



Brussels, 27 November 2025
(OR. en)

16016/25

LIMITE

TRANS 593

NOTE

From: General Secretariat of the Council

To: Council

Subject: AOB for the meeting of the Transport, Telecommunication and Energy
Council on 4 December 2025

Call to action regarding the negative effects of the uniform extension of EU
ETS to maritime transport services

- Information from Italy

INVITO ALL'AZIONE RIGUARDO AGLI EFFETTI NEGATIVI DELL'ESTENSIONE UNIFORME DELL'ETS UE AI SERVIZI DI TRASPORTO MARITTIMO

Il 4 novembre il Consiglio ha ribadito il valore della flessibilità come principio guida nel quadro più ampio degli obiettivi strategici dell'UE in materia di clima.

Allo stesso tempo, la sessione straordinaria del Comitato per la protezione dell'ambiente marino (MEPC) dell'IMO, tenutasi a Londra dal 14 al 17 ottobre, ha portato alla sospensione di un anno della seconda sessione straordinaria del Comitato per la protezione dell'ambiente marino (MEPC.ES-2) dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), che avrebbe dovuto aprire la strada all'allineamento tra la legislazione regionale dell'UE e le future norme globali.

Finché non si realizzerà l'allineamento di cui sopra, è essenziale affrontare senza indugio le carenze dell'attuale quadro ETS. Ciò è fondamentale per prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e delle attività commerciali, salvaguardare l'occupazione e preservare la coesione economica e territoriale dell'Unione.

In effetti, l'attuazione a breve termine dell'ETS marittimo ha sollevato preoccupazioni critiche in diversi Stati membri. Tali preoccupazioni riguardano non solo il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, ma anche le vulnerabilità strategiche, economiche e operative per la connettività, la coesione, la competitività portuale e la sovranità commerciale dell'UE.

Poiché il 50% delle emissioni internazionali per i viaggi in partenza o in arrivo in Europa è soggetto alla Direttiva, ciò ha un impatto di vasta portata sulle attività di trasbordo. In particolare, incoraggia il trasferimento delle operazioni di trasbordo e dei relativi investimenti ad alta intensità di capitale verso porti extra-UE, compromettendo la competitività dei porti europei e innescando conseguenze economiche negative a livello locale; sposta le attività portuali verso paesi terzi, indebolendo così la sicurezza e la resilienza della logistica e delle catene di approvvigionamento europee, soprattutto in caso di crisi di sicurezza, interruzioni del servizio o eventi meteorologici estremi; comporta una perdita di traffico commerciale nei porti dell'UE, con conseguente possibile riduzione dell'occupazione e dei ricavi economici nelle comunità portuali e nei territori circostanti.

La possibilità che gli hub di trasbordo europei possano subire un divario di competitività rispetto ai porti limitrofi di paesi terzi è stata riconosciuta durante l'iter legislativo. Per questo motivo, è stata introdotta la cosiddetta "regola delle 300 miglia nautiche" per mitigare tale rischio. Tuttavia, come sottolineato da diversi Stati membri nella loro lettera congiunta dell'ottobre 2023 e nelle successive dichiarazioni rilasciate nell'ambito dell'AOB nelle riunioni del Consiglio Trasporti, questa salvaguardia è considerata insufficiente per affrontare l'intera portata della sfida.

In particolare, il bacino del Mediterraneo, a causa della sua vicinanza a porti extra-UE altamente competitivi, corre un rischio sproporzionatamente elevato di delocalizzazione del traffico e delle attività commerciali. Inoltre, al di là delle ripercussioni socioeconomiche e strategiche della direttiva ETS, tale delocalizzazione potrebbe comportare viaggi più lunghi e un aumento delle emissioni globali, compromettendo così l'obiettivo fondamentale dell'ETS UE e riducendone l'efficacia complessiva.

Lo studio di monitoraggio annuale sulla rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e sulle tendenze di mercato condotto dalla Commissione Europea ha finora adottato un approccio descrittivo e retrospettivo, basandosi principalmente sui dati di traffico osservati. L'affermazione secondo cui il mercato marittimo non ha subito alcun mutamento a seguito dell'applicazione della Direttiva ETS è stata contestata da diverse parti interessate, tra cui compagnie di navigazione e associazioni di settore, alcune delle quali hanno pubblicamente annunciato il rischio di delocalizzazione di operazioni e attività dai porti dell'UE a paesi terzi.

Gli Stati membri che hanno sostenuto l'AOB del dicembre 2024 su questo tema hanno esplicitamente richiesto una valutazione predittiva in grado di identificare i rischi prima che si concretizzino. Un meccanismo di monitoraggio che si limita a rilevare i fatti compiuti è insufficiente: una volta implementate, le decisioni di investimento e le riorganizzazioni delle rotte potrebbero diventare irreversibili.

Inoltre, stanno emergendo diversi segnali di allarme strutturali, alcuni dei quali sono addirittura menzionati nella stessa relazione di monitoraggio della Commissione, sebbene non sufficientemente sottolineati. In particolare, nuovi investimenti nella capacità di movimentazione dei container vengono annunciati o accelerati nelle regioni dei paesi terzi.

Nel caso dei collegamenti marittimi a corto raggio Ro-Ro/Pax che fanno parte di un'operazione di trasporto intermodale o combinato, contribuendo così alla riduzione delle esternalità stradali e delle emissioni complessive di CO₂, il costo relativo al sistema ETS trasferito sui camion sta generando una significativa perdita di competitività rispetto al trasporto stradale unimodale. Questi collegamenti, comunemente noti come *Autostrade del Mare* (AdM), consistono in servizi intermodali per il trasporto di merci su ruote, come camion, rimorchi e semirimorchi, trasportati su navi e traghetti dedicati (Ro-Ro e Ro-Pax).

Pertanto, l'applicazione del sistema ETS alle rotte Ro-Ro/Pax del trasporto marittimo a corto raggio, concepita per promuovere il trasferimento modale, dovrebbe essere affrontata come un caso specifico. Questi collegamenti marittimi, strategicamente importanti per la transizione climatica e che spesso ricevono sostegno finanziario per i loro ben documentati benefici ambientali, sono paradossalmente penalizzati nell'attuale quadro ETS.

Inoltre, la recente decisione del Consiglio di sostenere il rinvio dell'entrata in vigore dell'ETS2 al 2028 ci obbliga a rivalutare attentamente la competitività delle Autostrade del Mare rispetto alle operazioni di trasporto unimodale su strada.

Infine, nel caso dei collegamenti con le isole maggiori, gestiti principalmente da navi Ro-Ro/Pax e che costituiscono un pilastro fondamentale della coesione territoriale all'interno dell'Unione, tali collegamenti sono strutturalmente esposti a una combinazione unica di vincoli di mercato, sociali e operativi che ne limitano significativamente la capacità di assorbire i costi legati all'ETS.

L'imminente revisione della Direttiva ETS, prevista per il terzo trimestre del 2026, rappresenta un'opportunità da non perdere per affrontare gli effetti negativi dell'ETS sul trasporto marittimo, inclusa la sostenibilità economica dei servizi sopra menzionati.

Tali preoccupazioni saranno aggravate dall'attuazione (insieme all'ETS) del programma Fuel EU Maritime a partire dal 1° gennaio 2025.

2. Proposte suggerite

Da un punto di vista operativo, suggeriamo le seguenti azioni per consentire alla Commissione di apportare rapidamente gli adeguamenti necessari a salvaguardare la competitività, il ruolo strategico e l'equa transizione dei segmenti marittimi negativamente colpiti dalla Direttiva ETS:

- **Adottare una clausola transitoria sospensiva**, rinviando l'applicazione della Direttiva all'adozione da parte dell'IMO di una misura globale a medio termine per decarbonizzare il trasporto marittimo.
 - **Escludere i porti di trasbordo dell'UE** – definiti come porti europei in cui le operazioni di trasbordo rappresentano almeno il 65% dell'attività totale – dalla definizione di "porto di scalo" ai sensi della Direttiva ETS dell'UE.
 - **Escludere i collegamenti Ro-Ro/Pax per il trasporto marittimo a corto raggio e i Pure Car Truck Carrier (PCTC)** che fanno parte di un'operazione di trasporto intermodale o combinato, almeno fino all'entrata in vigore dell'ETS2 per il trasporto su strada.
 - **Estendere l'attuale deroga per le isole minori anche alle isole maggiori** e prorogare l'attuale clausola di caducità fino al 2035, subordinatamente a una valutazione completa della disponibilità di carburanti alternativi sulle rotte interessate.
 - **Incorporare una valutazione del rischio basata su criteri predittivi nel meccanismo di monitoraggio ETS**, garantendo la piena considerazione di tutti i segmenti chiave della flotta, inclusi i servizi di trasbordo, i servizi di bunkeraggio, le navi portarinfuse e le navi Ro/Ro e Ro-Pax, nell'intero spazio marittimo dell'UE.
-

**CALL TO ACTION REGARDING THE NEGATIVE EFFECTS OF THE UNIFORM
EXTENSION OF EU ETS TO MARITIME TRANSPORT SERVICES**

On November 4 the Council reaffirmed the value of flexibility as a guiding principle within the broader framework of the EU's strategic climate objectives.

At the same time, the extraordinary session of the IMO's Marine Environment Protection Committee (MEPC), held in London from 14 to 17 October, resulted in the one-year adjournment of the second extraordinary session of the International Maritime Organization's (IMO) Marine Environment Protection Committee (MEPC.ES-2) that was expected to pave the way for alignment between EU regional legislation and future global rules.

Until the aforementioned alignment takes place, it is essential to address the shortcomings of the current ETS framework without delay. Doing so is critical to prevent carbon and business leakage, safeguard employment, and preserve the economic and territorial cohesion of the Union.

Indeed, the short-term implementation of the maritime ETS has brought forward critical concerns across several Member States. These concerns relate not only to the risk of carbon leakage, but also to strategic, economic and operational vulnerabilities for the EU's connectivity, cohesion, port competitiveness, and trade sovereignty.

Since 50% of international emissions for journeys leaving or arriving in Europe are subject to the Directive, this has far-reaching impact on transshipment activities. Notably, it encourages the relocation of transshipment operations and associated capital-intensive investments to non-EU ports, undermining the competitiveness of European ports and triggering negative economic consequences at local level; it shifts port-related activities to third countries, thereby weakening the security and resilience of European logistics and supply chains, especially in the event of security crises, service disruptions, or extreme weather events; it leads to a loss of commercial traffic in EU ports, which may result in reduced employment and economic revenues in port communities and surrounding territories.

The possibility that European transshipment hubs might suffer a competitiveness gap *vis à vis* third-country neighbouring ports was acknowledged during the legislative process. For this reason, the so-called “300-nautical-mile rule” was introduced to mitigate this risk. Nevertheless, as underlined by several Member States in their joint letter of October 2023, and in successive declarations under AOB in the Council Transport meetings, this safeguard is considered insufficient to address the full scope of the challenge.

In particular, the Mediterranean basin — due to its proximity to highly competitive non-EU ports — faces a disproportionately high risk of traffic and business relocation. Moreover, beyond the socio-economic and strategic repercussions of the ETS Directive, such relocation may lead to longer voyages and increased global emissions, thereby undermining the core objective of the EU ETS and diminishing its overall effectiveness.

The annual monitoring study on carbon leakage and market trends conducted by the European Commission so far adopted a descriptive and backward-looking approach, relying primarily on observed traffic data. The assertion that the maritime market has not experienced any disruption as a result of the application of the ETS Directive has been challenged by several stakeholders, including shipping companies and industry associations, some of which have publicly announced the risk of relocating operations and activities from EU ports to third countries.

Member States supporting the December 2024 AOB on this matter explicitly called for a predictive assessment capable of identifying risks before they materialize. A monitoring mechanism that merely captures *faits accomplis* is insufficient: once investment decisions and route reorganizations are implemented, they may become irreversible.

Moreover, a number of structural warning signs are emerging — some of which are even mentioned in the Commission monitoring report itself, although not sufficiently emphasized. In particular, new investments in container handling capacity are being announced or accelerated in third-country regions.

In the case of Ro-Ro/Pax short sea shipping connections that form part of an intermodal or combined transport operation, thereby contributing to a reduction in road externalities and overall CO₂ emissions, the ETS-related cost passed on to trucks is generating a significant loss of competitiveness compared to unimodal road transport. These connections — commonly referred to as *Motorways of the Sea* (MoS) — consist of intermodal services for the transport of wheeled cargo, such as lorries, trailers, and semi-trailers, carried on dedicated vessels and ferries (Ro-Ro and Ro-Pax).

Thus, the application of the ETS to short sea shipping Ro-Ro/Pax routes—designed to promote modal shift—should be addressed as a specific case. These maritime connections, which are strategically important for the climate transition and often receive financial support due to their well-documented environmental benefits, are paradoxically penalized under the current ETS framework.

Moreover, the recent Council decision to support the postponement of the entry into force of ETS2 to 2028 compels us to carefully reassess the competitiveness of the Motorways of the Sea compared to unimodal road transport operations.

Lastly, in the case of connections with major islands, which are primarily operated by Ro-Ro/Pax vessels and constitute a fundamental pillar of territorial cohesion within the Union, these connections are structurally exposed to a unique combination of market, social and operational constraints that significantly limit their ability to absorb ETS-related costs.

The upcoming revision of the ETS Directive, expected in Q3 2026, represents an opportunity that must not be missed to address the negative effects of ETS in maritime transport, including the economic sustainability of the above-mentioned services.

These concerns are aggravated from the (combined with the ETS) implementation of Fuel EU Maritime as from 1.1.2025.

2. Suggested way forward.

From an operational perspective, we suggest the following actions to enable the Commission to swiftly deliver the necessary adjustments to safeguard the competitiveness, strategic role, and fair transition of the maritime segments adversely affected by the ETS Directive:

- **Adopt a transitory “stop the clock” clause**, deferring the application of the Directive upon the adoption by the IMO of a global mid-term measure to decarbonize maritime transport.
 - **Exclude EU transshipment ports** — defined as European ports where transshipment operations account for at least 65% of total activity — from the definition of “port of call” under the EU ETS Directive.
 - **Exclude short sea shipping Ro-Ro/Pax connections and Pure Car Truck Carriers (PCTCs)** that form part of an intermodal or combined transport operation from the scope of the ETS Directive, at least until the ETS2 for road transport is effectively in place.
 - **Extend the existing derogation for minor islands to cover major islands as well**, and prolong the current sunset clause until 2035, subject to a comprehensive assessment of the availability of alternative fuels on the routes concerned.
 - **Incorporate a risk assessment based on predictive criteria into the ETS monitoring mechanism**, ensuring full consideration of all key fleet segments — including transshipment, bunkering services, bulk carriers, and Ro/Ro and Ro-Pax vessels — across the entire EU maritime space.
-