se propone este plazo para atender al hecho de que las medidas de apoyo requieren tiempo para surtir efecto y generar efectos. Cada cinco años a partir de la adopción de la propuesta se llevará a cabo una evaluación de la evolución del mercado.</p>