



CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 20 marzo 2009 (24.03)
(OR.en)

7546/09

Fascicolo interistituzionale:
2008/0147 (COD)]

TRANS 107
FISC 33
ENV 194
CODEC 355

RELAZIONE

della:	Presidenza
al:	Coreper/Consiglio
n. doc. prec.:	7297/09 ENV 93 ENT 29 TRANS 137 CODEC 318
n. prop. Comm.:	11857/08 TRANS 249 FISC 95 ENV 456 CODEC 973 REV 1 + COR 1
Oggetto:	<i>Preparazione della sessione del Consiglio "Trasporti, Telecomunicazione e Energia" del 30 e 31 marzo 2009</i> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di talune infrastrutture ("Eurobollo") (AL) - <i>Relazione sullo stato dei lavori/Dibattito orientativo</i>

Introduzione

1. L'8 luglio 2008 la Commissione ha adottato la summenzionata proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che mira a incoraggiare gli Stati membri ad applicare una tassazione differenziata per migliorare l'efficienza e le prestazioni ambientali del trasporto di merci su strada. La proposta mira ad adattare il quadro di tassazione del trasporto stradale in modo da consentire agli Stati membri di calcolare e differenziare i prezzi dei pedaggi in funzione dei costi esterni causati dal trasporto di merci su strada in termini di inquinamento atmosferico, di inquinamento acustico e di congestione instaurando i principi "l'utente paga" e "chi inquina paga".

Lavori svolti in seno agli organi del Consiglio

2. Basandosi sul dibattito politico tenuto dal Consiglio TTE in data 8 dicembre 2008 durante la presidenza francese, quando fu espresso un consenso generale sull'importanza di internalizzare progressivamente i costi esterni del trasporto, anche nel settore del trasporto di merci su strada, la presidenza ceca ha portato avanti l'esame del suddetto progetto di direttiva.
3. A causa della complessità di questo fascicolo e della necessità per le delegazioni di ben valutare l'impatto delle misure proposte, resta ancora da risolvere un numero importante di questioni. Tenuto conto della posizione del Parlamento europeo, la Presidenza ceca ha elaborato proposte di compromesso per risolvere le questioni tecniche in sospeso e affrontare i principali elementi politici, al fine di contribuire a sbloccare la situazione.
4. Nell'intento di fornire ulteriori orientamenti politici agli organi preparatori del Consiglio, affinché preparino il terreno per un accordo politico, la Presidenza ha deciso di presentare una relazione sullo stato dei lavori alla sessione del Consiglio TTE del 30 marzo 2009. Basandosi sui tre quesiti che figurano qui di seguito, la Presidenza intende inoltre, in tale occasione, avviare un dibattito politico su alcune delle seguenti questioni in sospeso.

Questioni in sospeso

- **Campo d'applicazione** (articolo 7)

La proposta della Commissione mirava ad ampliare il campo d'applicazione della direttiva in vigore al di là della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) in modo da coprire l'intera rete stradale nazionale. Gli Stati membri hanno assunto al riguardo posizioni diverse. Alcuni sono favorevoli alla proposta della Commissione per assicurare chiarezza giuridica e trasparenza sui sistemi di tariffazione, mentre altri propendono per limitarla alla rete transeuropea dei trasporti per motivi di sussidiarietà. Il compromesso della presidenza rimane più aderente alla direttiva in vigore integrando nel campo d'applicazione non solo le strade della TEN-T, ma anche qualsiasi altro tratto delle reti autostradali degli Stati membri che non rientrano nella rete transeuropea. È stata pertanto aggiunta una definizione di "autostrada" derivante dalla direttiva originaria "Eurobollo" (1999/62).

Il compromesso proposto mantiene inoltre lo spirito della direttiva in vigore consentendo agli Stati membri di applicare, su qualsiasi strada situata in un'area urbana, incluse le strade della rete transeuropea che attraversano aree urbane, diritti regolatori specificamente intesi a ridurre la congestione stradale o a combattere l'impatto sull'ambiente.

- **Costi esterni, in particolare la congestione stradale** (articolo 7 ter, paragrafo 2, articolo 11, paragrafo 2 e allegato III ter)

La proposta della Commissione prevede che gli Stati membri possano imporre oneri per l'inquinamento atmosferico, l'inquinamento acustico e la congestione. In linea di massima gli Stati membri hanno accolto favorevolmente l'applicazione del principio "chi inquina paga" nei trasporti, trovando un accordo sull'imposizione di oneri per i costi dell'inquinamento atmosferico e acustico. Il quadro proposto dalla presidenza mantiene la possibilità per gli Stati membri di decidere se applicare o meno oneri per i costi esterni.

Sono stati espressi pareri divergenti sull'eventualità di autorizzare o meno gli Stati membri ad imporre oneri per i costi della congestione e, in caso affermativo, a quali condizioni. Alcuni Stati membri hanno dichiarato di temere che, se applicata, l'imposizione di oneri per la congestione avrebbe probabilmente un impatto sproporzionato sul prezzo diretto del trasporto. Tali Stati membri temono inoltre che gli oneri imposti per la congestione possano comportare un trattamento del trasporto stradale commerciale non equo rispetto agli altri utenti stradali, anch'essi responsabili della congestione, mentre altri Stati membri li considerano l'elemento più importante della proposta. Essi appoggiano il parere della Commissione e del Parlamento europeo secondo cui l'imposizione di oneri per la congestione può contribuire ad ottimizzare le capacità stradali riducendo al tempo stesso il consumo di carburante e le emissioni di CO₂.

Al fine di colmare il divario tra gli Stati membri favorevoli all'inclusione dei costi della congestione e quelli contrari, la presidenza suggerisce di concedere **48 mesi** dall'entrata in vigore della presente direttiva prima di applicare gli oneri relativi alla congestione. Questo approccio graduale sembra opportuno anche nell'ambito dell'attuale crisi economica e finanziaria mondiale.

Il testo della presidenza definisce norme intese a garantire che l'internalizzazione dei costi della congestione non sia un mezzo per generare ulteriori proventi senza alcun beneficio per il settore del trasporto stradale, bensì uno strumento soggetto a norme rigorose che contribuirà a sviluppare un sistema di trasporto sostenibile. La presidenza ha proposto un compromesso che impone condizioni più rigorose per gli Stati membri che intendono far pagare i costi della congestione. Tale compromesso prevede:

- l'elaborazione di un piano d'azione che individua, sulla base di un'analisi costi/benefici, le misure volte a migliorare la capacità dei tratti stradali interessati dalla costruzione di nuove infrastrutture o dalla riduzione del traffico (articolo 7 ter, paragrafo 2);
- la valutazione periodica, da parte dello Stato membro, dei progressi realizzati sui tratti stradali interessati in termini di riduzione della congestione e di miglioramento della capacità delle infrastrutture (articolo 7 ter, paragrafo 2);
- il riconoscimento del principio secondo cui la congestione non può dar luogo ad un onere se questo comporta un trattamento del traffico commerciale non equo rispetto agli altri utenti stradali che causano congestione nonché distorsioni di concorrenza tra operatori (articolo 7 ter, paragrafo 2);
- l'obbligo per lo Stato membro di sospendere l'applicazione dell'onere relativo alla congestione sui tratti stradali interessati, qualora le misure prese non producano un miglioramento della situazione in termini di congestione (articolo 7 ter, paragrafo 2);
- l'obbligo di ottenere l'autorizzazione formale della Commissione prima di qualsiasi attuazione di un siffatto sistema (articolo 7 octies, paragrafo 4).

Per superare le preoccupazioni di alcuni Stati membri riguardo all'impatto degli oneri relativi alla congestione sul settore del trasporto stradale, la presidenza propone inoltre le seguenti modifiche dell'allegato III ter:

- riduzione dei costi imputabili massimi della congestione dovuta ai veicoli su strade suburbane e autostrade durante un periodo di fortissima punta da **60** a **55** centesimi di euro per veicolo-chilometro (tabella 3);
- riduzione indiretta dei costi imputabili massimi della congestione (e anche di altri costi esterni) sopprimendo il riferimento alla data nelle rispettive tabelle¹;

¹ Rispetto alla proposta della Commissione detti valori massimi risulteranno ridotti per il fatto che non terranno conto dell'inflazione dal 2000 ad oggi.

- fissazione della durata massima del periodo giornaliero di punta e di fortissima punta a **8 ore** e della durata massima del periodo giornaliero di fortissima punta a **5 ore**.

Infine, nel quadro della sua proposta di compromesso la presidenza propone che la Commissione valuti nella sua relazione gli effetti dell'applicazione dell'onere per l'infrastruttura - e in particolare della differenziazione dei pedaggi di cui all'articolo 7 septies - sulla riduzione della congestione e sul rafforzamento della capacità nei tratti stradali soggetti a congestione.

- **Piano d'azione** (articolo 7 ter, paragrafo 2, articolo 11, paragrafo 2 e allegato III ter)

La proposta della Commissione non prevedeva un piano d'azione, ma un'autorizzazione della Commissione prima dell'introduzione di un sistema di tariffazione dei costi esterni da parte di uno Stato membro.

Per quanto riguarda il piano d'azione, la presidenza prevede che esso sia necessario solo in caso di applicazione di un onere legato alla congestione. Per rispondere alle preoccupazioni di alcuni Stati membri riguardo al fatto che con l'approvazione del piano d'azione la Commissione potrebbe influenzare la politica degli Stati membri in materia di infrastrutture, la presidenza propone di chiarire che la valutazione della Commissione riguardo all'osservanza delle disposizioni in materia di oneri per i costi esterni (articolo 7 ter) non comprende la valutazione del contenuto del piano d'azione.

La presidenza suggerisce inoltre la possibilità per gli Stati membri di derogare all'obbligo di definire un piano d'azione. Gli Stati membri possono agire in tal senso se decidono di applicare, nell'ambito delle rispettive competenze, un onere di effetto equivalente ai veicoli che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva ma causano congestione.

- **Assegnazione** (articolo 9)

La proposta della Commissione prevede che i proventi derivanti da un onere per i costi esterni debbano essere assegnati a misure varie che contribuiscano alla sostenibilità dei trasporti. Le discussioni in sede di Consiglio e di Parlamento europeo hanno evidenziato il carattere cruciale e controverso di questa proposta. A livello di Consiglio, un'ampia maggioranza di delegazioni è fermamente contraria ad ogni forma di assegnazione degli introiti derivanti dai pedaggi. Al contrario, il Parlamento europeo è nettamente favorevole all'assegnazione, al fine di garantire che gli introiti derivanti dai pedaggi siano usati per migliorare il sistema dei trasporti. La presidenza ritiene che l'obbligo per gli Stati membri, previsto all'articolo 9, di determinare l'uso degli introiti generati da un onere per i costi esterni sia connesso all'obbligo per i medesimi Stati membri, previsto all'articolo 7 ter, di definire un piano d'azione qualora sia riscosso l'onere relativo alla congestione. In tale contesto, la presidenza propone di rafforzare tale connessione suggerendo che le informazioni fornite dagli Stati membri riguardo all'uso degli introiti generati dall'onere per i costi esterni siano inserite nel piano d'azione. Tale misura è intesa a migliorare la trasparenza sull'uso degli introiti generati dall'onere per i costi esterni e l'accettazione di tale onere da parte dell'opinione pubblica, senza obbligare gli Stati membri all'assegnazione degli introiti.

In relazione a questa discussione, alcuni Stati membri hanno espresso difficoltà riguardo alla base giuridica proposta (articolo 71 del trattato CE), sebbene il Servizio giuridico del Consiglio ne abbia confermato la validità per iscritto (cfr. doc. 15554/08). Le delegazioni in questione ritengono che andrebbe aggiunto l'articolo 93 del trattato CE, poiché alcune disposizioni della direttiva proposta riguardano aspetti fiscali.

- **Zone periferiche**

Oltre a valori massimi inferiori per gli oneri relativi ai costi esterni, la presidenza ha inserito due considerando al fine di riconoscere esplicitamente le specificità e le esigenze delle zone periferiche. Il primo chiarisce che gli Stati membri possono decidere di esonerare alcune strade dagli oneri per i costi esterni al fine di migliorare la competitività delle zone periferiche, senza sbocco sul mare o insulari. Il secondo sottolinea che le disposizioni, compresi i valori massimi stabiliti nella direttiva, mirano a conservare la coesione territoriale.

- **Altre questioni**

A seguito delle approfondite discussioni svolte nell'ambito degli organi preparatori del Consiglio e delle richieste degli Stati membri, varie disposizioni della proposta della Commissione sono state modificate e provvisoriamente approvate. Gli organi preparatori del Consiglio non hanno ancora avuto la possibilità di esaminare tutti i considerando della proposta. Finora il Gruppo ha esaminato specificamente solo i considerando direttamente connessi ad alcuni articoli della proposta. Sussistono ancora altre questioni o riserve d'esame meno importanti relative ad altre disposizioni del progetto di direttiva, che dovranno essere risolte prima che il Consiglio possa adottare un accordo politico/posizione comune sulla proposta.

Lavori nell'ambito del Parlamento europeo

5. L'11 marzo 2009 il Parlamento europeo ha proceduto alla votazione in plenaria e ha adottato gli emendamenti chiave indicati in appresso.

Gli Stati membri possono imporre oneri per l'inquinamento atmosferico e acustico nonché per la congestione. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, gli Stati membri possono procedere al calcolo secondo metodologie proprie, mentre per i costi dell'inquinamento atmosferico e acustico è prevista una metodologia comune. Gli introiti derivanti dalle suddette esternalità saranno assegnati in particolare a misure destinate a ridurre i danni causati. In tale contesto, il Parlamento europeo propone anche che gli introiti provenienti dagli oneri per le infrastrutture siano utilizzati principalmente a beneficio del settore del trasporto stradale e per ottimizzare l'intero sistema del trasporto stradale.

Per quanto riguarda la maggiorazione, il Parlamento europeo prevede la possibilità che i pedaggi relativi agli oneri per le infrastrutture possano essere maggiorati anche nelle conurbazioni e non solo nelle regioni montagnose. Gli introiti derivanti da tale maggiorazione saranno investiti nel finanziamento di progetti destinati a promuovere la mobilità sostenibile nel medesimo corridoio del tratto stradale su cui è applicata la maggiorazione. Inoltre, il Parlamento europeo propone che il pedaggio possa essere maggiorato anche nel caso in cui sia applicato un onere per i costi esterni.

Conclusioni

6. La presidenza invita il Consiglio ad esaminare la presente relazione sullo stato dei lavori e a rispondere ai quesiti in appresso durante il dibattito ministeriale.

Quesiti per i ministri

- 1) *Nel contesto dell'attuale crisi economica e finanziaria, confermano gli Stati membri il loro accordo e la loro disponibilità ad applicare gradualmente il principio "chi inquina paga" nel settore di trasporti e a rivedere la direttiva 1999/62/CE di conseguenza?*
- 2) *Possono gli Stati membri sostenere l'attuale approccio della presidenza per quanto riguarda gli oneri derivanti dalla congestione? Ritengono gli Stati membri che rimandare l'attuazione della tariffazione dei costi della congestione come proposto dalla presidenza possa contribuire al raggiungimento di un compromesso complessivamente equilibrato?*
- 3) *Nel caso di un accordo di principio sulla possibilità di tassare la congestione, ritengono gli Stati membri che le modifiche apportate dalla presidenza all'allegato III ter della proposta (cfr. punto "Costi esterni, in particolare la congestione stradale" del presente documento) costituisca un passo nella giusta direzione verso un compromesso complessivamente equilibrato? Quali altri cambiamenti sono necessari al riguardo?*