

Bruxelles, 18 maggio 2018
(OR. en)

7864/18

**Fascicolo interistituzionale:
2017/0290 (COD)**

**TRANS 147
CODEC 518**

RELAZIONE

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	6398/2/18 REV 2 TRANS 79 CODEC 218
n. doc. Comm.:	14213/1/17 REV 1 TRANS 464 CODEC 1785 IA 176
Oggetto:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (Testo rilevante ai fini del SEE) – Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori

I. INTRODUZIONE

1. Il 10 novembre 2017 la Commissione ha adottato la proposta in oggetto nel quadro del pacchetto sulla mobilità "L'Europa in movimento". La proposta rientra nelle iniziative della Commissione per una mobilità a basse emissioni e consiste in una revisione della direttiva 92/106/CEE¹ (direttiva sui trasporti combinati), che è l'unico strumento giuridico a livello dell'Unione che prevede incentivi diretti per il passaggio dal trasporto merci su strada a modi di trasporto a basse emissioni come la navigazione interna, il trasporto marittimo e ferroviario.

¹ Direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (GU L 368 del 17.12.1992, pagg. 38-42).

II. CONTENUTO DELLA PROPOSTA

2. Obiettivo principale della proposta è migliorare ulteriormente la competitività del trasporto combinato rispetto al trasporto stradale di merci su lunghe distanze e, di conseguenza, rafforzare il trasferimento dal trasporto merci su strada verso altri modi di trasporto.
3. La proposta si prefigge di raggiungere tale obiettivo:
 - ampliando l'ambito di applicazione della direttiva 92/106/CEE attualmente in vigore per includere le operazioni intermodali nazionali,
 - semplificando la definizione di operazione di trasporto combinato e introducendo maggiore flessibilità per quanto riguarda la lunghezza del tragitto stradale,
 - precisando i requisiti relativi alle prove da fornire per le operazioni di trasporto combinato,
 - estendendo le misure di sostegno economico, principalmente investimenti nei terminali di trasbordo, in particolare lungo la rete centrale e globale TEN-T esistente. Gli Stati membri dovrebbero attuare misure aggiuntive di sostegno economico (p. es. esenzioni fiscali) e coordinarsi tra loro e con la Commissione.
4. L'iniziativa contribuisce al programma sull'adeguatezza della regolamentazione (REFIT), in quanto mira ad aggiornare e semplificare l'attuale direttiva.

III. LAVORI NELL'AMBITO DEL PARLAMENTO EUROPEO

5. Nel 2017 il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione norme chiare, moderne e comprensibili in materia di trasporto combinato che le autorità potessero attuare. Nello specifico, il Parlamento ha chiesto alla Commissione di rivedere la direttiva sui trasporti combinati per aumentare il trasporto multimodale, eliminare le pratiche sleali e garantire il rispetto della legislazione sociale relativamente ai trasporti combinati.

6. La proposta legislativa è stata assegnata alla commissione per i trasporti e il turismo (TRAN) del Parlamento, che ha designato Daniela Aiuto (EFDD, Italia) come relatrice. Il 25 aprile 2018 la relatrice ha presentato un progetto di relazione alla commissione. Le modifiche proposte nella relazione appoggiano in larga misura la proposta della Commissione e riconoscono i risultati della precedente valutazione REFIT. Nella relazione si suggerisce addirittura di rafforzare la proposta della Commissione per quanto riguarda una serie di aspetti, quali gli obblighi di comunicazione degli Stati membri, gli incentivi fiscali che gli Stati membri possono offrire per le operazioni di trasporto combinato oppure gli investimenti a favore dello sviluppo dei terminali di trasbordo o dell'ampliamento di quelli esistenti. La votazione in sede di commissione è prevista il 10 luglio 2018.

IV. LAVORI NELL'AMBITO DEGLI ORGANI DEL CONSIGLIO

7. La proposta è stata presentata dalla Commissione il 27 novembre 2017 in sede di Gruppo "Trasporti intermodali" (in appresso il "Gruppo") ed è stata successivamente oggetto di un primo scambio di opinioni.
8. La valutazione d'impatto della proposta è stata esaminata approfonditamente il 12 e il 25 gennaio 2018. In linea generale, le delegazioni hanno accolto con favore la revisione prevista della direttiva, la cui pertinenza è andata scemando nel corso degli anni. Le delegazioni hanno convenuto sulla necessità di accelerare il trasferimento modale verso modi di trasporto diversi da quello su strada allo scopo di ridurre la congestione stradale e le emissioni.
9. Per quanto concerne le opzioni strategiche, varie delegazioni hanno sollevato dubbi sulla manifesta importanza che la proposta attribuisce al tragitto stradale. In tale contesto alcune delegazioni hanno fatto notare una possibile conseguenza imprevista che potrebbe verificarsi a livello nazionale, ossia che nei rispettivi territori il trasporto stradale finirebbe col risultare l'unico modo utilizzato, mentre nei territori di altri Stati membri sarebbero usati altri modi di trasporto.

10. Quanto alle misure di sostegno in generale, varie delegazioni avrebbero auspicato che la valutazione d'impatto fornisse maggiori indicazioni esplicite su come svilupparle maggiormente. Per quanto riguarda il sostegno agli investimenti, molte delegazioni hanno contestato l'obiettivo proposto di una distribuzione geografica dei terminali di trasbordo, asserendo che l'installazione dei terminali e gli investimenti in tali infrastrutture dovrebbero essere stabiliti in funzione delle esigenze di mercato. Avrebbero inoltre apprezzato maggiori dettagli sulle misure di sostegno previste e sul loro impatto sui bilanci nazionali.
11. Infine, secondo molte delegazioni, l'impatto reciproco della proposta in oggetto e di alcune proposte del primo pacchetto sulla mobilità avrebbe necessitato di ulteriore esame; a tale riguardo, hanno sottolineato il possibile aumento delle operazioni di cabotaggio in conseguenza del fatto che le limitazioni del cabotaggio previste dal regolamento (CE) n. 1072/2009 (il cosiddetto "regolamento sull'accesso al mercato") non si applicano ai tragitti stradali dei trasporti combinati. Hanno inoltre sottolineato che il nesso tra la proposta sui trasporti combinati e le norme specifiche relative al *distacco dei conducenti* stabilite nelle direttive 96/71/CE e 2014/67/UE avrebbe dovuto essere oggetto di ulteriore valutazione.
12. Il fascicolo è stato discusso in sede di Gruppo il 12 e il 25 gennaio, il 28 febbraio, il 9 e il 28 marzo, il 20 aprile, nonché il 4 e il 15 maggio. Le delegazioni hanno accolto con favore la revisione della direttiva e il suo obiettivo di promuovere e sostenere ulteriormente il trasferimento modale e l'uso del trasporto combinato al fine di decongestionare le strade dell'Unione e ridurre il più possibile le emissioni legate ai trasporti. Nel contempo, molte delegazioni hanno messo in luce il nesso con altri fascicoli del pacchetto sulla mobilità, in particolare il regolamento (CE) n. 1072/2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada per quanto riguarda le norme sul cabotaggio e la direttiva che modifica le direttive 96/71/CE e 2014/67/UE relativamente al distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada² (la cosiddetta *lex specialis*). A tal proposito, hanno insistito sulla necessità di garantire coerenza tra le corrispondenti disposizioni di tali fascicoli e pertanto di svolgere a tal fine i relativi lavori in parallelo.

² Proposta della Commissione COM(2017) 278 final - 2017/0121 (COD)

13. Sulla base delle osservazioni e dei suggerimenti formulati dalle delegazioni, il testo di compromesso della presidenza bulgara propone soluzioni e chiarimenti su una serie di questioni quali:

- l'estensione delle operazioni di trasporto combinato per tenere conto dei tragitti non stradali inferiori al criterio minimo di 100 km applicabile ai tragitti non stradali per le operazioni su vie navigabili interne in prossimità dei porti o per le traversate marittime che evitano alternative stradali sostenibili dal punto di vista commerciale. Tuttavia, alcune delegazioni propongono di tornare al criterio dei 100 km di cui alla direttiva in vigore perché nei loro paesi vi sono traversate marittime brevi senza alternative stradali sostenibili che sarebbero escluse dall'ambito di applicazione della direttiva;
- un periodo transitorio di 4 anni per i semirimorchi non "gruabili" senza conducente, durante cui l'identificazione ai sensi delle norme internazionali ISO 6346 e EN 13044 non sarà obbligatoria. Tutte le altre unità di carico o gli altri veicoli stradali con conducente dovranno essere identificati conformemente a dette norme internazionali al fine di essere utilizzati per le operazioni di trasporto combinato. Il presente compromesso mira ad agevolare le operazioni di trasporto combinato, soprattutto per quanto concerne il trasbordo nei terminali e il controllo, consentendo nel contempo agli autotrasportatori più piccoli che non eseguono regolarmente operazioni di trasporto combinato di beneficiare dei vantaggi offerti dalla direttiva sui trasporti combinati senza l'obbligo di identificazione previsto dalle summenzionate norme internazionali. Tuttavia, dopo il periodo transitorio di 4 anni tale identificazione sarà obbligatoria per tutte le operazioni di trasporto combinato;
- l'allineamento con il regolamento (CE) n. 1072/2009 per quanto riguarda il periodo di tempo durante il quale, per i controlli su strada, il conducente può contattare l'operatore o il gestore dei trasporti affinché lo aiutino a fornire le prove che dimostrano l'operazione di trasporto combinato. Questa possibilità va tuttavia intesa come un'eccezione alla regola generale auspicata, ossia che tutte le prove necessarie dovrebbero essere sempre presenti a bordo e immediatamente disponibili per i controlli;
- una relazione, presentata dagli Stati membri alla Commissione ogni 5 anni, contenente informazioni e statistiche relative all'attuazione della direttiva sui trasporti combinati nei rispettivi territori. Per evitare duplicazioni e oneri amministrativi, gli Stati membri possono avvalersi delle esistenti basi di dati statistici Eurostat o nazionali.

V. PRINCIPALI PUNTI IN SOSPESO

a) Ambito di applicazione della direttiva, norme sul cabotaggio e distacco dei conducenti

14. La proposta della Commissione estende l'ambito di applicazione dell'attuale direttiva alle operazioni nazionali di trasporto combinato al fine di incentivare le operazioni di trasporto combinato, ma propone di lasciare invariato l'articolo 2 della direttiva per quanto concerne i contingenti nazionali e il divieto di autorizzazioni nazionali per le operazioni di trasporto combinato. La proposta della Commissione lascia inoltre invariato l'articolo 4, con particolare riferimento al fatto che il tragitto stradale iniziale/terminale deve far parte di un'operazione di trasporto combinato tra Stati membri. Sulla base della decisione della Corte di giustizia nella causa C-2/84, la proposta considera l'operazione di trasporto combinato un'operazione unitaria dalla partenza all'arrivo, indipendentemente dal fatto che il tragitto stradale avvenga interamente sul territorio di uno Stato membro, e valuta quindi i vantaggi delle operazioni di trasporto combinato a livello dell'Unione.

15. Vari Stati membri hanno espresso preoccupazione per il fatto che la direttiva si applicherebbe ora a tutte le operazioni di trasporto combinato, anche all'interno degli Stati membri. Alcune delegazioni propongono di ritornare all'ambito di applicazione dell'attuale direttiva (ossia le operazioni internazionali di trasporto combinato) perché, a loro parere, ciò equivarrebbe a liberalizzare il cabotaggio nazionale. Altre propongono di chiarire l'applicazione degli articoli 2 e 4 nel contesto dell'estensione dell'ambito di applicazione, sottolineando il potenziale aumento dei problemi di cabotaggio illegale o di concorrenza sleale, dovuto al fatto che taluni autotrasportatori di altri Stati membri sarebbero in grado di offrire servizi meno costosi rispetto ad alcuni autotrasportatori nazionali. Tali delegazioni sostengono che offrire la liberalizzazione del cabotaggio quale incentivo per controbilanciare i costi intrinseci più elevati delle operazioni di trasporto combinato potrebbe non essere la soluzione politica migliore per incoraggiare la riduzione del trasporto su strada e che dovrebbe essere assicurata coerenza tra i trasporti internazionali di merci nell'Unione e l'auspicato trasferimento modale. Di conseguenza, alcune di queste delegazioni propongono la soppressione totale dell'articolo 4. Altre delegazioni sottolineano invece che non esiste una valutazione d'impatto sulla soppressione dell'articolo 4, così che sarebbe difficile valutare le conseguenze di una tale modifica sostanziale. Evidenziano altresì che dalle consultazioni dei portatori di interessi non è emersa la necessità di sopprimere l'articolo 4. Esprimono seri dubbi al riguardo e ricordano che le norme sul cabotaggio contenute in questa direttiva vanno intese come definite nel regolamento sull'accesso al mercato. Le delegazioni hanno inoltre sottolineato che la questione delle operazioni di cabotaggio è strettamente connessa alle norme sul distacco dei conducenti previste dall'articolo 2, paragrafo 2, della *lex specialis*, in particolare alla soglia temporale per l'applicazione delle tariffe salariali e delle ferie annuali retribuite dello Stato membro ospitante.

16. A tale proposito, secondo l'interpretazione della proposta della Commissione, le norme applicabili al trasporto internazionale su strada si applicherebbero alle operazioni internazionali di trasporto combinato, mentre quelle applicabili al trasporto nazionale su strada si applicherebbero alle operazioni nazionali di trasporto combinato. Sulla base di questa interpretazione, le disposizioni concordate nella *lex specialis* sarebbero applicabili anche ai trasporti combinati e l'ampia maggioranza delle delegazioni ha ribadito più volte che tali norme devono essere attentamente bilanciate onde evitare il dumping sociale al fine di incentivare le operazioni di trasporto combinato. Per tale motivo la presidenza bulgara ha deciso di inserire tra parentesi quadre il considerando 7 relativo all'applicazione dei summenzionati atti legislativi ai trasporti combinati (per una decisione in una fase successiva), in modo che sia possibile raggiungere un accordo nell'ambito dei negoziati sul regolamento sull'accesso al mercato e sulla direttiva *lex specialis*.
17. Un'altra questione connessa all'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva è l'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, che si riferisce alle imposte che gli Stati membri devono ridurre per le operazioni di trasporto combinato. Una delegazione ricorda che le questioni fiscali dovrebbero essere decise all'unanimità e propone di mantenere l'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, alle operazioni internazionali di trasporto combinato (tra Stati membri) come previsto dalla direttiva in vigore.

b) Ammissibilità delle operazioni di trasporto combinato

18. Ai fini di un'operazione di trasporto combinato, la proposta della Commissione specifica che ciascun tragitto stradale di una tale operazione deve essere limitato a un massimo di 150 km o al 20% della distanza totale all'interno dell'Unione in linea d'aria. La proposta elimina inoltre la limitazione dei tragitti non stradali affinché operazioni di trasporto combinato più importanti rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva. Propone altresì l'identificazione delle unità di carico intermodali al fine di facilitarne il trasferimento e la tracciabilità durante le operazioni di trasporto combinato.

19. Molte delegazioni non concordano con il criterio del 20% in quanto può permettere tragitti stradali molto lunghi che, in alcuni Stati membri, coprirebbero l'intero territorio. Propongono di mantenere unicamente il limite di 150 km - già un aumento rispetto ai 100 km previsti nell'attuale direttiva - che, a loro parere, potrebbe già essere inteso come un incoraggiamento a tragitti stradali più lunghi e quindi in contraddizione in certo qual modo con l'obiettivo principale dichiarato della proposta, ossia la promozione del trasferimento modale. Alcune delegazioni preferirebbero invece ritornare all'attuale criterio di ammissibilità di 100 km.
20. Inoltre, alcuni Stati membri vorrebbero evitare di essere attraversati interamente dal tragitto stradale di un'operazione di trasporto combinato e di dover al tempo stesso offrire incentivi per detta operazione, quando invece il trasferimento modale non ha nemmeno luogo nel loro territorio. Pur comprendendo il punto di vista della proposta della Commissione, vale a dire il perseguimento del trasferimento modale a livello di Unione, queste delegazioni trovano difficile offrire riduzioni fiscali o sui pedaggi stradali per le operazioni di trasporto combinato quando il tragitto stradale continua ad aver luogo nel loro territorio e il loro paese non vedrà di fatto alcuna riduzione del traffico stradale. Per questo motivo il testo di compromesso della presidenza bulgara propone di rendere facoltative le misure di sostegno della direttiva, di modo che gli Stati membri possano valutare e decidere in quale situazione sia opportuno offrire agli autotrasportatori del trasporto combinato le misure di sostegno previste dalla direttiva.
21. Altri Stati membri hanno apprezzato l'estensione del limite massimo del tragitto stradale a 150 km o al 20% della distanza totale all'interno dell'Unione poiché concordano con la conclusione della Commissione che detta estensione stimolerebbe un aumento positivo dei volumi di trasporto combinato.

22. Pertanto il testo di compromesso della presidenza bulgara propone di sopprimere il criterio del 20% e parallelamente di concedere agli operatori la possibilità di estendere il limite di 150 km ove necessario per raggiungere il terminale di trasbordo idoneo geograficamente più prossimo e mantenere così una certa flessibilità. Il testo di compromesso della presidenza bulgara proponeva anche di specificare in un atto di esecuzione i requisiti necessari per i terminali in termini di capacità di trasbordo, così da consentire il coinvolgimento diretto degli Stati membri nella scelta dei terminali usati per le operazioni di trasporto combinato. Inoltre, in aggiunta alle prove, di cui all'articolo 3, che dimostrano l'operazione di trasporto combinato, i conducenti dovranno anche giustificare la necessità di superare il limite stradale di 150 km. Tuttavia, nella riunione del Gruppo del 15 maggio, moltissime delegazioni hanno respinto l'atto di esecuzione quale soluzione di compromesso per l'estensione dei tragitti stradali verso il terminale idoneo più vicino, spiegando che è ancora necessario adoperarsi per trovare le necessarie salvaguardie che consentano di evitare potenziali abusi da parte degli operatori i quali potrebbero scegliere terminali di trasbordo più remoti al di là del limite stradale dei 150 km.

c) Distribuzione geografica dei terminali e misure di sostegno economico

23. Poiché i risultati delle consultazioni dei portatori di interessi hanno evidenziato che le misure ritenute a più alto impatto positivo sui volumi di trasporto combinato sarebbero il sostegno agli investimenti diretti in terminali di trasporto combinato e agli investimenti informatici nonché la riduzione dei costi d'accesso per specifiche operazioni di trasporto combinato su rotaia, la Commissione propone misure di sostegno obbligatorie per promuovere gli investimenti degli Stati membri nelle infrastrutture e nelle strutture per il trasporto combinato, in particolare la densità geografica dei terminali di trasbordo. Per questo motivo la Commissione propone che i punti di carico e i terminali siano, in media, collocati a una distanza tra di loro non superiore ai 150 km. La proposta prevede anche altre misure facoltative che gli Stati membri possono applicare per ridurre i costi delle operazioni di trasporto combinato allo scopo di renderle più competitive rispetto alle operazioni di trasporto solo su strada.

24. Gli Stati membri sono favorevoli allo sviluppo di infrastrutture di trasporto combinato quale passo importante verso la riduzione del trasporto merci su strada e delle emissioni. Tuttavia, parecchie delegazioni non approvano la distribuzione dei terminali di trasbordo sulla base di criteri geografici e fanno presente che il numero e l'ubicazione di detti terminali dovrebbero essere stabiliti in funzione delle esigenze di mercato. Inoltre, queste delegazioni sostengono che, per ragioni di sussidiarietà, gli investimenti sulla base dei bilanci nazionali non dovrebbero essere un obbligo e dovrebbero essere decisi dagli Stati membri. Gli Stati membri hanno anche fatto notare che sarebbero utili al riguardo norme più flessibili in materia di aiuti di Stato e un coordinamento con le iniziative MCE e TEN-T.
25. Per tener conto delle preoccupazioni espresse, il testo di compromesso della presidenza propone di trasformare il sostegno obbligatorio agli investimenti in una disposizione facoltativa. Alcune delegazioni sostengono tuttavia il testo della Commissione ritenendo che rendere gli investimenti facoltativi equivale a privare la disposizione di contenuto rendendola inutile, dal momento che gli Stati membri non hanno bisogno di una direttiva per poter prevedere misure a livello nazionale.

VI. ALTRE QUESTIONI IN SOSPELO

- *Formulario standard dell'Unione per le prove di operazioni di trasporto combinato*

26. Varie delegazioni propongono di predisporre un formulario standard dell'Unione per fornire le prove necessarie in un'operazione di trasporto combinato. Nell'intenzione della proposta della Commissione, l'elenco indicato all'articolo 3, paragrafo 2, costituirebbe di per sé detto formulario e lascerebbe all'operatore la libertà di scegliere se presentare le prove su supporto cartaceo o elettronico, senza aggiungere l'onere di un nuovo formulario. Tuttavia, le delegazioni succitate sottolineano che un formulario standard sostituirebbe le prove previste all'articolo 3, paragrafo 2, oltre a evitare i problemi di traduzione, e semplificherebbe pertanto la presentazione delle prove facilitando l'attuazione della direttiva.

- Accesso non discriminatorio ai terminali di trasbordo che beneficiano del sostegno pubblico

27. L'articolo 6, paragrafo 4, della proposta obbliga gli Stati membri a garantire un accesso non discriminatorio ai terminali di trasbordo. Varie delegazioni, tuttavia, fanno notare che questa disposizione non potrà applicarsi indefinitamente ai terminali privati, anche se hanno beneficiato di un sostegno pubblico, in quanto devono essere liberi di condurre i propri affari come meglio credono. Per tale motivo tali delegazioni propongono di introdurre una scadenza oltre la quale i terminali non siano più tenuti a questo obbligo.
28. Tutte le delegazioni e la Commissione hanno formulato una riserva generale di esame sull'ultima versione del testo (allegato alla presente relazione). Le modifiche rispetto alla versione precedente del testo sono evidenziate in **grassetto** e le parti soppresse con [...].
29. La Commissione si riserva di prendere posizione sull'intera proposta di compromesso in attesa dei negoziati con il Parlamento europeo.
30. DK, MT e UK hanno formulato una riserva d'esame parlamentare sulla proposta.

VII. CONCLUSIONI

31. Si invitano il Coreper e il Consiglio a prendere atto dei sostanziali progressi compiuti sotto la presidenza bulgara e del fatto che è necessario chiarire ulteriormente un certo numero di questioni. Pertanto, i competenti organi preparatori del Consiglio dovrebbero essere invitati a proseguire l'esame della proposta al fine di giungere a un accordo sul testo nella prossima sessione del Consiglio TTE.

Proposal for a

**DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL
amending Directive 92/106/EEC on the establishment of common rules for certain types of
combined transport of goods between Member States**

(Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 91(1) thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee³,

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions⁴,

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure,

Whereas:

- (1) The negative impact of transport on air pollution, greenhouse gas emissions, accidents, noise and congestion continue to pose problems to the economy, health and well-being of European citizens. Despite the fact that road transport is the main contributor of those negative effects, road freight transport is estimated to grow by 60 per cent by 2050.

³ OJ C , , p. .

⁴ OJ C , , p. .

- (2) Reducing the negative impact of transport activities remains one of the main goals of the Union's transport policy. Council Directive 92/106/EEC⁵ which establishes measures to encourage the development of combined transport, is the only legislative act of the Union to directly incentivise the shift from road freight to lower emission transport modes such as inland waterways, maritime and rail.
- (3) The goal of reaching 30% of road freight over 300 km shifted to other modes of transport such as rail or waterborne transport by 2030, and more than 50% by 2050, in order to optimise the performance of multimodal logistic chains, including by making greater use of more energy-efficient modes, has been slower than expected and according to the current projections, will not be reached.
- (4) Directive 92/106/EEC has contributed to the development of the Union's policy on combined transport and has helped shift a considerable amount of freight away from road. Shortcomings in the implementation of that Directive, notably ambiguous language and outdated provisions, and the limited scope of its support measures, have significantly reduced its impact.
- (5) Directive 92/106/EEC should be simplified and its implementation improved by reviewing the economic incentives to combined transport, with the aim of encouraging the shift of goods from road transport to modes which are more environmentally friendly, safer, more energy efficient and cause less congestion.

⁵ Council Directive 92/106/EEC of 7 December 1992 on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States (OJ L 368, 17.12.1992, p.38).

- (6) The volume of national intermodal operations constitutes 19,3% of the total intermodal transport in the Union. Such operations currently do not benefit from the support measures provided by Directive 92/106/EEC because of the limited scope of the definition of combined transport. However, the negative effect of national road transport operations, and notably greenhouse gas emissions and congestion, have an impact beyond the national borders. Therefore it is necessary to broaden the scope of Directive 92/106/EEC to national (intra-Member State) combined transport operations in order to support the further development of combined transport in the Union, hence an increase in the modal shift from road to rail, inland waterways and short sea shipping.
- (6a) Article 2 of Directive 92/106 EEC prohibits national quotas and authorisations for combined transport operations. The extension of the scope of this Directive to national combined transport operations should continue to prohibit such national restrictions when they are not based on EU law. Furthermore, Article 4 of this Directive continues to apply only to combined transport operations between the Member States.

- (7) [A combined transport operation is to be seen as one single transport operation that directly competes with a unimodal transport operation from the point of departure to the final destination. Regulatory conditions should ensure equivalence between international combined transport and international unimodal transport, and national combined transport and national unimodal transport respectively. In this regard it is important to point out that the relevant rules relating to posting of workers, including those set out in the *lex specialis* Directive and other social rules of transport continue to apply to combined transport operations. The application of these rules should take into account the character of the total transport operation. In particular, the rules on international road transport operations should apply to the road legs which are part of an international combined transport operation and the rules on transport by non-resident hauliers should apply to the road legs which are part of a national combined transport operation.]⁶
- (8) The current definition of combined transport includes different distance limits for the road legs of a combined transport operation, according to the mode of the non-road leg. For rail, there is no fixed distance limit but instead the undefined notion of “nearest suitable terminal” providing some flexibility to take account of specific situations. That limitation has raised many difficulties in its implementation due to various interpretations and specific difficulties to establish the conditions for implementation. It would be useful to lift those ambiguities while also ensuring that some measure of flexibility is retained. In particular, allowing an equal catchment area for all modal combinations and facilitating enforcement thanks to the simplicity of measuring the road leg distance in direct line based on addresses or GNSS coordinates of the beginning and end point of a road leg would simplify the planning of combined transport operations⁷.

⁶ Wording clarifying the application of the different provisions of the *lex specialis* to be decided on at a later stage, depending on agreement reached in the discussions on the *lex specialis*

⁷ DK is proposing to clarify under which conditions the transport of empty loading units is to be considered part of CT operations.

- (9) In the current definition of combined transport, the minimum distance of 100 km for the non-road leg of a combined transport operation ensures that most combined transport operations are covered. Rail and short sea shipping legs typically run over larger distances to be competitive with unimodal road transport. That minimum distance also ensures exclusion from the scope of specific operations such as short ferry crossings which would occur anyway. However, with such a minimum distance limitation, a number of inland waterways operations around ports and in and around agglomerations, which contribute greatly to decongesting the road networks in sea ports and in the immediate hinterland and to reducing environmental burdens in agglomerations, do not fall under the scope of the current Combined Transport Directive. It would therefore be useful to remove that minimum distance limitation, while maintaining the exclusion of non-road legs the sole purpose of which is to overcome a natural obstacle and that do not bring along modal shift in the EU. Such excluded non-road legs include direct island crossings by ferry such as Cork-Roscoff or through a tunnel such as Eurotunnel where there is no road alternative to the non-road leg, and cases where there is a theoretical road alternative for the non-road leg of the operation, but this road leg is not commercially viable as it is considerably longer and causing uncompetitive delays and prices, such as the ferry crossing from Tallinn to Stockholm, or the ferry crossing from Bari to Dubrovnik. On the other hand, non-road legs consisting of island connections where the operator chooses to go by ferry to a more distant port instead of the closest one, and thus avoiding a considerable distance of road transport, such as choosing Cork-Santander instead of driving from Roscoff to Spain, should not be excluded and should be able to benefit from support, as they bring along modal shift.

- (9a) Furthermore, while the current definition of combined transport only covers operations between Member States, a part of an intermodal transport operation between Member States and a third country should be interpreted to be covered by the Directive if the Union part of the operation fulfils the conditions set out in the definition of combined transport, as it brings modal shift in the Union. In that case, however, the non-road leg that crosses a European Union border has to be at least 100 km on EU territory. To avoid any doubt, a clarification to this effect is necessary.
- (9b) While the part of **intermodal** transport operations starting or ending in third countries that takes place within the Union is covered by this Directive under certain conditions, the conditions for access to the market and access to occupation applicable to hauliers from third countries continue to [...] **be subject to Union or Member States agreements with third countries containing provisions on road transport.**
- (10) The minimum size limit of intermodal loading units currently specified in the definition of combined transport could hamper the future development of innovative intermodal solutions for urban transport and any limit to container size or format should therefore be removed. On the other hand, being able to identify intermodal loading units through existing and widely used means of identification could speed up the handling of intermodal loading units in terminals and facilitate the flow of the combined transport operations.

- (11) The outdated usage of stamps in proving that a combined transport operation has occurred prevent the effective enforcement or the verification of eligibility for the measures provided for in Directive 92/106/EEC. The evidence necessary to prove that a combined transport operation is taking place should be clarified as well as the means by which such evidence is provided. In particular it is important to reiterate that such evidence may be provided, partly or fully, through existing transport documents such as consignment notes provided for under various international conventions. The use and transmission of transport information through electronic means such as in eCMR electronic consignment notes⁸ should be encouraged as it simplifies the provision of relevant evidence. In this regard, it is important to ensure the acceptance of electronic information by the relevant authorities. The provided evidence, whether on paper or in electronic format, should be reliable and authenticated, depending on the format by a written signature, a stamp or an electronic authentication method. The regulatory framework and initiatives simplifying administrative procedures and the digitalisation of transport aspects, should take into consideration developments at Union level.
- (12) The scope of the current economic support measures defined in Directive 92/106/EEC is very limited, consisting of fiscal measures (namely the reimbursement or reduction of taxes) which concern only certain types of combined rail/road transport operations. Other relevant measures for all modal combinations, should also be encouraged in order to reduce the share of road freight and to encourage the use of other modes of transport such as rail, inland waterways and maritime transport to reduce air pollution, greenhouse gas emissions, road traffic accidents, noise and congestion.

⁸ Provided for in the Additional Protocol to the Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road (CMR) concerning the Electronic Consignment Note.

- (13) The main infrastructure bottleneck hampering the shift from road freight to other modes of transport is at the transshipment terminal level. The current distribution and coverage of transshipment terminals in the Union, including along the existing TEN-T Core and Comprehensive network, is insufficient, while the capacity of existing transshipment terminals is reaching its limit and will need to develop in order to cope with overall freight traffic growth. Investing in transshipment terminal capacity may reduce overall transshipment costs, and hence produce a derived modal shift, as demonstrated in some Member States. Member States may take measures to support investment that would ensure that a network of efficient combined transport transshipment terminals with sufficient transshipment capacity to meet existing and future demand for transport infrastructure will be available to transport operators. Such measures could take the form of national transport policy planning, dedicated land planning, public private partnerships, lease of national or municipal land for dedicated purpose or different state aid measures. This would make combined transport operations more competitive compared to unimodal road transport and thus incentivise the use of freight transport alternatives and increase modal shift.
- (13a) The increased coverage, efficiency and capacity of transshipment terminals should, at the very minimum, be established along the existing TEN-T Core and Comprehensive networks. In order for operations to be able to benefit from this Directive, and giving due consideration to population density, geographical or natural constraints, market conditions and trade and freight flows, a long-term aim should be to have on average at least one suitable transshipment terminal for combined transport located no further than 150 km from any shipment location in the Union. Coordination between Member States and, where appropriate, with the Commission would facilitate achieving this target.

- (14) Member States may implement economic support measures in addition to the existing ones, targeting the various legs and elements of a combined transport operation. Such measures may, without prejudice to Articles 29 to 37 of Directive 2012/34/EU, include for example the reduction of certain taxes, infrastructure access charges, external cost charges, congestion charges or other transport fees, direct grants for transporting intermodal loading units in combined transport operations, partial reimbursement of transhipments cost, exemption from traffic bans, support for investments into digital solutions for combined transport.
- (15) Support measures for combined transport operations must be implemented in compliance with the State aid rules contained in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Furthermore, taking into account the importance of such support for development of combined transport, the Commission should assess which types of support measures could be considered to be compatible with internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty.
- (16) [...] (*moved to recital 13a*)
- (17) Support measures should also be reviewed on a regular basis by the Members States to ensure their effectiveness and efficiency.
- (18) For the purposes of this Directive, there should not be a distinction between combined transport for hire or reward and own-account combined transport.
- (19) To cope with and allow an evaluation of the evolution of Union transport, and in particular of the combined transport market, relevant, comparable and reliable data and information should be gathered by the Member States and reported to the Commission on a regular basis and the Commission should submit a report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive every five years. Where available, and to avoid duplication of work and administrative burden, relevant combined transport related data and information from existing sources, such as EUROSTAT or national statistical databases, can be re-used for that purpose.

- (19a) In order to ensure uniform conditions to facilitate the required reporting by the Member States, implementing powers should be conferred on the Commission [...] lay down the **detailed** content [...] of information on combined transport operations. Those powers should be *exercised* in accordance with Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council⁹.
- (20) Transparency is important for all stakeholders involved in combined transport operations. To support such transparency, it is important to ensure publication of all relevant rules, measures and contact details in an easily accessible way.
- (21) [...]
- (21a) [...]. (*moved to recital 19a*)
- (22) Since the objectives of this Directive to further promote the shift from road transport to more environmentally friendly modes of transport, and hence reduce the negative externalities of the Union transport system, cannot be sufficiently achieved by the Member States but can rather, by reason of the primarily cross-border nature of freight combined transport and interlinked infrastructure, and of the problems this Directive is intended to address, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on European Union. In accordance with the principle of proportionality as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives.
- (23) Directive 92/106/EC should therefore be amended accordingly,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

⁹ Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by the Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28.2.2011, p. 13).

Article 1

Directive 92/106/EEC is amended as follows:

(1) the title is replaced by the following:

“Council Directive 92/106/EEC of 7 December 1992 on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods¹⁰”;

new Article 1a:

The purpose of this Directive is to contribute to the reduction of air pollution, greenhouse gas emissions, road traffic accidents, noise and congestion by promoting the development of combined transport operations and to encourage the modal shift of freight transport from road to other modes of transport such as rail, inland waterways and maritime transport by increasing the competitiveness of combined transport operations compared to road freight.

(2) Article 1 is replaced by the following:

“Article 1

1. This Directive applies to combined transport operations.
2. For the purposes of this Directive, ‘combined transport’ means carriage of goods by a transport operation, consisting of an initial or final road leg of the journey, or both, as well as [...] one or more non-road legs of the journey using rail, inland waterway or maritime transport:

¹⁰ BE, DE, DK, EL, SE are against the extension of the scope of the Directive to include national combined transport.

- (a) in a trailer or semi-trailer, with or without a tractor unit, swap body or container, identified, in accordance with the identification regime established pursuant to international standards ISO6346 and EN13044,¹¹ where the unaccompanied intermodal loading unit is transhipped between the different modes of transport; or
- (b) by a road vehicle accompanied by its driver and carried by rail, inland waterways or maritime transport for the non-road leg of the journey (accompanied transport operation).

By way of derogation, point (a) of this paragraph shall until [*OJ please insert date 4 years after [...] the transposition referred to in Article 2 of [...] this Directive*] also cover non-cranable semi-trailers in unaccompanied combined transport that are not identified in accordance with the identification regime established pursuant to international standards ISO6346 and EN13044¹².

- 2a. This Directive shall not apply to those combined transport operations which do not bring along modal shift in the Union, when none of the non-road legs [...] has an equivalent viable road transport alternative¹³.
- 3. Each road leg referred to in paragraph 2 shall not exceed:
 [...]150¹⁴ km in distance as the crow flies;

¹¹ RO proposes to add: "... with a total maximum length of 45 feet,..."

¹² AT, supported by DE, is against the obligation to identify non-cranable semi-trailers on the basis of these standards.

¹³ FI proposes 50 km for the non-road leg, or to revert to the minimum 100 km of the current Directive. DK and HU propose at least 50 km for the non-road leg.

¹⁴ AT, supported by BE, DK, SI proposes a shorter distance, or exemptions for certain countries because of their specific situations. DK proposes 120 km, as a compromise. HR would support 100 km, but could also accept 120 km as a compromise. CZ and SK do not support further reduction of the 150 km limit. EE and PL support the COM proposal. LT would prefer to keep the 20% in point b)

- (b) 20% of the distance as the crow flies of the total combined transport operation in the Union.

That road leg distance limit shall apply to the total length of each road leg, regardless of any intermediary pick-ups on the initial leg and deliveries on the final leg of the journey.

The road leg distance limit may be exceeded for combined transport operations in order to reach the geographically nearest transport terminal which has the necessary operational transshipment capability for loading or unloading in terms of transshipment equipment, terminal capacity, terminal opening times and appropriate freight services.

¹⁵[...]

Member States shall, [...] publish and update the list of terminals fulfilling the necessary transshipment capability.

4. Where a combined transport operation starts and/or ends outside of the Union, this Directive shall apply to the part of the operation in the Union if:
- (a) the part of operation taking place in the Union fulfils the requirements laid down in paragraphs 2 and 3, and
- (b) the non-road leg that crosses a Union border is at least 100 km long in the Union¹⁶."

¹⁵ AT, CZ, DE, DK, EL, ES, HU, NL, PL, RO, SE are against this implementing act. IT and LU support the paragraph as it is. COM has a reservation on the deletion of the IA, whose purpose is to define harmonised criteria for the necessary operational transshipment capability of those terminals. HU proposes to define these criteria in the Directive.

¹⁶ LT and RO propose to add: '*or the nearest suitable terminal*' - for flexibility, to adapt to the existing infrastructure

4a. A Member State may decide not to apply the support measures provided by this Directive¹⁷ to combined transport operations with regard to a road leg that is [...] transiting its territory without loading or unloading freight¹⁸.

(3) Article 3 is replaced by the following:

“Article 3

1. Member States shall ensure that road transport is considered forming part of a combined transport operation covered by this Directive only if the haulier carrying out the given road transport operation can produce clear evidence that such road transport constitutes a road leg of a combined transport operation.
2. The evidence referred to in paragraph 1 shall comprise the following information¹⁹:
 - (a) the name and address of the shipper or the operator who organises the combined transport operation on behalf of the shipper.
 - (b) identification of the intermodal loading unit transported, or in case an road vehicle is carried in a non-road leg, identification of this road vehicle;

¹⁷ AT, supported by DK, HR, NL, SE and SI, propose to add the following: "...including the weight advantages foreseen in Directive 96/53/EEC, ..."

¹⁸ COM has a strong reservation on this new paragraph. CZ, ES, HU, IT, PL are against this paragraph.

¹⁹ CZ, EL, HR, HU, IE, PL and RO propose the creation of a standardised EU form for combined transport evidence, to make it easier for operators to present the evidence, and to facilitate enforcement. SI would support this idea if this form replaced the evidence foreseen in Article 1. COM explains that the list of evidence in Article 3(2) constitutes such a form and is already provided in the transport documents of the driver.

- (c) the combined transport operation routing:
- the places where each of the different legs of combined transport start and end in the Union and respective dates;
 - the following distances:
 - (i) distances as the crow flies for each road leg in the Union;
 - (ii) [...];²⁰
 - (iii) combined transport operations subject to Article 1.4 (b), the distance of the non-road leg in the Union
 - if the road leg exceeds 150 km, the justification for exceeding the distance according to the conditions set out in Article 1(3) ;
 - in case of the final road leg, confirmation from the last transshipment terminal that the identified intermodal loading unit has been transhipped between modes of transport, including the place and date, or in case this is not available, confirmation from the respective non-road leg operators that the identified intermodal loading unit or road vehicle has been carried by them as part of this combined transport operation, including the place and date of delivery.
- 2a. Any evidence referred to in paragraph 1 shall be duly authenticated.
3. No additional evidence or document shall be required in order to prove that the haulier is carrying out a combined transport operation.

²⁰ In line with footnote 10, COM has a strong reservation on this deletion.

4. The evidence referred to in paragraph 1 shall be presented upon the request of the authorised inspecting officer of the Member State where the check is carried out. It shall be in an official language of that Member State or in English.
- 4a. In the case of roadside checks, the driver shall be allowed to contact the head office, the transport manager the shipper or the operator who organises the combined transport operation on behalf of the shipper or any other person or entity which may support him in providing the information referred to paragraph 2. This information shall be provided within [45 minutes]²¹ from the start of the road-side check.
5. Such evidence may be presented electronically, using a revisable structured format which can be used directly for storage and processing by computers.
6. In the case of road side checks, a discrepancy of the transport operation with the provided evidence, notably as regards the routing information referred to in point (c) of paragraph 2 shall be permitted, if duly justified, in case of exceptional and unforeseen circumstances outside the control of the haulier(s) causing changes in the combined transport operation. To that end, the driver shall be allowed to contact the head office, the transport manager, the shipper or the operator who organises the combined transport operation on behalf of the shipper, or any other person or entity which may provide additional justification on this discrepancy between provided evidence and actual operation.";

22

²¹ Time should be aligned with Article 8(4a) of Regulation (EC) No 1072/2009.

²² DK, supported by BE, IT, LU and SE, proposes the deletion of Article 4 of Directive 92/106/EEC.

(4) Article 5 is replaced by the following:

“Article 5

3. Member States shall submit to the Commission in the first instance by [*xx/xx/xxxx - 18 months after transposition of the Directive*] and every [five] years thereafter a report providing information related to the combined transport operations covered by this Directive on their territory. The report shall contain information and statistics, where available, related in particular to main national and cross-border transport network corridors used in combined transport operations, the number of vehicles (a road train counting as a single vehicle), swap bodies and containers transported, transported tonnages, a list of transshipment terminals servicing combined transport operations and an overview of all national support measures applied and envisaged.
- (a) [...];
 - (b) [...];
 - (c) [...];;
 - (d) [...].
4. The Commission shall adopt implementing acts²³ in accordance with Article 10b describing the **detailed** content [...] of the information on combined transport operations referred to in paragraph 1. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 10b(2).

²³ DE, supported by At and SI, is against the delegation of power to COM for this issue, the content and details of CT information needs to be included in the basic act itself, not in the secondary legislation.

5. On the basis of an analysis of the national reports, in the first instance by [xx/xx/xxx - 9 months after the MS report submission deadline] and every [five] years thereafter the Commission shall draw up and submit a report to the European Parliament and to the Council on:
- (a) the economic development of combined transport;
 - (b) [...],
 - (c) [...],
 - (d) possible further measures, including a revision of the definition of combined transport as defined in Article 1 and an adaptation of the list of measures provided for in Article 6."

(5) In Article 6²⁴ the following paragraphs 4, 5, 6, 7 and 8 are added :²⁵

26

4. "Member States may [...] ²⁷ take measures for the achievement of the objective of this Directive to support investment in transshipment terminals as regards:

(a) the construction and, where necessary, the expansion of such transshipment terminals for combined transport;

(b) the increase of operational efficiency in existing terminals.

4a. [...] ²⁸

Member States shall ensure that publicly supported transshipment facilities are accessible to all operators without discrimination²⁹.

Member States may establish additional conditions for the eligibility for the support.

²⁴ In connection with the extension of the scope of the Directive in Article 1, NL suggests to keep the application of Article 6(1) to combined transport operations *between Member States*.

²⁵ AT, BE, CZ, EL, HR, IT, PL and SI propose to simplify the state-aid procedures, for instance by adding combined transport support to the Block Exemptions Regulation. PCY draws attention to the new text in recital 15 and the new paragraph 8a on this issue.

²⁶ BE, supported by LU, propose to extend paragraph 1 of Article 6 to all modes of transport, not just road and rail as in the current Directive.

²⁷ CZ would like a clarification of the wording and about how it can be transposed in national law. BE points out that now the level of ambition of the article has been lowered to the point of being unnecessary. COM is opposed to changing '*shall*' into '*may*' and proposes the following wording: '*...Member States shall take the necessary measures to encourage investment in*'

²⁸ Deleted text of this paragraph is now reflected in recital 13a. COM is proposing to keep the text in a simplified form, as follows: '*Member States shall ensure that, when such measures are implemented, priority is given to ensuring a sufficient geographical distribution of suitable facilities in the Union, and in particular on the TEN-T Core and Comprehensive networks.*'

²⁹ DE and IT propose to add a deadline for non-discriminatory access. CZ and HU limit it to 5 years.

5³⁰. Member States may take additional measures, to improve the competitiveness of combined transport operations as compared to equivalent road transport operations.

Such measures may, without prejudice to Articles 29-37 of Directive 2012/34/EU, address any or part of a combined transport operation, such as the operation of a road or non-road leg, the vehicle, vessel or intermodal loading unit used or the transshipment operations³¹

6. Member States shall communicate without delay the text of the support measures taken pursuant to this Article to the Commission.
 7. Member States shall re-evaluate their needs at least every [five] years and where necessary adapt the measures³²;
 8. [...]
 - 8a. The Commission shall undertake an assessment, in light of Articles 107 and 108 of the Treaty, of which types of support measures could be considered to be compatible with the internal market.";
- (6) Articles 7 and 9 are deleted³³.

³⁰ CZ, IT and PL propose to strengthen the language of this paragraph.

³¹ RO proposes the addition of the following text: "..., *respecting, where applicable, the principle of reciprocity between Member States*'.

³² AT proposes to limit this obligation to financial support only and replace the 5 year frequency with "regularly".

³³ IT is against this deletion.

(7) The following article is inserted:

“Article 9a

6. [...]

7. [...]

8. Member States shall publish in an easily accessible manner and free of charge the information relevant for the purposes of the application of this Directive, including the support available for economic operators and contact points in the relevant national authorities. Member States shall notify to the Commission the place where that information is published as well as the contact details and the different tasks of relevant national authorities.

9. [...]”;

(8) The following article is inserted:

“Article 10a

[...]”

"Article 10b³⁴

Committee procedure

1. The Commission shall be assisted by a committee. That committee shall be a committee within the meaning of Regulation (EU) No 182/2011.

Where reference is made to this paragraph, Article 5 of Regulation (EU) No 182/2011 shall apply."

Article 2

10. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by XXXXXX [two years after the entry into force of the Directive.] at the latest. They shall immediately inform the Commission thereof. When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. They shall also include a statement that references in existing laws, regulations and administrative provisions to the Directive repealed by this Directive shall be construed as references to this Directive. Member States shall determine how such reference is to be made and how that statement is to be formulated.
11. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

³⁴ AT and DE propose the deletion of this article (no implementing act).

Article 3

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

Article 4

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

For the European Parliament

The President

For the Council

The President
