



Council of the
European Union

Brussels, 30 October 2017
(OR. en, fr)

13825/17

Interinstitutional Files:
2017/0114 (COD)
2017/0115 (CNS)

TRANS 445
FISC 242
ENV 881
CODEC 1712
IA 164

COVER NOTE

From:	General Secretariat of the Council
date of receipt:	27 October 2017
To:	Delegations

Subject:	Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures [doc. 9672/17 - COM(2017) 275 final] Proposal for a Council Directive amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures, as regards certain provisions on vehicle taxation [doc. 10175/17 - COM(2017) 276 final] – Opinion of the European Economic and Social Committee
----------	--

Delegations will find attached a copy of the above-mentioned opinion.

This opinion is available in all language versions on the following website:

<http://www.eesc.europa.eu/>



European Economic and Social Committee

TEN/640
Eurovignette

OPINION

European Economic and Social Committee

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures and the Proposal for a Council Directive amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures, as regards certain provisions on vehicle taxation
[COM(2017) 275 final – 2017/0114 (COD)]
[COM(2017) 276 final - 2017/0115 (CNS)]

Rapporteur: **Alberto MAZZOLA**

Consultation	European Council, 12/06/2017 and 23/06/2017 European Parliament, 15/06/2017
Legal basis	Articles 91 and 113 of the Treaty on the Functioning of the European Union
Section responsible	Transport, Energy, Infrastructure and the Information Society
Adopted in section	02/10/2017
Adopted at plenary	18/10/2017
Plenary session No	529
Outcome of vote (for/against/abstentions)	121/2/6

1. Conclusions and recommendations

- 1.1 The EESC considers that the introduction by the EU of a fair, transparent, non-discriminatory and non-bureaucratic system of road pricing that is proportionate to road use and the external costs generated by lorries, buses and cars, without fragmenting pricing systems and while complying with the "user pays" and "polluter pays" principles, would have a positive impact by combating the deterioration of road infrastructure, congestion and pollution. In accordance with the conditions listed below, this system could be gradually applied to HDVs and LDVs on the trans-European transport network (TEN-T), beginning with priority sections.
- 1.2 The EESC emphasises the importance of updating the common legal framework to ensure uniform scope for all road users, especially regarding the EU-level pricing system in connection with the use of road infrastructure of EU importance – based on distance travelled – such as the TEN-T roads, motorways and national roads carrying significant international traffic.
- 1.3 The transport sector plays a vital role in the EU's mobility and socio-economic development, and the EESC argues that in order to meet the challenges of growth and sustainability we must optimise the transport infrastructure network. Investing in infrastructure is crucial to growth and employment, since a 1% increase in spending on infrastructure raises the level of output by 0.4% in the same year and by 1.5% four years later¹.
- 1.4 The EESC is concerned that "while transport infrastructure needs are estimated at about EUR 130 billion per year at the European level, the average investment levels in the EU are well below EUR 100 billion since the beginning of the crisis"². Spending on road infrastructure maintenance has fallen, in spite of the new EU framework for the development of the trans-European Transport Network introduced at the end of 2013³ and measures supported by the EU structural funds⁴. The Multiannual Financial Framework 2021-2027 is unlikely to increase the resources needed.
- 1.5 In the EESC's view, it is crucial that revenues from the use of road infrastructure be allocated as follows: those relating to the use of infrastructure should go to cover the costs of building, developing, operating and maintaining road infrastructure, while those connected with external costs should be earmarked for measures to mitigate the negative effects of road transport and to improve performance through alternative infrastructure, innovative traffic management systems, automatic driving, electrification – quick recharging points, particularly – and alternative energy systems.
- 1.6 In the EESC's view, the additional revenues thus obtained – which, under the option chosen by the EC, could amount to EUR 10 billion per year⁵, EUR 20 billion if made compulsory for all HDVs, and even more if extended to include LDVs – could significantly boost the completion and functioning of the

¹ IMF, World Economic Outlook, 10.2014.

² ITF, *ITF Transport Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015.

³ Regulation (EU) No 1315/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network and repealing Decision No 661/2010/EU ([OJ L 348, 20.12.2013](#)).

⁴ In the course of 2014-15 the total investment by the EU institutions from their financial sources (i.e. TEN-T/CEF, ERDF/CF and EIB loans) in TEN-T core and comprehensive network infrastructure amounted to EUR 30.67 billion in all 28 Member States.

⁵ [Impact assessment for the Eurovignette Directive](#).

trans-European transport network, including its technological aspects. However, the public contribution to infrastructure financing is still pivotal and essential.

- 1.7 The EESC sees the revision of the Eurovignette legislation as an opportunity to set common, harmonised standards and to monitor and step up the proper application of this legislation, creating a dedicated EU register and collecting relevant information from the Member States.
- 1.8 The EESC considers it essential that the internal transport market be free of discriminatory practices and urges the EC to take action to rapidly ensure full compliance with the EU legislative framework. In particular, the charges applied and discounts for regular and/or national users must not discriminate against occasional and/or non-national users.
- 1.9 Another major concern for the EESC focuses on the effects of climate change and levels of environmental protection and all aspects regarding health and social well-being in relation to the rational use of transport. As it has previously pointed out "with regard to transport, the objective of reducing greenhouse (GHG) emissions by 60% compared with 1990 levels is still very ambitious and requires major efforts"⁶.
- 1.10 The EESC reiterates that the user pays and polluter pays principles should be applied flexibly in the context of peripheral regions and remote rural, mountain and island areas, in order to avoid effects that are inversely proportional to the costs and in order to ensure that it continues to be useful as a way of influencing choices regarding the organisation of transport operations, while at the same time abolishing any unfair competition between different modes of transport (TEN/582 The impact of the conclusions of COP 21 on EU transport policy).
- 1.11 The EESC also considers it vital to review the effects of the Directive after two years of entering into force, in particular the effects in terms of benefits coming from new investments, as well as costs for freight with a view to avoid deteriorating the global competitiveness of European industries.
- 1.12 The EESC considers that special attention must be given to the acceptability of measures to users, consumers and the general public in terms of the transparency and clarity of the new charging framework, ensuring – in part by means of multilingual road signs – that users have an immediate and clear appreciation of the purpose of the amounts collected and their fair distribution and allocation, as well as of the absence of excessive or dual charges, including using two summary indicators of road quality, congestion levels and emissions savings per km of infrastructure..
- 1.13 The EESC is convinced that allocating revenues derived from the application of the new legislation, as indicated above, could generate additional employment for more than half a million workers.
- 1.14 In the EESC's view, the Commission should monitor and reinforce tools for the correct and uniform application of the new legislation, including regular, scientifically-based checks on the levels of external costs and an effective match between the pricing systems adopted and real vehicle emissions, which do not currently benefit the best-performing vehicles. It should also address a detailed annual

⁶ [OJ C 303, 19.8.2016, p. 10.](#)

progress report on the application of the revised directive to the EP and to the Council, as well as to the CoR and the EESC.

2. Introduction

- 2.1 Transport is a crucial pillar of the European single area, making freedom of movement for people, workers, goods and services across the Union a reality. The efficiency and quality of transport networks have a direct impact on sustainable development, the quality of life and employment, and European competitiveness.
- 2.2 The EU's road transport economy provides 5 million direct jobs and generates almost 2% of EU GDP, with 344 000 road passenger transport and 560 000 road freight enterprises⁷, making a major contribution to growth and employment in the EU, and consequently requiring pro-active policies.
- 2.3 Transport is the main cause of air pollution, presently accounting for a quarter of Europe's greenhouse gas emissions. Roughly a quarter of road transport emissions are due to lorries and buses, a share which is set to increase by some 10% between 2010 and 2030 (*EU Reference Scenario 2016: Energy, transport and GHG emissions – Trends to 2050*). As a first step, the EC has concentrated on two proposals: one on the certification of carbon dioxide emissions and fuel consumption of these vehicles and another on the monitoring and reporting of such certified data.
- 2.4 The strategy adopted, which the EESC discussed in an earlier document⁸, includes a roadmap towards low-emissions mobility to drive this transition, not least in the light of the targets laid down in the Paris climate-change agreement.
- 2.5 The strategy pursues three objectives: to ensure a more effective transport system, to promote alternative, low-carbon energies in the transport sector, and to promote low/zero emission vehicles.
- 2.6 Its principal scope is road transport, which is responsible for more than 70% of overall transport greenhouse gas emissions and a large share of air pollution, but the other transport sectors must also contribute.
- 2.7 In order to bring about more energy cost- and emissions-efficient transport, the right price signals must be sent and account taken of externalities: in this respect, the EC plans to introduce road tolls based on actual kilometres travelled in order better to reflect the "polluter pays" and "user pays" principles.
- 2.8 Four problems are tackled by applying these principles more broadly: the solution is to be found in "fair and efficient road pricing".
 - road transport is responsible for 17% of the EU's CO₂ emissions and usage of low and zero emissions vehicles is insufficient to meet the 2030 climate and energy goals;

⁷ [EU Transport in figures](#), European Commission, 2016, based on Eurostat data.

⁸ [OJ C 383, 17.11.2015, p. 84](#).

- the quality of EU roads is deteriorating because of falling infrastructure investment and delays in maintenance, with no account taken of the long-term economic impact;
- some Member States have introduced temporary pricing (vignettes) that discriminates against occasional non-national operators;
- the pollution and congestion generated by road vehicles entail significant costs for society.

2.9 The **economic impact** analyses reveal important differences in increased costs for transport users, the authorities and operators, balanced against increased revenues and reductions in congestion costs and other externalities, while identifying potentially negative impacts in terms of distribution and impact on SMEs as a result of increased costs⁹.

2.10 The digital technologies have the capacity to increase the safety, efficiency and inclusivity of transport, by allowing for fluid, door-to-door mobility, integrated logistics and added-value services, with the spread of smart transport systems in all transport modes as an integral part of the development of the multimodal trans-European transport network.

2.11 The steps taken at European level concerning low-emissions transport cannot but have a major **impact on regions** crossed by transport infrastructure, with direct consequences in terms of energy, spatial, environmental and transport planning, and with significant effects on the economy and employment.

2.12 With regard to the **acceptability of such measures to users, consumers** and the general public, more needs to be done in terms of transparency and clarity in order to create a low and zero-emissions vehicle market. Consumer information should be improved by vehicle labelling and support should be provided with regard to public procurement. At the same time, action must be taken in terms of the transparency of the new charging framework, ensuring that users have an immediate and clear appreciation of the purpose of the amounts collected and their fair distribution, and of the absence of excessive or dual charges.

3. Gist of the EC proposals

3.1 In the EC's proposals, pricing applies to road infrastructure, is commensurate with the distance travelled – excluding any kind of flat-rate pricing as currently practised in some EU countries – and covers all types of vehicles: not only heavy goods vehicles but also coaches, buses, vans and cars. Consequently, it concerns both freight and passenger transport and proposes modulating charges in line with the potential for pollution and wear of the infrastructure. More specifically, the legislative amendments concern:

- provisions on tolls and user charges, applying to all vehicles and not only those weighing more than 3.5 tonnes: updating of the provisions of the directive and extension of its scope to all heavy duty vehicles (HDV) from 1.1.2020, and to light vehicles with the removal of exemptions, maximum values of external cost charging and simplification of requirements for such charging.

⁹ [Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of the Eurovignette Directive \(1999/62/EC\)](#), Study contract no. MOVE/A3/119-2013 – 05.2017.

- phasing out of time-based charges for HDVs by 31.12.2023 and for light vehicles by 31.12.2027, introduction of a new distance-based charging system with a method for calculating and assessing the costs underpinning pricing;
- modulation of infrastructure charges based on CO₂ emissions for HDVs and the gradual removal of the current charge modulations according to Euro emission classes from 1.1.2022;
- additional measures for light vehicles addressing interurban congestion as well as pollutant and CO₂ emissions from all vehicles;
- mandatory external cost charging, at least on part of the network, for HDVs from 1.1.2021.

3.2 In keeping with the "polluter pays" and "user pays" principles, the extension of the scope of Directive 1999/62/EC should help to reduce distortions of competition caused by the current exemption of buses and coaches from paying for infrastructure use.

3.3 A further proposal contains amendments for the gradual reduction of the minimum levels of heavy goods vehicle taxes to zero, in five steps over five consecutive years, each accounting for 20% of the current minima.

4. **General comments**

4.1 The EESC considers that the introduction by the EU of a fair, transparent, non-discriminatory and non-bureaucratic system of road pricing that is proportionate to road use and the scientifically measurable external costs generated by lorries, buses and cars, without fragmenting pricing systems but with ceilings for external costs and complying with the "user pays" and "polluter pays" principles would have a positive impact by combating the deterioration of road infrastructure, congestion and pollution.

4.2 The EESC emphasises the importance of reassessing, amending and strengthening the uniform application of EU rules in order to create a common legal framework ensuring a level playing field for all road transport sector users. The choice of a directive as the instrument leaves considerable margin for divergent implementing methods, and the EESC thinks that the possibility must be considered that, following a three-yearly compliance check, the use of more binding legislative instruments may be needed to ensure uniform application.

4.3 The EESC strongly urges that the common charging framework be clear, transparent, simple, verifiable and explained in easily understood terms making clear how revenue is to be used, both on electronic or paper receipts and on motorway signboards, with a view to greater social acceptability of the contribution made by each user to the common good.

4.4 Further harmonisation of rules and the introduction of an EU-wide common legal framework for a road pricing system in connection with the use of road infrastructure of EU importance, such as the TEN-T roads, motorways and national roads carrying significant international traffic, are essential for achieving a genuine single EU road transport market free of discrimination and distortions of competition.

4.5 Charging systems have different effects on core and peripheral regions: core regions with high transit volumes suffer a greater negative impact than peripheral regions, while the latter receive much less

environmental impact-related fiscal compensation and infrastructure funding than the core regions. The EESC considers that the structural and environmental funds and the EIB should intervene to ensure balanced development.

- 4.6 The lack of harmonisation of payment systems, whether by vignettes or tolls, is also related to varying collection technologies with different and often non-interoperable models for road charging systems, generating further administrative burdens and additional costs for transport and logistics companies, given the growing demand for innovative road transport with the development of new, smart infrastructure, including automatic driving and the introduction of new fuels, and the proper maintenance of existing networks capable of bearing flows.
- 4.7 The EESC is convinced that proper investment in existing and future infrastructure is needed to achieve better functional interoperability, in part through the use of satellite technology, of national transport networks. Access to them across the single market should be facilitated by fostering enhanced application of intelligent logistics¹⁰ and ICT solutions to improve road safety and boost overall system efficiency through wider use of intelligent transport systems, and to ensure more efficient, better connected, modern and sustainable road transport networks throughout Europe. The aim should be for only on-board units that are interoperable at EU level to be installed on vehicles from 2019 (see the strategy for the digitalisation of transport).
- 4.8 The EESC considers that given the lack of investment in transport infrastructure and the inadequate levels of infrastructure maintenance, it is crucial to apply the "polluter pays" and "user pays" principles to fund road infrastructure, provided that:
- revenue resulting from infrastructure use charging is channelled to the same road infrastructure, while
 - revenue from external cost charging must be directed to mitigating the negative effects of road transport, including the construction of alternative infrastructure, the introduction of alternative fuels, alternative driving systems, alternative modes of transport and energy supply, and support for trans-European transport networks
 - Article 9 of the directive is amended accordingly.
- 4.9 The EESC attaches similar importance to investment in order to reduce road transport CO₂ emission levels (see point 2.12), which have a serious effect on environmental quality and external costs representing 1.8-2.4% of GDP. It calls for an integrated approach to reducing CO₂ emissions: imposing emission limits on new HDVs on the EU vehicle market is a more effective instrument for reducing emissions than charging, but meeting the objectives set is not enough.
- 4.10 In the light of the continuing traffic congestion problem, both within and beyond urban areas, EU financial support should be forthcoming for advanced traffic management systems and efficient satellite logistics processes in order to eliminate the additional costs currently borne by users. In any case, the revenue generated by the voluntary adoption of such measures should be channelled directly to funding alternative, impact-neutral solutions.

¹⁰ [COM\(2016\) 766 final](#).

4.11 Public transport shall be promoted and road charges shall be defined to respect and fulfil this objective, both for user and polluter pays principles.

5. **Specific comments**

5.1 The EESC supports the European Electronic Tolling Service's (EETS) objective of "one on-board unit, one contract and one invoice" throughout the EU, which would create a single market and ensure that commercial road transport operators had only one provider, one contract and one invoice.

5.2 The Brenner experiment of applying increased tolls, in keeping with the principles and ceilings indicated by the directive, with a view to creating alternative infrastructure, is proving its worth and is accepted by the local population. The EESC would consequently welcome extending this option to other sensitive areas.

5.3 In the EESC's view, the discount arrangements under Article 7 laid down for HDVs following lengthy discussions and analysis are fair and non-discriminatory and could be similarly extended to LDVs, reducing the current disparities between occasional/non-national and regular/national users that occur in some countries. Article 7 should therefore be amended accordingly.

5.4 A comparison of external cost charges for some categories of vehicle, for example between Euro V and Euro VI lorries, reveals significant penalisation over time of less-polluting vehicles which the EESC considers unjustified. The EESC calls for the external cost charges defined in the Annexes to the directive to be revised to the benefit of lower-emission vehicles. For zero-emission vehicles, the EESC supports the option of temporarily reducing toll charges for infrastructure use.

5.5 The EESC calls on the EC to regularly update the **scientific** evaluation of tools, including local conditions, taking account of specific local factors while avoiding discrimination lacking valid scientific grounds.

Brussels, 18 October 2017.

Georges Dassis

The president of the European Economic and Social Committee



Comité économique et social européen

TEN/640
Eurovignette

AVIS

Comité économique et social européen

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures

et

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, en ce qui concerne certaines dispositions concernant la taxation des véhicules

[COM(2017) 275 final – 2017/0114 (COD)]

[COM(2017) 276 final - 2017/0115 (CNS)]

Rapporteur: **M. Alberto MAZZOLA**

Consultation	Conseil européen, 12/06/2017 et 23/06/2017
	Parlement européen, 15/06/2017
Base juridique	Articles 91 et 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	02/10/2017
Adoption en session plénière	18/10/2017
Session plénière n°	529
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	121/2/6

6. Conclusions et recommandations

- 6.1 Le CESE estime que la mise en œuvre, dans l'Union européenne, d'un système de tarification routière équitable, transparent, non discriminatoire et non bureaucratique, proportionné à l'usage de la route et aux coûts externes générés par les camions, les autobus et les voitures, sans fragmentation des systèmes de tarification et conforme au principe de «l'utilisateur-payeur» et du «pollueur-payeur», aurait un effet positif dans la lutte contre la détérioration des infrastructures routières, la congestion du trafic et la pollution. Dans les conditions énumérées ci-après, ce système pourrait être progressivement appliqué aux véhicules utilitaires lourds et légers sur l'ensemble du réseau transeuropéen de transport, en commençant par le réseau prioritaire.
- 6.2 Le CESE souligne l'importance d'actualiser le cadre juridique commun pour garantir un champ d'application uniforme pour tous les usagers de la route, en particulier en ce qui concerne le système de taxation au niveau de l'UE pour l'utilisation des infrastructures routières d'importance européenne sur le réseau transeuropéen de transport en se basant sur la distance parcourue, telles que les routes du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), les autoroutes et les routes nationales sur lesquelles circule un trafic international important.
- 6.3 Le secteur des transports joue un rôle essentiel pour assurer la mobilité et le développement socio-économique de l'UE. Le CESE estime que, pour répondre aux défis de la croissance et de la durabilité, il est indispensable d'optimiser le réseau d'infrastructures de transport. Les investissements dans les infrastructures ont une importance vitale pour la croissance et l'emploi, car une hausse d'un pour cent des dépenses en infrastructures augmente d'environ 0,4 % le niveau de la production la même année et de 1,5 % quatre ans après celle-ci¹¹.
- 6.4 Le CESE constate avec inquiétude que, «alors que les besoins en infrastructures de transport sont estimés à environ 130 milliards d'EUR par an à l'échelon européen, les niveaux moyens d'investissement au sein de l'UE sont largement inférieurs à 100 milliards d'EUR depuis le début de la crise»¹². Dans l'UE, on enregistre une diminution des dépenses consacrées à l'entretien des infrastructures routières, malgré le nouveau cadre de l'UE pour le développement du réseau transeuropéen de transport lancé fin 2013¹³ et les actions soutenues par les Fonds structurels de l'Union européenne¹⁴. On imagine mal que le cadre financier pluriannuel 2021-2027 prévoie l'accroissement nécessaire des ressources.
- 6.5 Le CESE estime qu'il est essentiel que les recettes provenant de l'utilisation des infrastructures routières soient affectées aux fins suivantes: les recettes issues de l'usage des infrastructures devraient couvrir les coûts de construction, de développement, d'exploitation et d'entretien des infrastructures routières, tandis que celles afférentes aux coûts externes devraient être affectées à des mesures

¹¹ FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2014.

¹² Forum international des transports (2015), Perspectives des transports FIT 2015, Éditions OCDE, Paris.

¹³ Règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE ([JO L 348 du 20.12.2013](#)).

¹⁴ En 2014 et 2015, le total des investissements réalisés, grâce aux ressources financières des institutions de l'UE (c'est-à-dire RTE-T/MIE, FEDER/FC et prêts de la BEI), dans les infrastructures du réseau central et du réseau global du RTE-T a représenté 30,67 milliards d'EUR dans l'UE28.

d'atténuation des incidences négatives du transport routier et d'amélioration des performances grâce à des systèmes innovants de gestion du trafic, la conduite automatisée, l'électrification, en particulier les points de recharge rapide, et à d'autres systèmes d'approvisionnement en énergie.

- 6.6 Selon le CESE, les recettes supplémentaires ainsi obtenues, qui pourraient à terme s'élever à plus de 10 milliards d'euros par an¹⁵, dans le cadre de l'option retenue par la Commission, à 20 milliards en cas d'application obligatoire à tous les véhicules utilitaires lourds, voire davantage encore si le système était étendu aux véhicules utilitaires légers, pourraient donner une impulsion significative à l'achèvement et au bon fonctionnement du réseau transeuropéen de transport, notamment de ses composantes technologiques. Toutefois, la contribution des pouvoirs publics au financement des infrastructures reste fondamentale et prédominante.
- 6.7 Le CESE estime que la révision de la législation relative à l'eurovignette constitue une occasion à saisir pour mettre au point des normes communes et harmonisées, ainsi que pour contrôler et renforcer la bonne application de cette réglementation en créant un registre spécifique de l'UE et en collectant des informations ponctuelles des États membres.
- 6.8 Le CESE est d'avis qu'il est essentiel que le marché intérieur des transports soit exempt de pratiques discriminatoires et invite la Commission à prendre les mesures nécessaires pour assurer en temps utile le plein respect du cadre réglementaire de l'UE. Il importe en particulier que les tarifs appliqués et les abattements pour usagers fréquents et/ou nationaux ne constituent pas des éléments discriminatoires à l'égard des utilisateurs occasionnels et/ou non nationaux.
- 6.9 Par ailleurs, le CESE est extrêmement préoccupé par les effets du changement climatique et les niveaux de protection et de sauvegarde de l'environnement ainsi que par toutes les problématiques liées à la santé et au bien-être social, en rapport avec l'utilisation rationnelle des transports. Comme il l'a déjà souligné, «en ce qui concerne les transports, l'objectif d'une réduction de 60 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau d'émissions de 1990 reste très ambitieux et nécessite de gros efforts»¹⁶.
- 6.10 Le CESE rappelle qu'il convient d'appliquer les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur avec flexibilité, en particulier dans le cas des régions périphériques et des zones reculées rurales, montagneuses et insulaires, afin d'éviter des effets inversement proportionnels aux coûts et afin de préserver leur utilité comme moyen d'infléchir les choix concernant l'organisation des opérations de transport, tout en supprimant toute concurrence déloyale entre les divers modes de transport (TEN/582 «Les effets des conclusions de la COP 21 en matière de politique européenne des transports»).
- 6.11 Le CESE estime en outre qu'il est essentiel de passer en revue les effets de la directive deux ans après son entrée en vigueur, notamment en ce qui concerne les retombées sous l'angle des avantages résultant des nouveaux investissements, ainsi que des coûts pour le fret, afin d'éviter la détérioration de la compétitivité des industries européennes à l'échelle mondiale.

¹⁵ [Impact assessment for the Eurovignette Directive](#) (Évaluation de l'impact de la directive Eurovignette).

¹⁶ [JO C 303 du 19.8.2016, p. 10.](#)

- 6.12 Le CESE estime qu'une attention particulière doit être apportée à l'acceptation des mesures par les usagers, consommateurs et citoyens en général sous l'angle de la transparence et de la clarté du nouveau cadre fiscal; il doit dès lors veiller, y compris au moyen de panneaux autoroutiers multilingues, à ce que l'utilisateur ait une perception positive, immédiate et claire de la finalité des montants perçus, du caractère équitable de leur répartition et de leur affectation, ainsi que de l'absence de charges excessives et de double imposition, notamment en recourant à deux indicateurs synthétiques de la qualité des routes, du niveau de congestion et des réductions d'émissions par kilomètre d'infrastructure.
- 6.13 Selon le CESE, l'affectation des recettes découlant de la mise en œuvre de la nouvelle législation à des investissements dans le secteur des transports réalisés selon la ventilation indiquée ci-dessus, serait en mesure de créer des emplois supplémentaires pour plus d'un demi-million de personnes.
- 6.14 Le CESE estime que la Commission devrait suivre et améliorer les instruments permettant une application correcte et uniforme de la nouvelle législation, notamment au moyen d'une vérification périodique, sur des bases scientifiques, des valeurs liées aux coûts externes et de la correspondance effective entre les dispositions tarifaires adoptées et les émissions réelles des véhicules, qui actuellement ne sont pas favorables aux véhicules plus performants. La Commission devrait également établir un rapport annuel détaillé sur les progrès enregistrés dans l'application de la directive modifiée et l'adresser au Parlement européen, au Conseil, au CdR et au CESE.

7. Introduction

- 7.1 Les transports sont un pilier essentiel de l'Espace européen unique et permettent l'exercice concret de la liberté de circulation des travailleurs, des biens et des services sur tout le territoire de l'Union: l'efficacité et la qualité des réseaux de transport ont une incidence directe sur le développement durable, la qualité de vie et du travail, ainsi que la compétitivité de l'Europe.
- 7.2 L'économie du transport routier dans l'UE assure 5 millions d'emplois directs et contribue pour près de 2 % au PIB de l'UE, avec 344 000 entreprises de transport de voyageurs par route et plus de 560 000 entreprises de transport routier de marchandises¹⁷. Elle apporte ainsi une contribution importante à la croissance et à l'emploi dans l'UE. Elle nécessite donc des politiques proactives.
- 7.3 Les transports sont la cause principale de la pollution de l'air, à l'heure actuelle et représente un quart des émissions de gaz à effet de serre. Les transports sont la cause principale de la pollution atmosphérique et représentent aujourd'hui un quart des émissions de gaz à effet de serre en Europe; environ un quart des émissions dues au transport routier est imputable aux camions, autocars et autobus, une proportion qui devrait augmenter de quelque 10 % entre 2010 et 2030 (scénario de référence 2016 de l'UE relatif aux tendances à l'horizon 2050 en matière d'énergie, de transports et d'émissions de gaz à effet de serre). Dans un premier temps, la Commission européenne a concentré ses efforts sur deux propositions: l'une concernant la certification en matière d'émissions de dioxyde de carbone et de consommation de carburant et l'autre concernant la surveillance et la déclaration de ces données certifiées.

¹⁷ [Les transports dans l'UE en chiffres](#), Commission européenne, 2016, sur la base de données fournies par Eurostat.

- 7.4 La stratégie adoptée, sur laquelle le Comité a eu l'occasion de se prononcer¹⁸, a défini une feuille de route pour une mobilité à faible intensité de carbone qui donnera une impulsion à cette transition, notamment à la lumière des objectifs fixés dans l'accord de Paris sur le changement climatique.
- 7.5 La stratégie poursuit trois objectifs: développer un système de transport plus efficace, promouvoir des énergies de substitution à faible teneur en carbone dans le secteur des transports, et favoriser les véhicules à émissions faibles ou nulles.
- 7.6 Le champ d'application concerne principalement le transport routier, qui est responsable de plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre provenant des transports et d'une grande partie de la pollution atmosphérique, même si les autres secteurs des transports sont également tenus d'apporter leur contribution.
- 7.7 Pour parvenir à des transports plus efficaces sous l'angle des coûts énergétiques et des émissions, il est important de donner les bons signaux de prix et de tenir compte des externalités. À cette fin, la Commission européenne a l'intention de parvenir à la mise en place de systèmes de péage routier fondés sur la distance en kilomètres effectivement parcourus, afin de mieux respecter les principes du «pollueur-payeur» et de l'«utilisateur-payeur».
- 7.8 Une application plus large des principes de l'«utilisateur-payeur» et du «pollueur-payeur» permet de s'attaquer à quatre problèmes, dont la solution est à chercher dans une «tarification routière équitable et efficiente»:
- le transport routier représente 17 % des émissions de CO₂ produites dans l'Union et l'utilisation de véhicules à émissions faibles ou nulles ne suffira pas pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques à l'horizon 2030;
 - la qualité des routes de l'UE est en voie de dégradation en raison d'une baisse des investissements dans les infrastructures et du report des entretiens périodiques au mépris de l'incidence économique à long terme;
 - un certain nombre d'États membres ont introduit des systèmes provisoires de tarification routière (vignettes), qui discriminent les opérateurs étrangers occasionnels;
 - la pollution de l'air et la congestion engendrées par les véhicules routiers représentent des coûts élevés pour la société.
- 7.9 Les analyses d'**impact économique** révèlent des écarts importants entre les hausses des coûts pour les usagers des transports et pour les autorités et les organismes responsables, équilibrées par des recettes plus importantes et une réduction des coûts liés à la congestion du trafic et à d'autres externalités, tout en mettant en lumière les effets potentiellement négatifs sur la distribution et l'incidence des coûts plus élevés sur les PME¹⁹.

¹⁸ [JO C 383 du 17.11.2015, p. 84.](#)

¹⁹ *«Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of Directive 1999/62/EC»* (étude d'appui à l'analyse d'impact accompagnant la révision de la directive 1999/62/CE), contrat d'étude n° MOVE/A3/119-2013 – mai 2017.

- 7.10 Les technologies numériques sont de nature à accroître la sécurité, l'efficacité et le caractère inclusif des transports en permettant une mobilité continue de porte à porte, une logistique intégrée et des services à valeur ajoutée grâce au déploiement des systèmes intelligents dans tous les modes de transports, considérés comme une partie intégrante du développement du réseau transeuropéen de transport multimodal.
- 7.11 Les actions développées au niveau européen en matière de transports à faibles émissions ont immanquablement un fort **impact sur les territoires régionaux** traversés par des infrastructures de transport, avec des conséquences directes sur la planification énergétique, territoriale, environnementale et des transports, ainsi que des effets importants sur l'économie et l'emploi.
- 7.12 En ce qui concerne l'**acceptation de ces mesures par les usagers, les consommateurs** et les citoyens en général, il convient de produire des efforts plus importants sur le plan de la transparence et de la clarté pour créer un marché des véhicules faiblement ou non polluants. Il y a lieu également de s'efforcer d'améliorer l'information des consommateurs grâce à l'étiquetage des voitures et d'apporter un soutien en la matière par l'intermédiaire des règles régissant les marchés publics. Parallèlement, il convient d'agir en faveur de la transparence du nouveau cadre de taxation, en veillant à une perception positive, immédiate et claire, de la part de l'utilisateur, de la finalité des montants perçus, du caractère équitable de leur répartition, ainsi que de l'absence de charges excessives et de double imposition.

8. Synthèse des propositions de la **Commission européenne**

8.1 Dans les propositions de la Commission, la tarification concerne les infrastructures routières. Elle est proportionnelle à la distance parcourue à l'exclusion du régime de tarification au forfait, tel que prévu actuellement dans certains pays de l'UE. Elle s'applique à tous les types de véhicules, non seulement aux poids lourds mais également aux autocars, autobus, camionnettes et voitures particulières. Par conséquent, elle concerne aussi bien le transport de marchandises que celui des passagers. Elle préfigure une modulation de la fiscalité en fonction du «potentiel de pollution» et de l'usure des infrastructures. Les modifications réglementaires concernent notamment:

- les dispositions en matière de péages et droits d'usage, relatives à l'ensemble des véhicules et non plus uniquement à ceux d'un poids supérieur à 3,5 tonnes: la mise à jour des règles prévues par la directive et l'extension de son champ d'application afin de couvrir tous les véhicules utilitaires lourds à partir du 1^{er} janvier 2020 et les véhicules légers, la suppression des exonérations, les valeurs maximales pour les redevances pour coûts externes et la simplification des exigences applicables à leur tarification;
- la suppression progressive de la possibilité d'appliquer des droits d'usage fondés sur la durée pour les poids lourds d'ici le 31 décembre 2023, et pour les véhicules légers à l'échéance du 31 décembre 2027, et la mise en place d'un nouveau système de tarification fondé sur la distance, assorti d'une méthodologie de calcul et d'estimation des coûts intervenant dans la fixation des tarifs;
- la modulation des redevances liées aux infrastructures en fonction des émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds, et la suppression progressive des variations actuelles de taxation basées sur les classes d'émission Euro à compter du 1er janvier 2022;

- les mesures complémentaires pour les véhicules légers en ce qui concerne la congestion interurbaine ainsi que pour les émissions de polluants et de CO₂ produites par tous les types de véhicules;
- l'exigence d'un prélèvement obligatoire de redevances pour coûts externes au moins sur une partie du réseau pour les poids lourds à partir du 1^{er} janvier 2021.

8.2 Conformément au principe du «pollueur-payeur» et de l'«utilisateur-payeur», l'extension du champ d'application de la directive 1999/62/CE devrait contribuer à réduire les distorsions de concurrence induites par le fait qu'actuellement, les autobus et autocars sont exemptés de paiement pour l'utilisation des infrastructures.

8.3 Une proposition complémentaire prévoit des modifications visant une réduction progressive des taux minimaux des taxes sur les véhicules pour les poids lourds jusqu'à zéro, en cinq étapes étalées sur cinq années consécutives et représentant chacune une réduction de 20 % des taux minimaux courants.

9. Observations générales

9.1 Le CESE estime que la mise en œuvre dans l'Union européenne d'un système de tarification routière équitable, transparent, non discriminatoire et non bureaucratique, proportionné à l'usage de la route et aux coûts externes, mesurables scientifiquement, induits par les camions, les autobus et les voitures, sans fragmentation des systèmes de tarification, mais avec un plafond d'imputation de coûts externes et en conformité avec le principe de l'«utilisateur-payeur» et du «pollueur-payeur», aurait un effet positif sur la lutte contre la détérioration des infrastructures routières, la congestion du trafic et la pollution.

9.2 Le CESE souligne l'importance de réévaluer, modifier et renforcer l'application uniforme des règles de l'UE, et de créer ainsi un cadre juridique commun de nature à assurer des conditions identiques pour tous les usagers des transports routiers: l'instrument de la directive laisse une grande marge de manœuvre pour des modalités d'application divergentes. Le CESE juge nécessaire d'étudier l'éventualité qu'après une vérification triennale du respect des règles, il soit nécessaire de recourir à des instruments législatifs plus contraignants garantissant une application uniforme.

9.3 Le Comité recommande vivement que le cadre commun de tarification soit clair, transparent, simple, contrôlable et présenté dans des termes aisément compréhensibles, qui précisent la destination des recettes, tant sur les reçus électroniques ou sur papier que sur les panneaux autoroutiers, de manière à accroître l'acceptabilité sociale de la contribution apportée par chacun des utilisateurs au bien commun.

9.4 Pour créer un véritable marché unique du transport routier sans discriminations et sans distorsions de concurrence, il est essentiel de veiller à une plus grande harmonisation des normes et à la mise en place d'un cadre juridique commun au niveau de l'UE pour le système de tarification routière liée à l'utilisation des infrastructures routières d'importance européenne, telles que les routes du réseau transeuropéen de transport, les autoroutes et les routes nationales sur lesquelles circule un trafic international important.

- 9.5 Les systèmes de tarification ont une incidence différente sur les régions centrales et périphériques: les régions centrales qui connaissent un trafic de transit intense subissent des effets négatifs plus prégnants que les régions périphériques, tandis que ces dernières reçoivent des compensations fiscales liées à l'incidence environnementale et au financement des infrastructures nettement inférieures à celles accordées aux régions centrales. Le CESE estime que les Fonds structurels et environnementaux et la BEI devraient intervenir pour garantir un développement équilibré.
- 9.6 Le manque d'harmonisation des systèmes de prélèvement, qu'il s'agisse de vignettes ou de péages, est notamment lié à une multiplicité de technologies de collecte et à différents modèles de systèmes de tarification routière qui, souvent, ne sont pas interopérables et induisent des charges administratives supplémentaires et des surcoûts pour les entreprises de transport et de logistique. Cette situation s'inscrit également dans le contexte d'une demande croissante de transports routiers innovants fondés sur le développement d'infrastructures nouvelles et intelligentes, notamment la conduite automatisée et la diffusion de nouveaux carburants, ainsi que le bon entretien des réseaux existants pour qu'ils soient en mesure de supporter les flux.
- 9.7 Il est nécessaire, selon le Comité, de procéder à des investissements appropriés dans les infrastructures existantes et à venir de manière à parvenir à une meilleure interopérabilité fonctionnelle des réseaux de transport nationaux, notamment au moyen de technologies satellitaires. Il y a lieu également d'en faciliter l'accès, dans l'ensemble du marché unique, en promouvant une meilleure application de la logistique intelligente²⁰ et de solutions TIC. L'objectif est d'améliorer la sécurité routière et d'accroître l'efficacité générale du système par un recours accru aux systèmes de transport intelligents, ainsi que de mettre en place des réseaux de transport par route plus efficaces et mieux connectés, modernes et durables dans toute l'Europe. Il conviendrait de se fixer pour objectif que seuls des dispositifs embarqués interopérables au niveau de l'UE soient installés dans les véhicules à partir de 2019 (voir la stratégie pour la numérisation des transports).
- 9.8 Le CESE estime qu'eu égard au manque d'investissements dans les infrastructures de transport et aux niveaux insuffisants d'entretien de celles-ci, il est indispensable d'appliquer le principe de l'«utilisateur-payeur» et du «pollueur-payeur» pour financer les infrastructures routières, à condition que:
- les compensations provenant de la fiscalité appliquée à l'utilisation de l'infrastructure soient affectées aux infrastructures routières elles-mêmes;
 - celles qui proviennent des montants prélevés au titre des coûts externes soient affectées à l'atténuation des effets négatifs du transport routier, notamment à la construction d'infrastructures de substitution, à la diffusion de carburants alternatifs, aux systèmes de guidage de substitution, à d'autres modes de transport et d'alimentation énergétique, ainsi qu'au soutien au réseau transeuropéen de transport;
 - l'article 9 de la directive soit modifié en conséquence.
- 9.9 Le CESE juge tout aussi important de procéder à des investissements en vue de réduire le niveau des émissions de CO₂ provenant du transport routier (voir paragraphe 2.12), qui ont une incidence très importante sur la qualité de l'environnement ainsi que sous l'angle des coûts externes, à concurrence

²⁰ [COM\(2016\) 766 final](#).

de 1,8 à 2,4 % du PIB. Il appelle à l'adoption d'une approche intégrée de la réduction des émissions de CO₂. La fixation de limites pour les émissions des nouveaux véhicules utilitaires lourds mis sur le marché de l'UE est un instrument plus efficace pour la réduction des émissions que la tarification. Toutefois, elle n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs fixés.

- 9.10 Compte tenu de la persistance du problème de la congestion du trafic, à l'intérieur et à l'extérieur des zones urbaines, il conviendrait de recourir à des aides financières de l'UE aux systèmes avancés de gestion du trafic et à des procédés efficaces de logistique par satellite afin d'éliminer les frais supplémentaires qui sont déjà à la charge des usagers. Les recettes provenant de l'adoption volontaire de ces mesures doivent en tout état de cause aller directement au financement de solutions de substitution dont l'incidence est neutre.
- 9.11 Il importe de promouvoir les transports publics et de définir la tarification routière de manière à respecter et à atteindre cet objectif, en ce qui concerne aussi bien le principe de l'utilisateur-payeur que celui du pollueur-payeur.

10. Observations particulières

- 10.1 Le CESE soutient l'objectif du service européen de télépéage (SET), qui prévoit «un dispositif embarqué interopérable associé à un contrat et à une facturation» dans l'ensemble de l'UE, ce qui créerait un marché unique et offrirait aux opérateurs de transport routier commercial la garantie d'avoir un seul fournisseur, un marché unique et une seule facture.
- 10.2 L'expérience du Brenner en matière d'application d'une majoration du prix du péage conformément aux principes et aux limites définis par la directive, aux fins de la réalisation d'infrastructures de substitution, est en train de démontrer son utilité et son acceptation par la population locale. Par conséquent, le CESE envisage positivement la possibilité de l'étendre à d'autres zones sensibles.
- 10.3 De l'avis du CESE, le système d'abattements prévu à l'article 7, défini après de longues discussions et analyses pour les véhicules utilitaires lourds, apparaît équitable et non discriminatoire, et pourrait s'appliquer de la même manière aux véhicules utilitaires légers en réduisant les disparités actuelles entre les usagers occasionnels ou étrangers et les usagers réguliers/nationaux constatées dans certains pays. L'article 7 bis devrait donc être modifié comme indiqué.
- 10.4 La comparaison des redevances pour coûts externes pour certaines catégories de véhicules, par exemple entre camions Euro V et Euro VI, met en évidence une pénalisation substantielle des véhicules moins polluants, que le CESE considère injustifiée. Le CESE invite à réviser les redevances pour coûts externes définies dans les annexes de la directive en favorisant les véhicules à plus faible intensité d'émissions. Dans le cas des véhicules à émissions nulles, il souscrit à la possibilité de réduire temporairement les redevances d'utilisation de l'infrastructure.

10.5 Le CESE demande à la Commission de mettre à jour régulièrement l'évaluation **scientifique** des péages, y compris celles des conditions locales, en tenant compte des spécificités du territoire, mais en évitant des discriminations non justifiées par des bases scientifiques solides.

Bruxelles, le 18 octobre 2017

Georges DASSIS
Président du Comité économique et social européen
