

Bruxelles, 8 novembre 2023
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2023/0396 (COD)**

**15200/23
ADD 3**

**TRANS 488
CODEC 2083
IA 294**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	7 novembre 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2023) 352 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 92/106/CEE del Consiglio per quanto riguarda un quadro di sostegno per il trasporto intermodale di merci e il regolamento (UE) 2020/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il calcolo dei risparmi sui costi esterni e la generazione di dati aggregati

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2023) 352 final.

All.: SWD(2023) 352 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica la direttiva 92/106/CEE del Consiglio per quanto riguarda un quadro di sostegno per il trasporto intermodale di merci e il regolamento (UE) 2020/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il calcolo dei risparmi sui costi esterni e la generazione di dati aggregati

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

A. Necessità di intervenire

Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?

Il trasporto ha costi esterni significativi per la società. La grande maggioranza dei costi esterni è causata dal settore stradale, che domina il mercato interno del trasporto merci. La legislazione dell'UE in materia di trasporti, energia e ambiente ha puntato e continuerà a puntare sulle esternalità negative, concentrandosi su una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra pari al 55 % (rispetto ai livelli del 1990) entro il 2030, come stabilito dalla normativa europea sul clima.

Una delle misure a questo proposito, proposta nella strategia per una mobilità sostenibile e intelligente della Commissione del 2020, è la riforma del quadro esistente per il trasporto intermodale, al fine di rendere più ecologiche le operazioni merci in Europa. Per "trasporto intermodale" si intende l'utilizzo del trasporto ferroviario e per vie navigabili, meno inquinanti, per il tratto principale dell'operazione di trasporto e il trasporto su strada per portare i container trasportati e altre unità di carico chiuse da e verso il terminale di trasbordo.

Gli utenti, ossia le società che hanno la necessità di trasportare le loro merci, prendono le loro decisioni in un mercato altamente competitivo. Tuttavia, nelle attuali condizioni di mercato, il trasporto intermodale spesso non è competitivo in termini di costi rispetto al trasporto esclusivamente su strada, anche se combina le migliori prestazioni ambientali e l'efficienza energetica dei trasporti non su strada con l'accessibilità e la flessibilità del trasporto su strada.

Ciò è dovuto in parte ai divari in termini di prestazioni nel funzionamento dei modi non stradali, che devono essere affrontati dalle rispettive legislazioni settoriali e dagli sforzi dell'industria. Tale situazione è tuttavia imputabile anche al fatto che i costi esterni del trasporto su strada non sono completamente internalizzati, ossia che gli impatti negativi del trasporto su strada per la società in generale non si rispecchiano nel prezzo del trasporto su strada, così come al fatto che il trasporto intermodale comporta costi e svantaggi aggiuntivi (tempi e costi di trasbordo e minori opzioni di collegamento in termini tanto di tempi quanto di destinazione).

Di conseguenza, sulle distanze medio-lunghe, nelle quali l'intermodalità potrebbe essere una valida alternativa, il trasporto esclusivamente su strada continua a dominare. Inoltre alcune inefficienze del trasporto intermodale, legate allo scambio di informazioni e ai terminali di trasbordo, ostacolano il buon funzionamento dell'intera catena di trasporto intermodale. Di conseguenza, al fine di accelerare e anticipare la diffusione del trasporto intermodale, è necessario intervenire per promuoverne l'uso.

La direttiva sui trasporti combinati è stata adottata nel 1975. È stata riveduta l'ultima volta nel 1992, al fine di affrontare i crescenti problemi di congestione stradale, le preoccupazioni ambientali e la sicurezza stradale. Essa prevede un regime vantaggioso per le operazioni intermodali ammissibili, denominato "trasporto combinato". Tuttavia la direttiva esistente non è pienamente efficace e alcune delle sue disposizioni sono obsolete. È necessaria una revisione per conseguire l'obiettivo strategico di ridurre gli impatti negativi attraverso l'uso ottimizzato di modi di trasporto diversi.

Poiché due tentativi di modificare la direttiva sui trasporti combinati, nel 1998 e nel 2017, non hanno avuto buon esito, l'approccio della presente proposta è stato rielaborato in maniera sostanziale, in particolare introducendo un approccio completamente nuovo ai criteri di ammissibilità.

La sua preparazione è stata coordinata con altre iniziative rilevanti per il trasporto intermodale, tra cui l'iniziativa per una migliore gestione della capacità ferroviaria internazionale, la modifica della direttiva sui pesi e sulle dimensioni nel trasporto su strada, la revisione del regolamento TEN-T, il nuovo quadro comune dell'UE per la contabilizzazione delle emissioni di gas a effetto serra nei trasporti e nella logistica (CEEU) e l'attuazione del regolamento sulle informazioni elettroniche sul trasporto merci (eFTI).

Quali sono gli obiettivi da conseguire?

L'obiettivo dell'iniziativa è facilitare l'aumento della quota di trasporto ferroviario, trasporto marittimo a corto raggio e trasporto per vie navigabili interne rispetto al totale del trasporto merci, al fine di contribuire a ridurre tanto le esternalità negative quanto i livelli di consumo di energia nei trasporti.

La revisione mira a migliorare il sostegno esistente estendendolo a una gamma più ampia di operazioni, rivedendo le condizioni di ammissibilità per collegarle meglio agli obiettivi strategici e aumentando la scelta e il livello delle misure di sostegno.

Ciò dovrebbe incentivare gli organizzatori dei trasporti nell'UE a utilizzare sempre più il trasporto

intermodale, promuovendo una composizione modale più sostenibile nel sistema dei trasporti e contribuendo di conseguenza a ridurre gli impatti negativi. L'obiettivo è altresì quello di migliorare l'accesso alle informazioni sui servizi e sulle condizioni offerte dai terminali di trasbordo.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?

La direttiva sui trasporti combinati promuove la diffusione del trasporto intermodale in tutta l'UE attraverso misure di sostegno basate su criteri di ammissibilità comuni. Dal punto di vista della politica e del mercato interno, tali misure sono necessarie al fine di garantire che i vantaggi previsti da detta direttiva siano applicabili in modo comparabile in tutta l'UE, dato che l'81 % delle operazioni di trasporto intermodale nell'UE sono operazioni transfrontaliere.

Sebbene gli Stati membri siano liberi di sostenere direttamente le operazioni intermodali in base alle norme in materia di aiuti di Stato, tali misure di sostegno potrebbero non essere accessibili a parità di condizioni a tutti gli operatori, dati i diversi criteri di ammissibilità utilizzati. Di conseguenza alcuni operatori possono ottenere un vantaggio competitivo con impatti al di là dei loro confini nazionali. Norme armonizzate in materia di ammissibilità e tipi di sostegno, che siano in linea con le norme in materia di aiuti di Stato, contribuiranno a creare un trattamento comparabile per gli operatori in tutta l'UE e a semplificare le procedure amministrative per l'industria, gli Stati membri e la Commissione. Tale obiettivo non può essere conseguito esclusivamente mediante una normativa adottata a livello di Stati membri.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso negativo, per quale motivo?

Nel contesto della presente valutazione d'impatto sono state valutate tre opzioni strategiche, una delle quali comprende tre sotto-opzioni. Tutte le opzioni propongono soluzioni ai problemi individuati, ma variano in termini di portata dell'intervento dell'UE.

- **L'opzione A** stabilisce l'ammissibilità in base alla capacità di risparmiare almeno il 40 % di una serie di costi esterni (gas a effetto serra, inquinamento atmosferico, rumore, congestione e incidenti) rispetto alle operazioni esclusivamente su strada e incoraggia gli Stati membri a predisporre un maggior numero di misure di sostegno economico, ma non introduce un obbligo in tal senso. Non prevede obblighi per l'industria.
- **L'opzione B** prevede l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure di sostegno, lasciando agli Stati membri la scelta e la progettazione di tali misure. Incoraggia inoltre gli Stati membri a fornire un sostegno "di avviamento" e propone una nuova misura normativa: l'esenzione dal divieto di circolazione per i veicoli pesanti che effettuano le tratte stradali delle operazioni ammissibili;
- la **sotto-opzione B1** propone l'ammissibilità attraverso il risparmio di gas a effetto serra (25 %);
- le **sotto-opzioni B2a e B2b** propongono l'ammissibilità attraverso il risparmio del 40 % di una serie di costi esterni.

L'unica differenza tra le opzioni B2a e B2b consiste nel fatto che l'opzione B2a (come anche le opzioni A, B1 e C) copre tutte le operazioni intermodali, mentre l'opzione B2b include soltanto le operazioni intermodali internazionali.

- **L'opzione C** prevede l'ammissibilità attraverso il risparmio del più ampio insieme di costi esterni (40 %), il sostegno operativo armonizzato obbligatorio da parte degli Stati membri e l'esenzione dal divieto di circolazione. Tutte le opzioni prevedono la revisione dei requisiti in materia di dati per la prova di ammissibilità e l'uso obbligatorio delle piattaforme eFTI per gli operatori che scelgono di beneficiare delle misure di sostegno, nonché obblighi di trasparenza per gli operatori dei terminali.

L'opzione C prevede altresì un set di dati e protocolli di scambio dati comuni per le operazioni intermodali.

Tutte le opzioni prevedono un aumento della diffusione del trasporto intermodale rispetto allo scenario di base, anche se l'aumento previsto dall'opzione A è minimo. La diffusione e il conseguente risparmio

di impatti esterni sono maggiori nelle sotto-opzioni B, mentre i costi del sostegno sono più elevati nell'opzione C.

L'opzione prescelta è la B2a.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Nel contesto della consultazione dei portatori di interessi, in generale questi ultimi hanno concordato in merito alla rilevanza dei problemi individuati, così come hanno concordato in larga misura in merito agli obiettivi. Hanno inoltre fornito contributi utili ai fini della determinazione delle misure e delle opzioni strategiche.

La maggior parte dei portatori di interessi ha sostenuto la modifica dell'ambito di applicazione al fine di includere le operazioni nazionali ed è stato sottolineato che è importante garantire che tutte le combinazioni modali siano trattate allo stesso modo. Per quanto concerne l'ammissibilità, un'ampia maggioranza dei portatori di interessi ha concordato in merito alla necessità di misure più efficaci e si è espressa a favore di un'ammissibilità basata su una serie più ampia di esternalità rispetto alla riduzione dei gas a effetto serra. Per quanto concerne il valore dei risparmi, non vi è stato consenso in merito al livello di tale valore, ma la media proposta dai portatori di interessi è stata pari a circa il 33 %.

Per quanto riguarda le misure di sostegno economico, le posizioni dei portatori di interessi divergono tra la piena armonizzazione, la flessibilità o la risposta "dovrebbe dipendere dalla misura", mentre la maggioranza concorda circa il fatto che fornire un certo sostegno dovrebbe essere obbligatorio per gli Stati membri. Per quanto concerne il sostegno normativo, la maggior parte dei portatori di interessi si è espressa a favore del mantenimento delle misure normative attualmente in vigore, in particolare per quanto riguarda il divieto di contingentamento e il ricorso a vettori non residenti per le tratte stradali nelle operazioni internazionali, allo stesso modo di quanto consentito per il trasporto internazionale effettuato esclusivamente su strada.

Infine i portatori di interessi ritengono che una migliore interoperabilità tra i modi di trasporto e presso i terminali di trasbordo potrebbe migliorare l'organizzazione delle operazioni e hanno espresso un forte sostegno a favore di una migliore disponibilità di informazioni in merito ai terminali.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Tra i vantaggi diretti, tutti espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050, rispetto allo scenario di base, figurano:

- una riduzione dei costi esterni totali pari a 15,3 miliardi di EUR, grazie al maggiore utilizzo di modi di trasporto più sostenibili nell'ambito del trasporto intermodale;
- risparmi sui costi amministrativi per le imprese pari a 4,3 miliardi di EUR, grazie alla revisione dei requisiti in materia di dati per la prova di ammissibilità combinata con l'uso obbligatorio di piattaforme eFTI per fini di applicazione delle norme;
- una riduzione dei costi amministrativi pari a 2,3 milioni di EUR per le autorità pubbliche, anche grazie all'utilizzo di piattaforme eFTI.

I vantaggi complessivi offerti dall'opzione prescelta sono stati stimati ammontare a 19,6 miliardi di EUR.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I costi dell'opzione prescelta sono stimati ammontare a 7,5 miliardi di EUR in aggiunta a quelli dello scenario di base, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050.

I costi aggiuntivi dell'opzione strategica prescelta ricadrebbero su tre gruppi:

- la maggior parte dei costi sarebbe a carico dei **governi degli Stati membri** che decidono di fornire un sostegno supplementare alle operazioni, stimati ammontare a 7,5 miliardi di EUR;
- si prevede anche una certa riduzione dei costi per le **imprese**: per gli operatori dei terminali per la conformità rispetto agli obblighi di trasparenza, per i prestatori di piattaforme eFTI per

l'aggiornamento delle piattaforme e per gli organizzatori delle operazioni per l'utilizzo delle piattaforme eFTI. Si stima che tali costi ammontino a 6,9 milioni di EUR; la Commissione europea sosterrà i costi di uno studio aggiuntivo per valutare la necessità di istituire un quadro per le categorie di terminali e di studi regolari (ogni cinque anni) sul mercato intermodale dell'UE, per un importo pari a 2 milioni di EUR nel periodo 2025-2050.
Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività? Secondo le previsioni, l'opzione strategica prescelta dovrebbe ridurre gli ostacoli che impediscono alle piccole e medie imprese di adottare il trasporto intermodale, rendendolo più accessibile, semplificando la prova di ammissibilità e migliorando le informazioni disponibili in merito alle scelte dei terminali. Tutti gli operatori impegnati nel trasporto intermodale e gli speditori di merci trarranno vantaggio dalla presente proposta. Secondo le previsioni, l'iniziativa dovrebbe avere pertanto un impatto positivo sulle piccole e medie imprese.
L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo? L'opzione prescelta può avere incidenze significative sui bilanci nazionali, a seconda delle misure di sostegno scelte dagli Stati membri. L'incidenza sul bilancio è in diretta correlazione con il volume delle operazioni intermodali sostenute. L'impatto sui bilanci nazionali è stimato ammontare a 7,5 miliardi di EUR rispetto allo scenario di base, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050.
Sono previsti altri impatti significativi? No.
Proporzionalità L'opzione prescelta prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire un sostegno, che può assumere la forma di aiuti di Stato in conformità alle norme in materia di aiuti di Stato, erogato a favore di determinati tipi di operazioni di trasporto. È stato valutato che la presente proposta si limita a quanto è necessario per il conseguimento del suo obiettivo. Sebbene l'opzione prescelta non elimini del tutto il divario in termini di competitività tra il trasporto intermodale e il trasporto esclusivamente su strada, poiché numerose questioni operative derivano dalla legislazione settoriale e saranno affrontate dalle rispettive iniziative modali, si stima che il presente intervento consenta di ottenere un aumento del 5,3 % della diffusione del trasporto intermodale rispetto allo scenario di base entro il 2030 e del 6,6 % entro il 2050. I risparmi sui costi esterni che ne derivano sono pari a 15,3 miliardi di EUR rispetto allo scenario di base, espressi come valore attuale nel periodo 2025-2050, il che significa che ogni 49 centesimi di sostegno genererebbero 1 EUR di risparmi sui costi esterni.
D. Tappe successive Quando saranno riesaminate le misure proposte? La politica sarà riesaminata dopo 10 anni, a seguito della piena applicazione della direttiva nelle legislazioni nazionali. Tale tempistica è proposta per tenere conto del fatto che le misure di sostegno avranno bisogno di tempo per avere effetto e generare impatti. Una valutazione degli sviluppi del mercato viene effettuata ogni cinque anni a partire dall'adozione della proposta.