



Bruselas, 8.11.2017
COM(2017) 648 final

2017/0290 (COD)

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**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2017) 362 final} - {SWD(2017) 363 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El discurso del Estado de la Unión de 2017 envía un mensaje claro: la UE debe convertirse en un líder mundial en descarbonización y transformar las medidas en empleo, crecimiento e innovación¹. Con el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático en vigor, deberá acelerarse la transición a una economía moderna y con bajas emisiones de carbono. El Consejo Europeo de junio de 2017² reafirmó el compromiso de la UE y de sus Estados miembros de aplicar rápida y plenamente el Acuerdo de París y de seguir liderando la lucha contra el cambio climático, al tiempo que reconoció que el Acuerdo de París es «un elemento clave para la modernización de la industria y la economía europeas».

Debido a la importante contribución del transporte a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la contaminación atmosférica, es crucial para la política de transporte de la UE conseguir que el transporte sea más sostenible. En la estrategia de la Unión de la Energía de febrero de 2015³ se indicó que la transición hacia un sector del transporte energéticamente eficiente e hipocarbónico era de importancia capital. Dicha transición cuenta con el apoyo de medidas concretas expuestas en la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones⁴, adoptada en julio de 2016, y cuya finalidad es: i) optimizar la eficiencia del sistema de transporte mediante la digitalización y una mayor promoción de la multimodalidad; y ii) incrementar el uso de energías alternativas de bajas emisiones para el transporte gracias al desarrollo de la infraestructura para combustibles alternativos adecuados a fin de avanzar hacia unos vehículos de emisión cero. Estas medidas están siendo aplicadas en la actualidad. En mayo de 2017, la Comunicación «Europa en movimiento» presentó una Agenda para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos⁵, acompañada de un primer paquete de propuestas. Ahora, como parte de este segundo paquete «Europa en movimiento», se proponen otras medidas complementarias, en particular la revisión de la Directiva relativa a los vehículos limpios o la modificación de la Directiva de transportes combinados.

La Directiva 92/106/CEE⁶ (la Directiva de transportes combinados) es el único instrumento jurídico de la Unión que incentiva directamente el cambio del transporte de mercancías por carretera a modos de transporte menos contaminantes, como la navegación interior, el transporte marítimo y el ferrocarril. Su objetivo es aumentar la competitividad del transporte transfronterizo intermodal (y, más concretamente, del «combinado») frente al transporte de mercancías efectuado únicamente por carretera.

Las medidas reglamentarias contemplan: i) mantener la libertad de prestación de los servicios transfronterizos, es decir, proteger el transporte combinado frente a las restricciones nacionales (régimen de autorización, tarifas reguladas y contingentación); ii) aclarar que las limitaciones del cabotaje por carretera [Reglamento (CE) n.º 1072/2009] no se aplican a los

¹ https://ec.europa.eu/commission/news/president-juncker-delivers-state-union-address-2017-2017-sep-13_en

² <http://www.consilium.europa.eu/media/23969/22-23-euco-final-conclusions-es.pdf>

³ COM(2015) 80.

⁴ COM(2016) 501.

⁵ COM(2017) 283.

⁶ Directiva 92/106/CEE relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros (DO L 368 de 17.12.1992, p. 38).

trayectos efectuados por carretera del transporte combinado internacional; y iii) permitir, mediante una referencia cruzada a la Directiva relativa a los pesos y dimensiones (Directiva 53/96/CE), cargas más pesadas para los vehículos utilizados en los trayectos efectuados por carretera del transporte intermodal para compensar la tara de la unidad de carga, así como el uso de contenedores de 45 pies.

Entre las medidas de apoyo económico se encuentran la concesión de determinados incentivos fiscales en lo referente a algunos de los impuestos aplicables a los vehículos de carretera utilizados en el transporte combinado y la ampliación de la definición de transporte por cuenta propia. La intención de estas medidas era corregir parcialmente el desequilibrio entre el transporte combinado y el efectuado únicamente por carretera causado por las externalidades negativas que no se reflejaban plenamente en el precio del transporte de mercancías por carretera.

Sin embargo, dado que la Directiva se adoptó en 1992, algunas de estas condiciones, como el uso de documentos de transporte de papel y de sellos como prueba de elegibilidad para el transporte combinado, junto con el entorno del mercado del transporte de mercancías, han evolucionado considerablemente. Aunque la Directiva sigue siendo pertinente para lograr el objetivo de la política de transportes de la UE de reducir las externalidades negativas, aún podrían mejorarse más su eficacia y su eficiencia si se revisa adecuadamente.

El objetivo de la iniciativa es continuar aumentando la competitividad del transporte combinado en comparación con el de mercancías de larga distancia por carretera y, por consiguiente, consolidar el cambio del transporte por carretera a otros modos de transporte, lo que debería reducir la proporción de las externalidades del transporte de mercancías. Esto se llevará a cabo mediante:

- la aclaración y la ampliación de la definición de transporte combinado;
- la mejora del seguimiento de las condiciones de elegibilidad y ejecución;
- el aumento de la eficacia de los incentivos; así como
- la mejora de las condiciones de notificación y seguimiento de la Directiva.

La iniciativa contribuye al programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), ya que tiene por objeto actualizar y simplificar la Directiva.

• **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Esta iniciativa tiene por objeto dar apoyo a la multimodalidad y reforzar el cambio del transporte de mercancías por carretera, abordando para ello las deficiencias de la legislación vigente (Directiva 92/106/CEE), y, especialmente, ampliando su ámbito de aplicación gracias a un conjunto más amplio de posibles medidas de apoyo. Esto incluye el apoyo a la inversión para las infraestructuras de transbordo, que ofrecerán incentivos adicionales y reducirán las diferencias de competitividad entre el transporte intermodal y el transporte de mercancías efectuado únicamente por carretera.

Esta iniciativa complementa otras medidas encaminadas a la creación de un Espacio Único Europeo de Transporte y contribuye al cambio hacia modos de transporte más sostenibles. Entre ellas figuran: el Reglamento (UE) n.º 913/2010 por el que se crean corredores ferroviarios internacionales para el transporte de mercancías; la Directiva 2012/34/UE por la que se establece un espacio ferroviario europeo único; la Directiva 2005/44/CE sobre los servicios de información fluvial (SIF) armonizados; y el Reglamento (UE) n.º 1315/2013

(RTE-T), que establece las orientaciones de la UE para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La iniciativa forma parte de los esfuerzos de la Comisión por crear «una Unión de la Energía resiliente⁷ con una política climática prospectiva», así como de las propuestas relativas a la movilidad de bajas emisiones. La Comunicación «Europa en movimiento»⁸ esbozó la estrategia para «una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos». Iba acompañada de una serie de propuestas como la revisión de la Directiva relativa a los gravámenes a los vehículos pesados (Directiva 1999/62/CE), una refundición de la Directiva 2004/52/CE relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje, la revisión de los reglamentos sobre el acceso al mercado y sobre las condiciones de trabajo en el sector del transporte de mercancías por carretera, así como nuevas medidas para sentar las bases de una movilidad cooperativa, conectada y automatizada.

Al objeto de seguir aplicando esta transición hacia la movilidad de bajas emisiones, estas medidas se complementan ahora con otras propuestas, como la revisión de la Directiva relativa a los vehículos limpios (Directiva 2009/33/CE), la revisión del Reglamento (CE) n.º 1073/2009 relativo al acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses, una propuesta de nuevas normas sobre emisiones de CO₂ para turismos y camionetas a partir de 2020, una iniciativa para fomentar la implantación de una infraestructura para combustibles alternativos y la presente propuesta de modificación de la Directiva de transportes combinados.

Además de contribuir a optimizar la eficiencia del transporte mediante la prestación de apoyo directo a la multimodalidad, la propuesta ayudará también a implantar una infraestructura de transporte moderna y eficiente, para lo que es necesaria más inversión, tal como se resalta en el Plan de Inversiones para Europa⁹. Con la ampliación de las medidas de apoyo propuesta, y en particular el apoyo a la inversión en infraestructuras para terminales de transbordo, la iniciativa respalda la inversión en las instalaciones de transbordo necesarias a lo largo de la red RTE-T.

La modificación propuesta es coherente con las normas existentes y con las nuevas normas propuestas relativas a las condiciones del cabotaje y al desplazamiento de los trabajadores del transporte por carretera. El actual texto de la Directiva de transportes combinados incluye en su artículo 4 la denominada «exención de cabotaje», que dispone que todo transportista por carretera establecido en la UE que cumpla los requisitos de acceso al mercado del transporte de mercancías entre Estados miembros tendrá derecho a efectuar el trayecto por carretera de una operación de transporte combinado que suponga o no el cruce de una frontera.

Con la actual definición, las operaciones de transporte combinado se consideran exclusivamente operaciones internacionales, algo que ha sido confirmado en varias sentencias del Tribunal de Justicia¹⁰ y que pone de relieve el considerando 16 del Reglamento (CE)

⁷ COM(2015) 80 final.

⁸ COM(2017) 283 final.

⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_es.

¹⁰ Por ejemplo, en el asunto C-2/84, Comisión/Italia, el Tribunal de Justicia confirmó que el trayecto del transporte combinado efectuado por carretera forma parte integrante de una única operación internacional de transporte combinado desde el punto de partida hasta el punto de llegada y que, por lo tanto, no se debe considerar transporte nacional. El transporte combinado debe considerarse una única

n.º 1072/2009¹¹. Con el fin de incentivar dichas operaciones, el transporte combinado internacional debe ser comparado con el transporte internacional efectuado únicamente por carretera y estar sujeto a las mismas normas. La mayoría de las partes interesadas y de los operadores coinciden en que se trata de una condición fundamental para el transporte intermodal internacional a fin de competir en igualdad de condiciones con el transporte internacional efectuado únicamente por carretera, y que debe mantenerse.

No obstante, algunas partes interesadas sostienen que la Directiva de transportes combinados abre la puerta a la posible elusión de las normas de cabotaje a causa de las dificultades para probar el aspecto de «transporte combinado internacional» de la operación. Para abordar este problema, las nuevas medidas de la propuesta de modificación de la Directiva de transportes combinados, de la propuesta de revisión de las normas de cabotaje del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 y de las normas específicas propuestas por lo que respecta a determinados aspectos de la Directiva 96/71/CE relativos al desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera y de la Directiva 2014/67/UE introducen definiciones simplificadas y aprovechan plenamente la oportunidad que ofrece la «revolución digital de la movilidad» con el fin de mejorar la eficiencia de las operaciones al encauzar mejor las ventajas de la digitalización. Permitir que los operadores de transporte utilicen medios electrónicos para facilitar a las autoridades las pruebas requeridas reduciría la carga administrativa y los costes de los procedimientos de ejecución. Ello permitiría también que las autoridades nacionales distinguieran mucho más fácil y claramente los trayectos efectuados por carretera en el transporte combinado internacional de las operaciones de cabotaje, evitando así los posibles abusos.

La propuesta de ampliar el ámbito de aplicación de las operaciones de transporte combinado a las operaciones nacionales reforzará el desarrollo del transporte combinado en la UE. Esta ampliación no tendrá repercusiones en el volumen de las operaciones de cabotaje, dado que la «excepción de cabotaje» no se aplicará a ese tipo de operaciones nacionales de transporte combinado. En este caso, el trayecto del transporte combinado efectuado por carretera estaría sujeto a las normas sobre cabotaje de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1072/2009 modificado, y también serían aplicables las nuevas normas propuestas sobre «desplazamiento de trabajadores». Así se garantizará que el posible cabotaje en el transporte combinado nacional no provoque competencia desleal en el mercado de la UE.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

Las bases jurídicas de la Directiva 92/106/CEE son el artículo 75 y el artículo 84, apartado 2, del Tratado CE.

operación desde el punto de partida hasta el punto de llegada. El mero hecho de que, en el Estado miembro de llegada, el transporte se efectúe únicamente por carretera no puede eliminar las ventajas del transporte combinado carretera/ferrocarril.

¹¹ «El presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de las disposiciones relativas al transporte entrante o saliente de mercancías por carretera como componente de un transporte combinado tal como se establece en la Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros. Los viajes nacionales por carretera dentro de un Estado miembro de acogida que no formen parte de una operación de transporte combinado tal como se establece en la Directiva 92/106/CEE entran en la definición de transportes de cabotaje y, en consecuencia, deben estar sujetos a los requisitos del presente Reglamento.»

La base jurídica de la modificación propuesta es el artículo 91, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo artículo 71 TCE). Este artículo aporta la base para la adopción de legislación de la UE que establezca en particular: a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros; b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro; [...] d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

El objetivo de la modificación de la Directiva de transportes combinados es seguir promoviendo el cambio del transporte de mercancías por carretera a modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente y, por lo tanto, continuar reduciendo las externalidades negativas del sistema de transportes de la UE. Para lograr este objetivo, es preciso ampliar el marco de medidas a favor del transporte combinado y simplificar y aclarar la Directiva. No se puede alcanzar de manera suficiente a nivel de Estado miembro, dado que la mayor parte del transporte combinado de mercancías es transfronteriza y depende de una infraestructura intermodal entre los Estados miembros. Es necesario un enfoque coordinado para invertir en las infraestructuras de transbordo intermodal.

Considerando que casi el 20 % del transporte intermodal europeo es nacional (en un único Estado miembro) y que en la actualidad queda fuera de la Directiva, ampliar el ámbito de aplicación a las operaciones nacionales de transporte combinado incrementaría el alcance de las medidas de apoyo necesarias para promover un cambio modal. De ese modo, se reducirían al mismo tiempo las externalidades globales, en particular las emisiones de gases de efecto invernadero y la congestión, cuyo impacto rebasa las fronteras nacionales. La congestión a escala regional o nacional afecta directamente a todos los usuarios de la carretera y las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación atmosférica también tienen una dimensión europea.

Además, al fijar unos objetivos comunes para las medidas de apoyo que han de adoptar los Estados miembros se evita que las medidas específicas adoptadas a escala nacional en apoyo del transporte combinado produzcan resultados distintos o se solapen. Concretamente, en cuanto a las medidas de apoyo a la inversión para terminales, es necesario un objetivo común en materia de cobertura de las terminales para evitar el exceso de capacidad.

- **Proporcionalidad**

Las medidas propuestas contribuyen a alcanzar los objetivos establecidos en la Directiva original.

Para aumentar el impacto de la Directiva es necesario ampliar su ámbito de aplicación a fin de incluir las operaciones nacionales. Deben aclararse la definición de transporte combinado y las condiciones de elegibilidad para garantizar que la Directiva se aplique más eficazmente, en particular en lo que se refiere a los beneficios derivados de las medidas de apoyo reglamentario y económico.

Las medidas de apoyo no imponen niveles obligatorios de apoyo económico, sino que confían el alcance y la metodología de dicho apoyo al nivel de competencia nacional. Los costes para los Estados miembros, las empresas y las personas son limitados en comparación con los beneficios potenciales. En particular, se espera que la ayuda a la inversión para terminales continúe generando beneficios más allá del período objeto de revisión.

- **Elección del instrumento**

Como el acto jurídico que se ha de modificar es una Directiva, el acto de modificación debería adoptar la misma forma.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / control de calidad de la legislación existente**

En 2016 la Comisión publicó su evaluación de la Directiva 92/106/CEE¹². En enero de 2015 se había publicado también un estudio externo titulado *Analysis of the EU Combined Transport* [Análisis del transporte combinado en la UE]¹³.

La evaluación llegó a la conclusión de que la Directiva sigue siendo un instrumento pertinente para apoyar el transporte combinado. Se estableció que, sin la intervención de la UE, los servicios transfronterizos de transporte combinado se verían confrontados con obstáculos derivados de los distintos ordenamientos jurídicos, por lo que dichos servicios serían menos atractivos y, posiblemente, inviables. La evaluación puso de relieve que el transporte combinado contribuye a reducir las externalidades negativas mediante un cambio modal. Sin embargo, la evaluación mostró que existe un margen significativo para mejorar la eficacia de la Directiva, debido al hecho de que algunas de sus disposiciones están anticuadas, su redacción está a veces obsoleta y es ambigua, y su alcance, limitado. Las deficiencias 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.

- **Consultas con las partes interesadas**

Las consultas de las partes interesadas cumplieron las normas mínimas para la consulta de las partes interesadas establecidas en la Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2002 [COM(2002) 704 final].

Se han llevado a cabo consultas para recopilar comentarios sobre las medidas de actuación propuestas y el impacto probable de dichas medidas. Las partes interesadas fueron consultadas sobre las cuestiones que no se habían abordado en anteriores consultas públicas (REFIT). Las consultas reflejaron cómo veían los distintos grupos de partes interesadas las medidas y las opciones estratégicas propuestas, cómo cabía esperar que estas influyeran en ellos, y cómo podía determinarse la opción preferida de las partes interesadas.

Entre las actividades de consulta figuraban las siguientes:

- 1) Se llevó a cabo una consulta pública abierta, organizada en internet y accesible durante 12 semanas. La consulta se celebró desde el 23 de enero de 2017 hasta el 23 de abril de 2017, utilizando la herramienta EUSurvey y la página de consulta de la DG MOVE. La Comisión recibió 79 cuestionarios completos y seis documentos de posición procedentes de 17 Estados miembros y de Suiza, principalmente del sector

¹² Informe final de la evaluación *ex post* (REFIT) de la Directiva 92/106/CEE de transportes combinados, SWD(2016) 140 final.

¹³ <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/studies/doc/2015-01-freight-logistics-lot2-combined-transport.pdf>.

del transporte y la logística: el 43 %, de asociaciones empresariales (entre las cuales había 13 organizaciones europeas o internacionales); el 36 %, de empresas privadas; el 11 %, de autoridades; el 8 %, de ONG, y el 2 %, procedentes del mundo académico.

- 2) Del 10 al 31 de marzo de 2017 se llevó a cabo una consulta en línea específica de las partes interesadas con ayuda de un consultor externo. Esta se centró principalmente en la definición y los incentivos económicos, y estaba especialmente adaptada a los distintos grupos de partes interesadas (industria, Estados miembros, interlocutores sociales y otros grupos de interés). La Comisión recibió 122 cuestionarios completos de 12 Estados miembros y de Suiza: el 44 %, de operadores de servicios de transporte o de asociaciones de operadores; el 17 %, de los usuarios de servicios de transporte o de asociaciones comerciales de usuarios del transporte; el 25 %, de las autoridades nacionales, y el 14 %, de otras asociaciones del ámbito del transporte.
- 3) El 30 de marzo de 2017 se organizó una reunión de partes interesadas, que permitía a los grupos de partes interesadas que participaban en la consulta específica intercambiar sus puntos de vista. Las 35 partes interesadas participantes representaban a todos los modos de transporte, así como a los puertos marítimos e interiores, las terminales, los propietarios de vagones y la industria del transporte combinado.
- 4) El 10 de abril de 2017, se celebró otra reunión de los Estados miembros, en la que estuvieron representados 14 Estados miembros.

Resumen de las aportaciones recibidas y uso de los resultados.

Tanto el sector del transporte y la logística (representado por los usuarios del transporte, los operadores y sus respectivas asociaciones) como las autoridades han expresado la necesidad de que se modifique urgentemente la Directiva de transportes combinados. Se considera que la legislación vigente está anticuada y que el apoyo reglamentario y económico a las operaciones de transporte combinado resulta inadecuado; además, las condiciones relativas a las operaciones elegibles se consideran inadecuadas para las modernas soluciones para la cadena de suministro y la situación competitiva de los servicios de transporte combinado.

En cuanto a la definición del concepto de transporte combinado, la mayoría de las partes interesadas propugnaba una ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva para incluir el transporte nacional y las operaciones con países no pertenecientes a la UE, previendo un importante impacto positivo en los volúmenes del transporte combinado y en el medio ambiente. La posible modificación de la distancia límite del trayecto efectuado por carretera en operaciones de transporte combinado provocó el mayor número de observaciones, con opiniones a menudo divergentes: muchas partes interesadas y autoridades nacionales desean mantener las actuales limitaciones, introduciendo tal vez cierta flexibilidad, mientras que el sector privado apoya la supresión de las limitaciones de la longitud del trayecto efectuado por carretera.

A pesar de estas diferencias, un posible compromiso podría consistir en conservar la definición actual y mantener la distancia de 150 km, dando paso al mismo tiempo a cierta flexibilidad manteniendo la noción de terminal apropiada más próxima si se definiera mejor. Por lo que respecta al trayecto no efectuado por carretera, las partes interesadas no manifestaron opiniones firmes sobre la modificación de la longitud mínima actual de 100 km; dicho umbral fue considerado insignificante para operaciones de transporte

ferrocarril/carretera, pero contraproducente para operaciones combinadas por vías navegables interiores.

Las partes interesadas manifestaron la opinión de que la ayuda ofrecida con arreglo a la Directiva vigente era, en general, insuficiente para fomentar los transportes combinados en la Unión. Sin embargo, dos de las medidas de apoyo reglamentarias se consideraron especialmente eficaces:

- la exención de las «restricciones de cabotaje» para los trayectos por carretera, así como
- la excepción de 44 toneladas del límite de 40 toneladas para operaciones de transporte combinado de conformidad con la Directiva sobre pesos y dimensiones.

Sobre las medidas de apoyo económico, existía un consenso general para ampliar el apoyo económico a todos los movimientos de transporte combinado en cada combinación modal. Se consideró que las medidas que podían producir el impacto positivo más importante sobre los volúmenes de transporte combinado eran: i) el apoyo a la inversión directa en terminales de transporte combinado, acompañado, en su caso, de subvenciones por unidad de carga transbordada; ii) los incentivos para inversiones en TI relacionadas con el transporte combinado o la utilización de soluciones innovadoras, como los camiones menos contaminantes; y iii) la reducción de los cánones de acceso para las operaciones de transporte combinado específicamente ferroviarias. Los Estados miembros expresaron reservas sobre las medidas obligatorias de apoyo.

La mayoría de las partes interesadas eran favorables a unas condiciones más claras sobre la prueba de elegibilidad de las operaciones de transporte combinado. También apoyaron la introducción de un sistema basado en documentos electrónicos, que podría sustituir el anticuado sistema de documentos de papel y sellos. Esta sugerencia contó con el respaldo de los Estados miembros.

En general, las partes interesadas mostraron un gran interés en recibir información regularmente sobre la situación de las operaciones de transporte combinado. También pidieron que se recogieran y se publicaran regularmente los datos relacionados con el transporte combinado y dieron su apoyo a la preparación y publicación de informes más detallados. Además, propusieron que se revisara la Directiva modificada con una determinada periodicidad, por ejemplo cada 5 años, para mantenerla actualizada.

- **Recogida de datos y utilización de asesoramiento técnico**

La definición del problema se basa principalmente en la evaluación REFIT¹⁴ y en el estudio externo¹⁵.

Se recurrió a contratistas externos para preparar el terreno para la evaluación de impacto:

- un estudio sobre la recogida de datos relativos a los costes¹⁶, concluido en marzo de 2017;

¹⁴ SWD(2016) 140 final.

¹⁵ *CT Study - Analysis of the EU Combined Transport* [Estudio TC: Análisis del transporte combinado de la UE], 2014; <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/studies/doc/2015-01-freight-logistics-lot2-combined-transport.pdf>.

- un estudio de actualización del panorama del mercado del transporte combinado¹⁷, concluido en marzo de 2017; así como
- un estudio en el que se resumen las consultas en apoyo de la evaluación de impacto¹⁸, concluido en julio de 2017.

- **Evaluación de impacto**

La iniciativa cuenta con el respaldo de una evaluación de impacto que ha recibido el dictamen favorable del **Comité de Control Reglamentario**. El Consejo ha formulado una serie de recomendaciones que requerían ajustes y aclaraciones sobre los siguientes puntos:

- la descripción del contexto y la manera en que la iniciativa se inscribe en la aplicación de otras normativas de la UE y otros esfuerzos complementarios para lograr un cambio modal;
- la identificación y la calificación de los cuellos de botella de las infraestructuras (en particular, las terminales de transbordo) para el desarrollo del transporte combinado;
- la justificación, desde el punto de vista de la subsidiariedad, de la inclusión del transporte combinado nacional en el ámbito de aplicación de la Directiva; así como
- el impacto esperado, en particular, las hipótesis subyacentes.

Los comentarios se han tenido en cuenta en la evaluación de impacto revisada, tal como se indica en el anexo I del informe de evaluación de impacto. Para abordar las cuestiones aquí mencionadas se realizaron las siguientes modificaciones:

- Se han añadido explicaciones, principalmente en la sección sobre el contexto político, acerca de la complementariedad de la revisión de la Directiva de transportes combinados con otras iniciativas existentes (para abordar la promoción de la multimodalidad y el apoyo a un cambio modal).
- Se han añadido más explicaciones sobre los cuellos de botella de las infraestructuras y cómo afectan a los problemas generales que aborda esta iniciativa. Se han añadido referencias específicas (en particular, sobre las limitaciones existentes y las necesidades en materia de terminales de infraestructuras ferroviarias) para contribuir a cuantificar estos cuellos de botella y las inversiones necesarias previstas.
- También se han incorporado más explicaciones sobre la subsidiariedad, en particular sobre la inclusión del transporte combinado nacional en la definición, pero también en la adopción de medidas de inversión en infraestructuras.
- Se han añadido en las secciones pertinentes, y en particular en el anexo sobre modelos analíticos, una descripción más detallada de las hipótesis subyacentes sobre el impacto y una descripción del modelo interno utilizado para calcular dicho impacto.

¹⁶ TRL (2017), *Gathering additional data on EU combined transport* [Recopilación de datos adicionales sobre el transporte combinado de la UE].

¹⁷ ISL+KombiConsult (2017), *Updating EU combined transport data – Final Report* [Actualización de los datos sobre el transporte combinado de la UE; informe final].

¹⁸ KombiConsult-Intermodality (2017), *Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)* [Consultas y análisis en el marco de la evaluación de impacto de la modificación de la Directiva de transportes combinados (92/106/CEE)].

Las **opciones estratégicas** evaluadas consisten en paquetes de medidas políticas que abordan los objetivos específicos y, más en concreto, las principales causas identificadas de los problemas:

- la definición de «transporte combinado», es decir, la cobertura geográfica, el trayecto efectuado por carretera, el trayecto no efectuado por carretera, la unidad de carga;
- el control de elegibilidad, es decir, los datos exigidos (para el control), la presentación de los datos, el lugar de control;
- las medidas de apoyo económico, es decir, ayuda a la inversión y apoyo operativo (p. ej. desgravaciones fiscales sobre los vehículos); así como
- las medidas administrativas, es decir, revisión de las medidas de apoyo, recogida de datos, cooperación entre los Estados miembros y transparencia.

Las opciones estratégicas se han basado en niveles cada vez mayores de clarificación, ambición e impacto «acumulativo» esperado.

La primera opción estratégica (OE1) consiste en una modificación menor de la Directiva, prestando especial atención a la simplificación: se simplifica la definición del transporte combinado definiendo una distancia única del trayecto efectuado por carretera para todos los modos de transporte. Se aceptan simples documentos electrónicos (p. ej. PDF) como prueba de elegibilidad, y los incentivos fiscales a las empresas de transporte en el trayecto del transporte combinado efectuado por carretera se amplían a todos los tipos de transporte combinado (no solo ferrocarril/carretera).

La opción estratégica 2 (OE2) se centra en la simplificación de los criterios de elegibilidad (definición), una mejor definición de las condiciones de ejecución y la ampliación de las medidas de apoyo económico. La opción se divide en dos subopciones, en función del nivel de ambición:

- En la subopción OE2A, el ámbito de aplicación se amplía para incluir las operaciones nacionales de transporte combinado. Existe una definición común del trayecto por carretera, independientemente del modo de transporte no efectuado por carretera (150 km o el 20 %, según el valor que sea mayor). Solo se consideran aceptables las unidades de carga intermodales con identificación ISO/UCI. Se especifican nuevos requisitos en materia de datos para probar las condiciones de elegibilidad, junto con la aceptación de datos electrónicos en un formato de datos revisable. También se ofrecen diversas opciones de apoyo económico.
- En la subopción OE2B, además de las medidas descritas en OE2A, la definición de transporte combinado incluye, para la parte del trayecto efectuado por carretera, cierta flexibilidad, dejando a los Estados miembros la posibilidad de usar como límite la «terminal apropiada más próxima». Se aceptan unidades de carga de todos los tamaños. De todas las medidas de apoyo económico, la de las inversiones en terminales se convierte en obligatoria.

Por último, la opción estratégica 3 (OE3) consiste en una ampliación de las medidas que contempla la Directiva sobre todo el transporte intermodal, con independencia de los límites de distancia o de los tipos de unidades de carga. Con esta opción, no existen requisitos de datos sobre la prueba de elegibilidad. La opción establece asimismo que son obligatorias todas las posibles medidas de ayuda.

En la evaluación de impacto se identificó OE2B como la opción preferida.

Aunque OE3 aportaría los mayores beneficios económicos absolutos, su coste para los Estados miembros, además del rendimiento general de la inversión, la hacen menos atractiva que las otras opciones, cuya ratio de rentabilidad de la inversión es más elevada. OE3 es también menos eficiente desde el punto de vista medioambiental que OE2A y OE2B. OE1 y OE2A no cumplen el objetivo del cambio modal para 2030 establecido en el Libro Blanco de 2011. En consecuencia, dado que OE2B garantiza el logro del objetivo del cambio modal para 2030 y aporta un rendimiento de la inversión y una eficiencia medioambiental superiores a los de OE3, la opción preferida es OE2B.

Las pymes —en particular, las que efectúan el tramo por carretera de las operaciones de transporte combinado y los pequeños operadores de vías navegables interiores— se benefician del apoyo de la Directiva de transportes combinados, que las ayuda a competir con el transporte de larga distancia por carretera más barato, y se beneficiarán de OE2B gracias al incremento de los volúmenes de transporte combinado. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la introducción de datos electrónicos estructurados para fines de control puede entrañar algunos costes de inversión iniciales, aunque se verían compensados por el ahorro previsto gracias al uso de datos electrónicos en el conjunto de la cadena de suministro.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

La dimensión REFIT de la presente propuesta radica en la simplificación y la actualización de la definición de transporte combinado, así como en la aclaración de las condiciones y los medios de aplicación (prueba de elegibilidad de la operación como transporte combinado).

La definición de transporte combinado consiste en:

- la aclaración y simplificación de la definición del trayecto efectuado por carretera, optando por una definición precisa (150 km o el 20 % de la distancia total) aplicable en combinación con cualquier modo de transporte;
- la supresión de toda limitación de distancia respecto del trayecto no efectuado por carretera;
- una especificación adicional de que solo se tendrán en cuenta las unidades de carga normalizadas; de esta manera, será más fácil el seguimiento y el recuento de las unidades de carga, al calcular los volúmenes de transporte combinado para los que se solicitan medidas de apoyo.

Respecto de las condiciones sobre la prueba de elegibilidad, al especificar claramente los datos necesarios y permitir el uso de documentos electrónicos, las autoridades encargadas de los controles de carretera y las que se ocupan de las medidas de ayuda podrán comprobar más fácilmente el aspecto del «transporte combinado».

Por último, las simplificaciones también se aplican a algunas referencias anticuadas, como el régimen liberal específico para el «transporte por cuenta propia». Como se explica en el informe REFIT, ya no es pertinente ni eficaz dada la disminución global del transporte por cuenta propia en el transporte de mercancías por carretera.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene incidencia en el presupuesto de la UE.

5. OTROS ELEMENTOS

• **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

El informe de la evaluación de impacto enumera una serie de ocho indicadores que deben utilizarse para el seguimiento de la eficacia y la eficiencia de las medidas adoptadas con el fin de cumplir los principales objetivos políticos:

- la parte que representan el transporte intermodal y del transporte combinado;
- el cambio modal del transporte por carretera;
- el ahorro resultante en relación con los costes externos ;
- el incremento del volumen de transporte intermodal por 1 EUR de apoyo facilitado;
- el aumento de la capacidad de carga de las unidades de carga intermodales;
- la reducción de la distancia media entre las terminales intermodales (por modo de transporte);
- la rentabilidad de las inversiones (RI) procedente del apoyo económico al transporte intermodal; así como
- la comparación y la evolución de los costes del transporte efectuado únicamente por carretera y del transporte intermodal en la misma distancia.

Para evaluar el impacto de la legislación, sería necesaria una evaluación exhaustiva una vez que se hayan aplicado todos los cambios. 27 meses después de la fecha de transposición de la Directiva, la Comisión llevaría a cabo una primera evaluación, que se repetiría cada dos años. La propuesta incluye requisitos específicos de información para los Estados miembros en relación con la utilización del transporte combinado, así como con la evolución de la infraestructura y las medidas de apoyo aplicadas.

• **Documentos explicativos (en el caso de las Directivas)**

Teniendo en cuenta el ámbito de aplicación de la propuesta, y el hecho de que solo se modifica la Directiva 92/106/CEE, que los Estados miembros han transpuesto ya plenamente, no parece justificado ni proporcionado exigir documentos explicativos.

• **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El título de la Directiva se refería a «[...] transportes combinados de mercancías entre Estados miembros». Ahora, se modifica el título para reflejar el ámbito de aplicación ampliado, eliminando la expresión «entre Estados miembros», e incluir la ampliación de la definición de «transporte combinado», tal como se contempla en el artículo 1 modificado, a las operaciones nacionales (dentro de un Estado miembro).

Artículo 1

En el artículo 1 se establecía el ámbito de aplicación de la Directiva y la definición de «transportes combinados». A causa de la ambigüedad, la falta de claridad de dicha definición y su limitado ámbito de aplicación, el artículo se sustituye por una definición adaptada y más

clara de «transportes combinados» en la Directiva. La nueva definición, tal como se presenta en este nuevo artículo 1, es la siguiente:

- Amplía, en su apartado 4, el ámbito de aplicación de «transportes combinados» a todas las operaciones en la Unión, incluidas las operaciones nacionales de transporte combinado.
- Aclara y precisa, en su apartado 3, la distancia máxima del trayecto efectuado por carretera como 150 km o el 20 % de la distancia total, independientemente del tipo de trayecto no efectuado por carretera (ferrocarril, vía navegable interior o marítima), velando al mismo tiempo por que exista cierta flexibilidad debido a limitaciones operativas o geográficas específicas en los Estados miembros.
- Suprime, en el apartado 2, la limitación relativa al trayecto no efectuado por carretera al objeto de incorporar al ámbito de aplicación de la Directiva operaciones importantes de transporte combinado utilizando vías navegables interiores.
- También especifica, en el apartado 2, los tipos de unidad de carga que son admisibles (es decir, normalizados según ISO/CEN) en operaciones de transporte combinado.

Artículo 3

El artículo 3 incluía una referencia a un documento de transporte que puede utilizarse como prueba de elegibilidad (referencia al artículo 6 del Reglamento n.º 11 del Consejo, de 27 de junio de 1960), y contemplaba especificaciones adicionales sobre la información que debía añadirse, en particular el uso de sellos para confirmar o verificar determinadas partes de la operación. Dado que estas condiciones se consideraron poco claras y que los sellos ya no se utilizan en muchas instalaciones, el artículo se sustituye incluyendo una especificación más precisa de las condiciones y tipos de datos que se vayan a utilizar como prueba de elegibilidad para el transporte combinado, a los efectos de los controles de carretera realizados en un Estado miembro en un trayecto de la operación de transporte efectuado por carretera:

- El apartado 1 define las condiciones para que el transporte por carretera se considere parte de una operación de transporte combinado.
- El apartado 2 enumera y detalla los datos que deben presentarse como pruebas.
- El apartado 3 establece que no se exigirá ningún documento adicional para probar la operación de transporte combinado.
- El apartado 4 establece los requisitos de presentación de las pruebas, en particular a los efectos de un control en carretera.
- El apartado 5 describe el formato aceptable de los datos probatorios que han de presentarse, en particular el posible uso de los documentos de transporte existentes, pero también la posibilidad de utilizar medios electrónicos con un formato estructurado revisable.
- El apartado 6 consiste en una salvaguardia para los operadores en caso de discrepancia entre las operaciones reales y la información facilitada en las pruebas, cuando las discrepancias se deban a circunstancias excepcionales.

Artículo 5

El artículo 5 contemplaba las obligaciones de presentación de informes de la Comisión (con la ayuda de los Estados miembros), pero no incluía ninguna obligación sistemática de recoger los datos pertinentes para cumplir con dicha obligación. Ahora se propone modificar las

condiciones de presentación de informes y las obligaciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de la Directiva:

- El apartado 1 introduce la obligación de que los Estados miembros informen a la Comisión, 18 meses después de la fecha de transposición de la Directiva, sobre los datos relativos a las condiciones del mercado de transportes combinados en su territorio, en particular sobre la infraestructura de que se trate y las medidas nacionales de apoyo adoptadas. Asimismo, prevé la posibilidad de que la Comisión pueda adoptar, mediante actos delegados, medidas para ayudar a los Estados miembros en su obligación, detallando mejor el contenido de la información que debe notificarse.
- El apartado 2 establece que la Comisión evalúe, partiendo de estos informes nacionales, la aplicación de la Directiva, incluida su eficacia y eficiencia, y que también puede contemplar medidas adicionales.
- El apartado 3 establece que el suministro de información y la notificación por los Estados miembros es periódica, cada dos años.

Artículo 6

El artículo 6 incluía las condiciones de apoyo económico aplicables al transporte combinado. Se añaden cinco nuevos párrafos a fin de ampliar el ámbito de aplicación de estas medidas de apoyo:

- El apartado 4 introduce medidas obligatorias de apoyo para fomentar nuevas inversiones por parte de los Estados miembros en infraestructuras e instalaciones para el transporte combinado y se centra en las prioridades subyacentes, y en particular en la densidad de terminales de transbordo. También contempla las condiciones para la coordinación entre los Estados miembros y la Comisión, a fin de evitar el posible solapamiento de la inversión en infraestructuras de transbordo, lo que podría provocar un exceso de capacidad de las terminales, especialmente en los corredores de la RTE-T.
- El apartado 5 prevé medidas de apoyo adicionales que los Estados miembros pueden adoptar con el fin de complementar las ya existentes a fin de reducir el coste de una operación de transporte combinado y hacerla más competitiva con respecto a la operación equivalente efectuada únicamente por carretera. Estas medidas opcionales pueden afectar a cualquier parte de la operación de transporte combinado (cualquier trayecto, el vehículo utilizado en cada trayecto, la unidad de carga o la operación de transbordo).
- El apartado 6 exige a los Estados miembros que comuniquen a la Comisión las medidas de apoyo adoptadas.
- El apartado 7 prevé una revisión periódica de las medidas adoptadas, con el fin de garantizar su eficacia.
- El apartado 8 establece el objetivo general que deben abordar las medidas de apoyo.

Artículo 7 y Artículo 9

Los artículos 7 y 9 contenían disposiciones específicas destinadas a abordar y facilitar el transporte por cuenta propia. Se suprimen los artículos 7 y 9. Según la evaluación REFIT, la

importancia del transporte por cuenta propia en el transporte por carretera ha disminuido considerablemente, pasando del 30 % en 1986 al 15 % en 2012, y el beneficio para las partes interesadas derivado de los artículos específicos de dicha modalidad ha sido limitado.

Habida cuenta de la simplificación en la nueva definición propuesta para el transporte combinado y de las aclaraciones acerca de las pruebas para las operaciones de transporte combinado, ya no resulta razonable hacer una distinción, en el contexto de la presente Directiva, entre el transporte combinado por cuenta ajena y el transporte combinado por cuenta propia. Salvo que se especifique algo distinto, los derechos y obligaciones de la Directiva son los mismos para ambos tipos de transporte.

Artículo 9 bis

Este artículo se añade para garantizar que se ofrece transparencia a todas las partes interesadas que participan en operaciones de transporte combinado con respecto a la aplicación de la Directiva, y en particular a las medidas de apoyo disponibles y las condiciones para su aplicación.

Para ello se establecerá una red de autoridades competentes a fin de promover la cooperación entre los Estados miembros mediante el intercambio de la información y las mejores prácticas pertinentes, en particular sobre las medidas de apoyo, y mediante la elaboración de una lista de los principales puntos de contacto para las partes interesadas. Además, el apartado 4 dispone que la Comisión deberá facilitar la lista de las autoridades competentes y de las medidas pertinentes adoptadas por los Estados miembros.

Artículo 10 bis

Este artículo se añade al objeto de introducir el procedimiento para el ejercicio de los poderes delegados de la Comisión.

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

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 91, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Prevía transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹⁹,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²⁰,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) El efecto negativo del transporte sobre la contaminación atmosférica, las emisiones de gases de efecto invernadero, los accidentes, el ruido y la congestión siguen planteando problemas a la economía, a la salud y al bienestar de los ciudadanos europeos. Pese a que el transporte por carretera es el principal causante de esos efectos negativos, existen estimaciones de que el transporte de mercancías por carretera [en la Unión] crecerá un 60 % hasta 2050.
- (2) Reducir el impacto negativo de las actividades de transporte sigue siendo uno de los principales objetivos de la política de transportes de la Unión. La Directiva 92/106/CEE²¹, que establece medidas para fomentar el desarrollo del transporte combinado, es el único acto legislativo de la Unión que incentiva directamente el cambio del transporte de mercancías por carretera a modos de transporte con emisiones más bajas, como la navegación interior, la navegación marítima y el ferrocarril.
- (3) El objetivo de alcanzar, a más tardar en 2030, el cambio del 30 % del transporte de mercancías por carretera en distancias superiores a los 300 km a otros modos de

¹⁹ DO C [...] de [...], p. [...].

²⁰ DO C [...] de [...], p. [...].

²¹ Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros (DO L 368 de 17.12.1992, p. 38).

transporte, como el ferrocarril o las vías navegables, y de más del 50 % de aquí a 2050, con el fin de optimizar el rendimiento de las cadenas logísticas multimodales, en particular utilizando en mayor medida modos más eficientes desde el punto de vista energético, ha sido más lento de lo esperado y, según las proyecciones actuales, no se logrará.

- (4) La Directiva 92/106/CEE ha contribuido al desarrollo de la política de la Unión en materia de transportes combinados y ha ayudado a trasladar fuera de las carreteras una parte considerable del transporte de mercancías. Su impacto se ha visto significativamente mermado a causa de ciertas deficiencias en la aplicación de dicha Directiva, sobre todo su lenguaje ambiguo y sus disposiciones obsoletas, además de lo limitado del alcance de sus medidas de apoyo.
- (5) La Directiva 92/106/CEE debe simplificarse y su aplicación ha de mejorarse mediante la revisión de los incentivos económicos al transporte combinado, con el fin de favorecer el cambio del transporte de mercancías por carretera a modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, más seguros, más eficientes desde el punto de vista energético y que causen menos congestión.
- (6) El volumen de las operaciones intermodales nacionales representa el 19,3 % del total del transporte intermodal en la Unión. Dichas operaciones no se benefician de las medidas de apoyo previstas por la Directiva 92/106/CEE, debido a lo limitado del ámbito de aplicación de la definición de transportes combinados. Sin embargo, el efecto negativo de las operaciones nacionales de transporte por carretera, y en particular de las emisiones de gases de efecto invernadero y la congestión, tienen unas repercusiones que rebasan las fronteras nacionales. Por lo tanto, conviene ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 92/106/CEE a las operaciones nacionales (dentro de un Estado miembro) de transporte combinado para apoyar el desarrollo del transporte combinado en la Unión, de ahí el aumento del cambio modal de la carretera al ferrocarril, las vías navegables interiores y el transporte marítimo de corta distancia.
- (7) Una operación de transporte combinado debe considerarse una sola operación de transporte que compite directamente con una operación de transporte unimodal desde el punto de partida hasta el destino final. Las condiciones reglamentarias deben garantizar la equivalencia entre el transporte combinado internacional y el transporte unimodal internacional, y el transporte combinado nacional y el transporte unimodal nacional, respectivamente.
- (8) La definición actual de transporte combinado contempla diferentes límites de distancia en relación con los trayectos de una operación de transporte combinado efectuados por carretera, según el modo del trayecto no efectuado por carretera, y en el caso del ferroviario, no establece un límite de distancia fija, pero en su lugar tiene en cuenta el concepto de «terminal apropiada más próxima» a fin de ofrecer cierta flexibilidad y tener en cuenta situaciones específicas. Dicha definición ha planteado muchas dificultades para ser aplicada debido a distintas interpretaciones y dificultades específicas para establecer las condiciones de aplicación. Sería conveniente suprimir dichas ambigüedades, sin dejar de garantizar que se mantiene cierto grado de flexibilidad.
- (9) En la actual definición de transporte combinado, la distancia mínima de 100 km del trayecto de una operación de transporte combinado no efectuado por carretera garantiza que quedan incluidas la mayor parte de las operaciones de transporte combinado. Los trayectos por ferrocarril y transporte marítimo de corta distancia cubren grandes distancias para ser competitivos en relación con el transporte efectuado

únicamente por carretera. Esa distancia mínima también excluye del ámbito de aplicación ciertas operaciones específicas como las travesías de transbordadores de corta distancia o el transporte por alta mar, que se producirían de todos modos. Sin embargo, con estas limitaciones, no se tienen en cuenta, a los efectos de las operaciones de transporte combinado, una serie de operaciones en las vías de navegación interior en las inmediaciones de los puertos y en las aglomeraciones urbanas y alrededor de estas, que contribuyen en gran medida a descongestionar el transporte por carretera en los puertos marítimos y en las zonas interiores adyacentes, así como a reducir las cargas medioambientales en las aglomeraciones. Por lo tanto, sería útil eliminar dicha distancia mínima, manteniendo al mismo tiempo la exclusión de determinadas operaciones como el transporte por alta mar o las travesías en transbordador a corta distancia.

- (10) El límite mínimo de tamaño de las unidades de carga que se especifica actualmente en la definición de transporte combinado podría obstaculizar el futuro desarrollo de soluciones intermodales innovadoras para el transporte urbano. Por el contrario, la capacidad de identificar las unidades de carga gracias a las normas existentes podría acelerar su manipulación en terminales y facilitar el flujo de las operaciones de transporte combinado, a fin de velar por un tratamiento más fácil de las unidades de carga identificadas y de garantizar el futuro de estas.
- (11) El uso, ya anticuado, de sellos para demostrar que se ha efectuado una operación de transporte combinado impide la aplicación efectiva de la Directiva 92/106/CEE o la verificación de la elegibilidad en relación con las medidas previstas en dicha Directiva. Debe aclararse cuáles son las pruebas necesarias para demostrar que se está efectuando una operación de transporte combinado, así como con qué medios se aportan dichas pruebas. Debe fomentarse la utilización y la transmisión de información electrónica sobre el transporte, que debería simplificar el suministro de las pruebas oportunas y su tratamiento por parte de las autoridades pertinentes. El formato utilizado debe ser fiable y auténtico. El marco regulador y las iniciativas tendentes a la simplificación de los procedimientos administrativos y la digitalización de los aspectos relativos al transporte deben tener en cuenta la evolución de la situación a nivel de la Unión.
- (12) El ámbito de aplicación de las actuales medidas de apoyo económico definidas en la Directiva 92/106/CEE es muy limitado y consiste en medidas fiscales (a saber, el reembolso o la reducción de impuestos) que afectan solamente a las operaciones de transporte combinado ferrocarril/carretera. Estas medidas deben ampliarse a las operaciones de transporte combinado que incluyen las vías navegables interiores y el transporte marítimo. También han de respaldarse otros tipos de medidas pertinentes, como las de apoyo a la inversión en infraestructuras o diversas medidas de apoyo económico.
- (13) El principal obstáculo de infraestructura que dificulta el cambio del transporte de mercancías por carretera a otros modos de transporte se encuentra a nivel de la terminal de transbordo. La actual distribución y cobertura de las terminales de transbordo en la Unión, al menos a lo largo de la red básica y la red global existentes de la RTE-T, es insuficiente, y la capacidad de las terminales de transbordo existentes está llegando a sus límites y tendrá que desarrollarse para hacer frente al crecimiento general del tráfico de mercancías. Invertir en la capacidad de las terminales de transbordo puede reducir los costes globales de transbordo y, por lo tanto, producir un cambio modal, como ha quedado demostrado en algunos Estados miembros. Por consiguiente, los Estados miembros deben velar, en coordinación con los Estados miembros vecinos y con la Comisión, por que se construyan o se pongan a disposición

de los operadores de transporte más terminales de transbordo de transporte combinado y capacidad de transbordo. Ello supondría un incentivo para la utilización de alternativas al transporte de mercancías y el aumento del cambio modal, con el resultado de que las operaciones de transporte combinado sean más competitivas que el transporte efectuado únicamente por carretera. El aumento de la cobertura y la capacidad de las terminales de transbordo debe establecerse, como mínimo, a lo largo de la red básica y la red global existentes de la RTE-T. Como promedio, debe existir al menos una terminal apropiada de transbordo para el transporte combinado situada como máximo a 150 km de cualquier punto de expedición en la Unión.

- (14) Los Estados miembros deben aplicar medidas adicionales de apoyo económico además de las ya existentes, centrándose en los diversos trayectos de una operación de transporte combinado, con el fin de reducir el transporte de mercancías por carretera y de fomentar la utilización de otros modos de transporte, como el ferrocarril, las vías navegables interiores y el transporte marítimo, reduciendo así la contaminación atmosférica, las emisiones de gases de efecto invernadero, los accidentes de tráfico, la contaminación acústica y la congestión. Dichas medidas pueden incluir la reducción de determinados impuestos o gravámenes sobre el transporte, subvenciones para las unidades intermodales de carga efectivamente transportadas en operaciones de transporte combinado o el reembolso parcial del coste de los transbordos.
- (15) Las medidas de apoyo a las operaciones de transporte combinado deben adoptarse de conformidad con las normas sobre ayudas estatales contenidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- (16) Las medidas de apoyo deben coordinarse, en la medida de lo necesario, entre los Estados miembros y la Comisión.
- (17) Las medidas de apoyo deben ser asimismo objeto de revisión periódica por los Estados miembros para garantizar su eficacia y su eficiencia.
- (18) A efectos de la presente Directiva, no debe hacerse distinción alguna entre transporte combinado por cuenta ajena y transporte combinado por cuenta propia.
- (19) Para afrontar la evolución del transporte, y en particular del mercado del transporte combinado, los Estados miembros deben recopilar los datos y la información pertinentes y transmitirlos periódicamente a la Comisión, que debe presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la presente Directiva cada cuatro años.
- (20) La transparencia es importante para todas las partes interesadas que participan en operaciones de transporte combinado, y en particular para aquellas afectadas por la presente Directiva. Al objeto de apoyar dicha transparencia y de promover una mayor cooperación, deben identificarse las autoridades competentes en cada Estado miembro.
- (21) Con vistas a atender a la evolución del mercado y al progreso técnico, debe delegarse la facultad de adoptar actos de conformidad con el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en la Comisión en lo que se refiere a añadir a la presente Directiva más detalles sobre la información relativa a las operaciones de transporte combinado que deben comunicar los Estados miembros. Reviste especial importancia que la Comisión lleve a cabo las consultas oportunas durante la fase preparatoria, en particular con expertos, y que esas consultas se realicen de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional sobre la

mejora de la legislación de 13 de abril de 2016²². En particular, a fin de garantizar una participación equitativa en la preparación de los actos delegados, el Parlamento Europeo y el Consejo deben recibir toda la documentación al mismo tiempo que los expertos de los Estados miembros, y sus expertos deben tener acceso sistemáticamente a las reuniones de los grupos de expertos de la Comisión que se ocupen de la preparación de actos delegados.

- (22) Los objetivos de la presente Directiva consisten en promover el cambio del transporte por carretera a modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente y, por lo tanto, reducir las externalidades negativas del sistema de transportes de la Unión; dado que los Estados miembros no pueden lograr dichos objetivos de manera suficiente, sino que, debido a la naturaleza esencialmente transfronteriza del transporte combinado de mercancías y de las infraestructuras interrelacionadas, así como a los problemas que pretende resolver la presente Directiva, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión, esta puede adoptar medidas, de conformidad con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar estos objetivos.
- (23) Procede por tanto modificar la Directiva 92/106/CE en consecuencia.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

La Directiva 92/106/CEE queda modificada como sigue:

- 1) el título se sustituye por el texto siguiente:

«Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías»;

- 2) El artículo 1 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 1

1. La presente Directiva se aplicará a las operaciones de transporte combinado.
2. A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por «transportes combinados», los transportes de mercancías mediante una operación de transporte, compuesta de un trayecto inicial o final del viaje efectuado por carretera, o ambos, así como un trayecto del viaje no efectuado por carretera, utilizando el transporte por ferrocarril, vías navegables o marítimo:
 - a) en un remolque o semirremolque, con o sin unidad tractora, caja móvil o contenedor, identificados de conformidad con el régimen de identificación establecido con arreglo a lo dispuesto en las normas internacionales ISO 6346 y EN 13044, si la unidad de carga se transborda entre los diferentes modos de transporte; o

²² DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

b) en un vehículo de carretera transportado por ferrocarril, vías navegables interiores o transporte marítimo en el trayecto del viaje no efectuado por carretera.

Los trayectos no efectuados por carretera utilizando vías navegables interiores o transporte marítimo para los que no exista transporte por carretera alternativo equivalente o que sean inevitables en una operación de transporte viable desde el punto de vista comercial no se tendrán en cuenta a los efectos de las operaciones de transporte combinado.

3. Cada trayecto por carretera mencionado en el apartado 2 no superará la más larga de las distancias siguientes en el territorio de la Unión:

- a) 150 km de distancia en línea recta;
- b) el 20 % de la distancia en línea recta entre el punto de carga en el trayecto inicial y el punto de descarga en el trayecto final, cuando equivalga a una distancia superior a la que se refiere la letra a).

Este límite de distancia del trayecto efectuado por carretera se aplicará a la longitud total de cada trayecto efectuado por carretera, incluidas todas las recogidas y entregas intermedias. No se aplicará al transporte de una unidad de carga vacía ni al punto de recogida de las mercancías ni al transporte a partir del punto de entrega de las mercancías.

Para las operaciones de transporte combinado ferrocarril/carretera, podrá rebasarse el límite de la distancia del trayecto efectuado por carretera si lo autorizan el Estado miembro o los Estados miembros en cuyo territorio se realice el trayecto efectuado por carretera, con el fin de alcanzar la terminal de transporte geográficamente más próxima que tenga la capacidad operativa necesaria de transbordo para la carga o descarga en lo referente al equipo de transbordo, la capacidad de la terminal y los servicios adecuados de transporte ferroviario de mercancías.

4. Se considerará que tiene lugar una operación de transporte combinado en la Unión cuando la operación o la parte de esta que tenga lugar en la Unión cumpla los requisitos establecidos en los apartados 2 y 3.».

3) El artículo 3 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 3

1. Los Estados miembros velarán por que el transporte por carretera se considere parte de una operación de transporte combinado a que se refiere la presente Directiva solamente si el transportista puede presentar pruebas claras de que dicho transporte por carretera constituye un trayecto de una operación de transporte combinado efectuado por carretera, incluido el transporte de unidades de carga en vacío antes y después del transporte de mercancías.

2. Las pruebas a que se refiere el apartado 1 incluirán los siguientes datos relativos a cada operación de transporte combinado:
- a) nombre y apellidos, dirección, datos de contacto y firma del expedidor; [.]
 - b) el lugar y la fecha en que se inicia la operación de transporte combinado en la Unión;
 - c) el nombre, la dirección y la dirección de contacto del destinatario;
 - d) el lugar en que finaliza la operación de transporte combinado en la Unión;
 - e) la distancia en línea recta entre el lugar en que comienza la operación de transporte combinado y el lugar en que finaliza la operación de transporte combinado en la Unión;
 - f) una descripción, firmada por el expedidor, de la operación de transporte combinado que incluya al menos los siguientes detalles para cada trayecto, incluido para cada modo de transporte que constituya el trayecto no efectuado por carretera, de la operación en el territorio de la Unión:
 - i) orden de los trayectos (es decir, primer trayecto, trayecto no efectuado por carretera o trayecto final);
 - ii) nombre, dirección y datos de contacto del transportista;
 - iii) modo de transporte y su orden en la operación;
 - g) identificación de la unidad de carga intermodal transportada;
 - h) respecto del trayecto inicial del transporte efectuado por carretera:
 - i) el lugar de transbordo para el trayecto no efectuado por carretera;
 - ii) la distancia del trayecto inicial del transporte efectuado por carretera en línea recta entre el lugar de expedición y la primera terminal de transbordo;
 - iii) en caso de que se haya completado el trayecto inicial por carretera, una firma del transportista que confirme que se ha efectuado la operación de transporte del trayecto por carretera;
 - i) respecto del trayecto final de transporte efectuado por carretera:
 - i) el lugar en que se reciben las mercancías desde el trayecto no efectuado por carretera (ferrocarril, vías navegables interiores o transporte marítimo);
 - ii) la distancia del trayecto final de transporte efectuado por carretera en línea recta entre el lugar de transbordo y el lugar en que finaliza la operación de transporte combinado en la Unión;
 - j) respecto del trayecto no efectuado por carretera:
 - i) en caso de que se haya completado el trayecto no efectuado por carretera, una firma del transportista (o transportistas, en el caso de dos o más operaciones no efectuadas por carretera en el trayecto no efectuado por carretera) que confirme que se ha efectuado la operación de transporte del trayecto no efectuado por carretera;
 - ii) cuando se disponga de ellos, una firma o un sello de las autoridades ferroviarias o portuarias competentes en las terminales pertinentes

correspondientes (estación de ferrocarril o puerto) a lo largo del trayecto no efectuado por carretera confirmando que se ha completado la parte pertinente del trayecto no efectuado por carretera.

3. No se exigirá ningún documento adicional para probar que el transportista está llevando a cabo una operación de transporte combinado.
4. Las pruebas a las que se refiere el apartado 1 deberán ser presentadas o transmitidas a petición del agente encargado de la inspección del Estado miembro en que se efectúe el control. En caso de controles de carretera, se presentarán en el transcurso de dicho control. Las pruebas deberán estar redactadas en una lengua oficial de dicho Estado miembro o en inglés. Durante un control de carretera, el conductor estará autorizado a ponerse en contacto con la sede central, el gestor de transporte o cualquier otra persona o entidad que pueda ayudarlo a aportar las pruebas mencionadas en el apartado 2.
5. Las pruebas podrán proporcionarse mediante un documento de transporte que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 6 del Reglamento n.º 11 del Consejo, o mediante otros documentos de transporte existentes, como el del Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR) o el de las Reglas uniformes relativas al Contrato de transporte internacional de mercancías por ferrocarril (CIM).

Dichas pruebas podrán ser presentadas o transmitidas por vía electrónica, utilizando un formato estructurado revisable que pueda utilizarse directamente para su almacenamiento y tratamiento informáticos, incluyendo los elementos complementarios de la carta de porte electrónica con arreglo al Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (eCMR) para la parte del trayecto por carretera.

6. A los efectos de los controles de carretera, se permitirá una discrepancia entre la operación de transporte y las pruebas presentadas, sobre todo por lo que se refiere a la información sobre la ruta prevista en la letra g) del apartado 2, si está debidamente justificada, en caso de circunstancias excepcionales que escapen al control del transportista o transportistas y que provoquen cambios en la operación de transporte combinado. Con tal finalidad, el conductor estará autorizado a ponerse en contacto con la sede central, el gestor de transporte o cualquier otra persona o entidad que pueda aportar una justificación adicional sobre esta discrepancia entre las pruebas presentadas y la operación real.

* Reglamento n.º 11 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del artículo 79 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (DO 52 de 16.8.1960, p. 1121).»;

- 4) El artículo 5 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 5

1. Los Estados miembros presentarán a la Comisión, por primera vez a más tardar el [xx/xx/xxxx - 18 meses a partir de la transposición de la Directiva], y cada dos años a partir de entonces, un informe en relación con las operaciones de transporte

combinado a que se refiere la presente Directiva efectuadas en su territorio y que contenga la siguiente información:

a) los enlaces de la red de transporte nacional y transfronteriza utilizados en las operaciones de transporte combinado;

b) el volumen en unidades equivalentes a veinte pies (TEU) y en toneladas/kilómetro de las operaciones de transporte combinado desglosado por tipo de operación (ferroviario, por carretera y por vías navegables interiores, etc.) y por distribución geográfica (nacional y dentro de la Unión);

c) el número y la distribución geográfica de las terminales que se utilizan en las operaciones de transporte combinado y el número anual de operaciones de transbordo efectuadas en dichas terminales;

d) un resumen de todas las medidas nacionales de apoyo utilizadas y previstas, incluyendo el correspondiente grado de utilización y su evaluación de impacto.

2. La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados, de conformidad con el artículo 10 *bis*, que complementen la presente Directiva describiendo el contenido y los pormenores de la información sobre las operaciones de transporte combinado a que se refiere el apartado 1.

3. A partir de un análisis de los informes nacionales, por primera vez a más tardar el [xx/xx/xxxx — 9 meses después del plazo de presentación del informe de los Estados miembros], y dos años a partir de entonces, la Comisión elaborará y presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre:

a) el desarrollo económico del transporte combinado, en particular a la luz de la evolución del comportamiento medioambiental de los diferentes modos de transporte;

b) los efectos de la aplicación de la Directiva y otros actos legislativos de la Unión en este ámbito;

c) la eficacia y la eficiencia de las medidas de apoyo previstas en el artículo 6;

d) otras posibles medidas, incluida una revisión de la definición de transporte combinado tal como consta en el artículo 1, y una adaptación de la lista de medidas previstas en el artículo 6.».

5) En el artículo 6, se añaden los siguientes apartados 4, 5, 6, 7 y 8:

«4. Cuando sea necesario para la consecución del objetivo a que se refiere el apartado 9, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para apoyar la inversión en terminales de transbordo en lo que respecta a:

a) la construcción y, en caso necesario, la ampliación de dichas terminales de transbordo para el transporte combinado;

b) el incremento de la eficiencia operativa en las terminales existentes.

Los Estados miembros se coordinarán con los Estados miembros vecinos y con la Comisión y velarán por que, al aplicar estas medidas, se dé prioridad a garantizar una distribución geográfica equilibrada y suficiente de instalaciones apropiadas en la Unión, y en particular en las redes global y básica de la RTE-T, al objeto de que ningún punto de la Unión se encuentre a una distancia superior a 150 km de una terminal.

Los Estados miembros velarán por que las instalaciones de transbordo sean accesibles a todos los operadores, sin discriminación alguna.

Los Estados miembros podrán establecer condiciones suplementarias de elegibilidad en cuanto a las medidas de apoyo.

5. Los Estados miembros podrán adoptar medidas adicionales a fin de mejorar la competitividad de las operaciones de transporte combinado en comparación con las operaciones equivalentes alternativas de transporte por carretera.

Dichas medidas podrán referirse a toda operación de transporte combinado o a parte de esta, como la operación en un trayecto efectuado por carretera o no efectuado por carretera, incluido el vehículo utilizado en dicho trayecto, o como la unidad de carga o las operaciones de transbordo.

6. Los Estados miembros informarán a la Comisión sobre las medidas adoptadas con arreglo al presente artículo y sus especificaciones.

7. Los Estados miembros evaluarán el impacto de dichas medidas de apoyo y reevaluarán sus necesidades al menos cada cuatro años y, cuando proceda, adaptarán las medidas.

8. Los Estados velarán por que las medidas de apoyo a las operaciones de transporte combinado tengan como objetivos reducir el transporte de mercancías por carretera y fomentar la utilización de otros modos de transporte, como el ferrocarril, las vías navegables interiores y el transporte marítimo, reduciendo así la contaminación atmosférica, las emisiones de gases de efecto invernadero, los accidentes de tráfico, la contaminación acústica y la congestión.»;

- 6) Se suprimen los artículos 7 y 9.

- 7) Se inserta el artículo siguiente:

«Artículo 9 bis

1. Los Estados miembros designarán a una o a varias autoridades competentes para velar por la aplicación de la presente Directiva y actuar como principal punto de contacto para su aplicación.

Los Estados miembros notificarán a los demás Estados miembros y a la Comisión cuáles son las autoridades competentes a que se refiere el párrafo primero.

2. Los Estados miembros velarán por que las autoridades nacionales competentes cooperen con las autoridades competentes de otros Estados miembros. A tal fin, los Estados miembros se asegurarán de que las autoridades competentes se faciliten mutuamente la información necesaria para la aplicación de la presente Directiva. En lo que respecta a la información que se intercambie, la autoridad receptora garantizará el mismo nivel de confidencialidad que la autoridad de origen.
3. Los Estados miembros publicarán de manera fácilmente accesible y gratuita la información pertinente sobre las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 6, así como cualquier otra información pertinente a efectos de la aplicación de la presente Directiva.

4. La Comisión publicará y actualizará, cuando sea necesario, la lista de las autoridades competentes a que se refiere el apartado 1, así como una lista de las medidas mencionadas en el artículo 6.»;

- 8) Se inserta el artículo siguiente:

«Artículo 10 bis

1. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados en las condiciones establecidas en el presente artículo.
2. La competencia para adoptar actos delegados contemplada en el artículo 5, apartado 2, se confiere a la Comisión por un período indefinido a partir de *[la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva (modificativa)]*.
3. La delegación de poderes mencionada en el artículo 5, apartado 2, podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La Decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La Decisión surtirá efecto el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en una fecha posterior indicada en la misma. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.
4. Antes de adoptar un acto delegado, la Comisión consultará a los expertos designados por cada Estado miembro en consonancia con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional de 13 de abril de 2016 sobre la mejora de la legislación.*
5. Tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.
6. Los actos delegados adoptados en virtud del artículo 5, apartado 2, entrarán en vigor únicamente si, en un plazo de dos meses desde su notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ni el Parlamento Europeo ni el Consejo formulan objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, tanto el uno como el otro informan a la Comisión de que no las formularán. El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

* DO L 123 de 12.5.2016, p. 1. »

Artículo 2

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el XXXXXX *[un año después de la adopción de la Directiva]*. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Incluirán igualmente una mención en la que se precise que las referencias hechas, en las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes, a la Directiva derogada por la presente Directiva se entenderán hechas a la presente Directiva. Los Estados miembros establecerán las modalidades de dicha referencia y el modo en que se formule la mención.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 3

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 4

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente