

Bruselas, 8.11.2017
SWD(2017) 363 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

por la que se modifica la Directiva 92/106/CEE relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros

{COM(2017) 648 final} - {SWD(2017) 362 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto de la modificación de la Directiva 92/106/CEE, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros.

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?

La utilización del transporte intermodal en Europa no ha crecido lo suficiente como para cumplir el objetivo de cambio modal establecido en el Libro Blanco de 2011, a pesar de la contribución de la Directiva de transporte combinado al mencionado cambio modal. Esto se debe a:

- A) la falta de inversiones en la infraestructura intermodal, sobre todo en terminales de transbordo, y
- b) las deficiencias de la Directiva de transporte combinado definidas en la evaluación REFIT:
 - 1) una aplicación ineficaz de la Directiva debido a unos criterios de elegibilidad complejos y limitados, y una falta de condiciones de ejecución eficaces;
 - 2) un apoyo económico ineficaz e insuficiente: alcance limitado de las medidas de apoyo, insuficiente ayuda económica y escaso seguimiento, y ausencia de mecanismo de revisión.

Estos problemas afectan a todos los agentes de la cadena del transporte internacional de mercancías, tales como los expedidores, los transitarios, las autoridades nacionales que participan en la aplicación de las condiciones de transporte combinado, etc. También dificultan la aplicación eficaz de las medidas de apoyo.

De no intervenir, el transporte intermodal continuará siendo menos competitivo en relación con el transporte por carretera y no se alcanzará el objetivo del cambio modal para 2030 establecido en el Libro Blanco de 2011, lo que conducirá a la persistencia de las externalidades.

¿Qué se pretende conseguir?

La iniciativa tiene por objeto mejorar la eficacia de la Directiva de transporte combinado (definición compleja, incentivos limitados y disposiciones anticuadas), así como mejorar las actuales medidas de apoyo, en parte ineficaces, destinadas a abordar las deficiencias reglamentarias y del mercado con vistas a ampliar la utilización del transporte intermodal (cambio modal). Las deficiencias de la Directiva tienen que ver, sobre todo, con la definición de transporte combinado, las limitaciones de los incentivos fiscales y las disposiciones anticuadas relativas a los documentos de transporte. Los tres principales objetivos específicos son los siguientes: 1) aclarar la definición de las condiciones de elegibilidad del transporte combinado; 2) estimular aún más la competitividad del transporte combinado; 3) incrementar la inversión en terminales intermodales y la capacidad de estas.

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

Es necesaria una acción coordinada de la UE en el ámbito de aplicación de la Directiva de transporte combinado para abordar las externalidades negativas del transporte (especialmente, del transporte por carretera) y fomentar el cambio modal con el fin de lograr los objetivos fijados en el Libro Blanco del Transporte de 2011, la Estrategia de Movilidad de bajas emisiones y otras políticas de la UE en este ámbito. A tal efecto, son necesarios una definición común y criterios comunes con vistas a garantizar que los beneficios previstos en la Directiva sean aplicables del mismo modo en toda la UE, teniendo en cuenta, sobre todo, que de todas las operaciones de transporte intermodal en la UE, el 81 % son transfronterizas. Si los Estados miembros utilizaran definiciones distintas, aplicarían la Directiva de manera diferente y establecerían distintos regímenes de ayuda, podría ocurrir que los operadores no se beneficiaran de los incentivos previstos a lo largo de toda la cadena de transporte.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso de que no sea así, ¿por qué?

Las opciones estratégicas consisten en paquetes de medidas de actuación para abordar los objetivos específicos, y más concretamente las principales causas detectadas de los problemas:

Opción estratégica 1 (OE1): Modificación mínima, centrada en la simplificación: en comparación con la hipótesis de referencia, consiste en una simplificación de la definición (es decir, se fija la distancia del trayecto por carretera en 150 km); la aceptación de simples documentos electrónicos como prueba de elegibilidad y la extensión del incentivo fiscal a los transportistas de mercancías por carretera cuando se utilizan otros modos distintos del ferrocarril en el trayecto no efectuado por carretera (p. ej., vías navegables interiores o marítimas).

Opción estratégica 2 (OE2): Simplificación de los criterios de elegibilidad (definición) y de su control, y apoyo económico más eficaz. Existen dos subopciones:

<p>— <u>con ambiciones limitadas (OE2A)</u>: ampliación del ámbito geográfico al objeto de incluir el transporte combinado nacional; definición común del trayecto por carretera (150 km o un 20 % según el valor que sea mayor); la aceptación únicamente de unidades de carga con identificación ISO/UCI; la clara definición de requisitos para la prueba de elegibilidad; y más opciones de apoyo económico.</p> <p>— <u>con mayores ambiciones (OE2B)</u>: además de OE2A, la posibilidad de que los Estados miembros dispongan de cierta flexibilidad por lo que se refiere a la distancia del trayecto por carretera; la ampliación de las unidades de carga a todos los tamaños; una medida obligatoria de ayuda para la construcción de terminales.</p> <p>Opción estratégica 3 (OE3): <u>Modificar los criterios de elegibilidad (definición) para abarcar todas las medidas de transporte intermodal con medidas obligatorias de apoyo</u>: ampliar la cobertura geográfica como en el caso de OE2; no fijar límites en los trayectos efectuados, ni en los no efectuados, por carretera, ni respecto de las unidades de carga; no establecer requisitos sobre los datos probatorios de la elegibilidad; establecer medidas obligatorias de apoyo (régimen favorable) para todo el transporte intermodal.</p> <p>La opción preferida es la opción OE2B, que garantiza el logro del objetivo del cambio modal para 2030 y procura un mayor rendimiento de la inversión (beneficio/coste) y una mejor eficiencia medioambiental que OE3.</p>
<p>¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?</p> <p>Existe un amplio acuerdo entre todas las partes interesadas en el sentido de que no puede mantenerse el <i>statu quo</i> (hipótesis de referencia) y de que se apoyan las medidas destinadas a aclarar la definición de transporte combinado, a facilitar su aplicación y a proporcionar un apoyo más amplio. Las posiciones están divididas sobre la naturaleza de las medidas de apoyo: si bien los operadores están a favor de la ampliación y de la obligatoriedad de las medidas de apoyo a todos los tipos de transporte intermodal (opción OE3), los Estados miembros prefieren cierta flexibilidad en las medidas de apoyo que deben aplicar o aplicarán (OE2A y OE2B). Los Estados miembros también apoyan la flexibilidad en la definición de transporte combinado, siempre y cuando los trayectos por carretera sigan siendo «lo más breves posible» (OE2B). La mayoría de las partes interesadas (2/3, sobre todo operadores) respalda la ampliación geográfica al transporte combinado nacional (OE2A, OE2B, OE3). Nota: Sobre las denominadas exenciones de «cabotaje», la mayoría de las partes interesadas (operadores + Estados miembros) apoyan el mantenimiento de las disposiciones actuales, aunque los Estados miembros ponen de relieve la necesidad de garantizar mejores condiciones de ejecución y, por consiguiente, de evitar la posible elusión de las normas de «cabotaje» mediante la Directiva de transporte combinado.</p>
<p>C. Repercusiones de la opción preferida</p>
<p>¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?</p> <p>— un gran potencial para lograr el objetivo del cambio modal del 30 % del transporte de mercancías (> 300 km) de aquí a 2030;</p> <p>— un impacto positivo en cuanto al ahorro (reducción del coste) para la industria (operadores), gracias a unas condiciones más claras en la aplicación de la Directiva, el uso de documentos y medios electrónicos de transporte, un apoyo económico más amplio, etcétera; se estima en torno a 64 600 millones EUR para el período comprendido entre 2022 y 2030;</p> <p>— impacto positivo en cuanto al ahorro de costes externos (debido al cambio modal) de alrededor de 1 620 millones EUR para el período comprendido entre 2022 y 2030;</p> <p>— impacto positivo en cuanto a la creación prevista de empleo, debido al aumento de las inversiones en terminales, que puede estimarse en un beneficio económico de 361,41 millones EUR para el período comprendido entre 2020 y 2030.</p>
<p>¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o de las principales opciones, si no existe una preferida)?</p> <p>— el coste adicional combinado para las autoridades en lo relativo a medidas de apoyo adicionales (de funcionamiento y de inversión) en el período 2022-2030 asciende a 2 900 millones EUR.</p>
<p>¿Cuáles son las repercusiones en las pymes y la competitividad?</p> <p>Mientras que los operadores intermodales en el ámbito del transporte ferroviario y la navegación tienden a ser empresas grandes-medianas o muy grandes, a menudo los operadores del transporte por carretera y por vías navegables interiores son pymes. Para estos, se espera que las repercusiones de la opción estratégica OE2B conduzcan a un mayor cambio hacia el transporte intermodal gracias a una definición más amplia de los criterios de admisibilidad. Sin embargo, la introducción de datos electrónicos estructurados con fines de control puede llevar aparejados costes de inversión relativamente elevados para las pymes que participan en la organización de la operación de transporte y la preparación de los datos (p. ej., 137 250 EUR por empresa), aunque se espera un ahorro de 145 000 EUR por empresa y año. Así pues, el impacto en las pymes que operen en carretera y utilicen los nuevos sistemas debe ser pequeño y positivo.</p>
<p>¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?</p> <p>Tal como se ha mencionado anteriormente, la opción preferida entrañaría costes adicionales para las</p>

autoridades nacionales al aplicar las normas (aunque mucho menos significativos que el ahorro para el sector).
¿Habrá otras repercusiones significativas?
Tal como se ha mencionado anteriormente, se espera que la iniciativa tenga importantes repercusiones positivas sobre el medio ambiente (1 620 millones EUR de ahorro externo para el período entre 2022 y 2030) y repercusiones sobre el nivel general de los puestos de trabajo a escala de la UE (entre 1 428 y 4 759 entre 2022 y 2030).
¿Proporcionalidad?
La opción preferida no excede de lo necesario para resolver el problema original y alcanzar los objetivos de la iniciativa. Los Estados miembros dispondrán de cierta flexibilidad en lo que se refiere a la aplicación de algunas de las disposiciones (definición de trayecto efectuado por carretera) y las medidas de apoyo que hayan de adoptarse; al mismo tiempo, se garantizará un entendimiento común del conjunto de normas fundamentales.
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
Se prevén condiciones de seguimiento actualizadas y un mecanismo de revisión, con un primer informe a los cinco años de la entrada en vigor de la Directiva.