

Bruxelles, le 18 mai 2018
(OR. en)

7864/18

**Dossier interinstitutionnel:
2017/0290 (COD)**

**TRANS 147
CODEC 518**

RAPPORT

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents / Conseil
N° doc. préc.:	6398/2/18 REV 2 TRANS 79 CODEC 218
N° doc. Cion:	14213/1/17 REV 1 TRANS 464 CODEC 1785 IA 176
Objet:	Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/106/CEE relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) – Rapport sur l'état des travaux

I. INTRODUCTION

1. Le 10 novembre 2017, la Commission a adopté, dans le cadre du train de mesures relatif à la mobilité intitulé "L'Europe en mouvement", la proposition visée en objet, qui est l'une des initiatives de la Commission liées à la mobilité à faibles émissions. Cette proposition consiste à réviser la directive 92/106/CEE¹ (directive sur les transports combinés), qui est le seul instrument juridique à l'échelon de l'Union qui incite directement à passer du transport de marchandises par route à des modes à moindres émissions tels que les voies navigables intérieures, la navigation maritime ou le rail.

¹ Directive 92/106/CEE relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres (JO L 368 du 17.12.1992, p. 38).

II. CONTENU DE LA PROPOSITION

2. Le principal objectif de la proposition est d'améliorer encore la compétitivité des transports combinés par rapport au fret routier à longue distance, et de renforcer ainsi le passage à d'autres modes pour le transport de marchandises.
3. La proposition vise à atteindre cet objectif comme suit:
 - en étendant le champ d'application de l'actuelle directive 92/106/CEE pour y inclure les transports nationaux intermodaux;
 - en simplifiant la définition de la notion d'opération de transport combiné, et en introduisant davantage de souplesse en ce qui concerne la longueur du segment routier;
 - en spécifiant les éléments de preuve requis pour les opérations de transport combiné;
 - en étendant les mesures de soutien économique, principalement les investissements dans les terminaux de transbordement, en particulier le long des réseaux central et global existants du RTE-T. Les États membres devraient mettre en œuvre des mesures de soutien économique supplémentaires (par exemple des exonérations fiscales) et coordonner ces mesures entre eux et avec la Commission.
4. L'initiative contribue au programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT), car elle vise à mettre à jour et à simplifier la directive actuelle.

III. TRAVAUX AU SEIN DU PARLEMENT EUROPEEN

5. En 2017, le Parlement européen a demandé à la Commission des règles claires, modernes et compréhensibles pour le transport combiné, qui puissent être mises en œuvre par les autorités. Le Parlement a plus précisément invité la Commission à revoir la directive sur le transport combiné afin de renforcer le transport multimodal, d'éliminer les pratiques déloyales et d'assurer le respect de la législation sociale dans le secteur des transports combinés.

6. La proposition législative a été confiée à la commission des transports et du tourisme (TRAN), qui a désigné M^{me} Daniela Aiuto (EFDD, Italie) comme rapporteure. Le 25 avril 2018, la rapporteure a présenté son projet de rapport à la commission. Le rapport propose des amendements qui soutiennent, dans une large mesure, la proposition de la Commission et prennent acte des conclusions de la précédente évaluation REFIT, et il propose même de renforcer la proposition de la Commission dans un certain nombre de domaines (par exemple, les obligations incombant aux États membres en matière de communication d'informations, les incitations fiscales à offrir par les États membres pour les opérations de transport combiné, ou les investissements destinés à soutenir la construction de terminaux de transbordement ou l'extension de terminaux existants). Le vote au sein de la commission est prévu le 10 juillet 2018.

IV. TRAVAUX AU SEIN DES INSTANCES DU CONSEIL

7. Le 27 novembre 2017, la Commission a présenté la proposition au groupe "Transports-Questions intermodales" (ci-après dénommé "le groupe de travail"), après quoi un premier échange de vues a eu lieu.
8. L'analyse d'impact de la proposition a fait l'objet d'un examen approfondi les 12 et 25 janvier 2018. D'une manière générale, les délégations ont favorablement accueilli la révision envisagée de la directive qui avait perdu de sa pertinence au fil des ans. Elles se sont accordées à reconnaître qu'il était nécessaire d'accélérer le transfert modal vers d'autres modes de transport que le transport routier, de façon à réduire l'encombrement des routes et les émissions.
9. Sur le plan des options stratégiques, plusieurs délégations ont émis des doutes quant au fait que la proposition mette manifestement l'accent sur le segment routier. À cet égard, certaines délégations ont indiqué qu'au niveau national, il pourrait en résulter une conséquence imprévue, à savoir qu'il n'y aurait plus en définitive que du transport routier sur leur propre territoire, alors que d'autres modes de transport seraient utilisés sur le territoire d'autres États membres.

10. Pour ce qui est des mesures de soutien en général, plusieurs délégations auraient souhaité que l'analyse d'impact fournisse une aide plus explicite sur la manière dont les mesures de soutien pourraient encore être développées. En ce qui concerne le soutien aux investissements, de nombreuses délégations ont contesté l'objectif proposé d'une répartition géographique des terminaux de transbordement, en faisant valoir que l'installation de terminaux et les investissements dans ces infrastructures devraient être dictés par les besoins du marché. Elles auraient également apprécié recevoir des informations plus détaillées sur les mesures de soutien envisagées et leur impact sur les budgets nationaux.
11. Enfin, de nombreuses délégations ont estimé qu'il aurait fallu réaliser une étude supplémentaire sur les interactions entre cette proposition et certaines des propositions relevant du premier train de mesures relatif à la mobilité; à cet égard, elles ont attiré l'attention sur l'augmentation éventuelle des opérations de cabotage qui pourrait découler du fait que les limitations applicables au cabotage, prévues par le règlement (CE) n° 1072/2009 - dénommé "*règlement sur l'accès au marché*" - ne s'appliqueraient pas au segment routier du transport combiné. Elles ont en outre insisté sur le fait qu'il aurait été utile d'analyser de manière plus approfondie le lien qui existe entre la proposition relative au transport combiné, d'une part, et les règles spécifiques applicables au *détachement de conducteurs*, qui figurent dans les directives 95/71/CE et 2014/67/CE, d'autre part.
12. Ce dossier a été examiné au sein du groupe les 12 et 25 janvier, le 28 février, les 9 et 28 mars, le 20 avril et les 4 et 15 mai. Les délégations ont favorablement accueilli la révision de la directive et son objectif, qui consiste à promouvoir et à soutenir le transfert modal et l'utilisation du transport combiné afin de désencombrer les routes de l'Union et de réduire autant que possible les émissions liées aux transports. Parallèlement, la plupart des délégations ont mis en évidence le lien avec d'autres dossiers relevant du train de mesures relatif à la mobilité, plus précisément le règlement (CE) n° 1072/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, et la directive modifiant les directives 96/71/CE et 2014/67/CE relatives au détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier², dites *lex specialis*. À cet égard, elles ont insisté sur le fait qu'il devrait y avoir une cohérence entre les dispositions correspondantes de ces dossiers, et qu'il conviendrait, afin de garantir cette cohérence, de mener les travaux sur ces dossiers en parallèle.

² Proposition de la Commission COM(2017) 278 final - 2017/0121 (COD)

13. Sur la base des observations et des suggestions formulées par les délégations, le texte de compromis de la présidence bulgare propose des solutions et des clarifications sur un certain nombre de questions, notamment:
- l'extension des opérations de transport combiné afin de prendre en compte les segments non routiers dans le cadre du critère minimal de 100 km applicable aux segments non routiers pour les transports par voie navigable intérieure au voisinage des ports ou pour les traversées maritimes évitant des solutions de transport par route commercialement viables. Toutefois, certaines délégations proposent de revenir au critère de 100 km prévu par la directive actuelle, car il existe dans leur pays de courtes traversées maritimes sans solution viable de transport par route qui seraient exclues du champ d'application de la directive;
 - une période de transition de quatre ans pour les semi-remorques non grutables sans conducteur, pendant laquelle l'identification en vertu des normes internationales ISO 6346 et EN 13044 ne sera pas obligatoire. L'ensemble des autres unités de chargement ou véhicules routiers avec conducteur devront être identifiés conformément aux normes internationales susmentionnées afin d'être utilisés pour des opérations de transport combiné. Ce compromis vise à faciliter les opérations de transport combiné, notamment en ce qui concerne le transbordement dans les terminaux et le contrôle, tout en permettant dans le même temps aux transporteurs de plus petite taille, qui n'effectuent pas régulièrement d'opérations de transport combiné, de bénéficier des avantages offerts par la directive sur les transports combinés sans devoir respecter l'obligation d'identification conformément aux normes internationales susmentionnées. Toutefois, au terme de la période de transition de quatre ans, cette identification sera obligatoire pour l'ensemble des opérations de transport combiné;
 - un alignement sur le règlement (CE) n° 1072/2009 en ce qui concerne la période pendant laquelle, pour les contrôles routiers, le conducteur peut contacter l'opérateur ou le gestionnaire de transport afin qu'il l'aide à fournir la preuve attestant d'une opération de transport combiné. Néanmoins, cette disposition doit être interprétée comme une exception de la règle générale souhaitée, à savoir que toutes les preuves nécessaires devraient se trouver à bord à tout moment et être immédiatement disponibles à des fins de contrôle;
 - la transmission par les États membres à la Commission, tous les cinq ans, d'un rapport présentant des informations et des données statistiques relatives à la mise en œuvre de la directive sur les transports combinés sur leur territoire. Afin d'éviter les doubles emplois et les charges administratives inutiles, les États membres peuvent recourir aux bases de données statistiques existantes nationales ou d'Eurostat.

V. PRINCIPALES QUESTIONS EN SUSPENS

a) Champ d'application de la directive, règles de cabotage et détachement de conducteurs

14. La proposition de la Commission étend le champ d'application de la directive actuelle aux opérations nationales de transport combiné afin d'encourager les opérations de transport combiné, mais propose de ne pas modifier l'article 2 de la directive en ce qui concerne le contingentement national et l'interdiction d'autorisations nationales pour les opérations de transport combiné. La proposition de la Commission ne modifie pas non plus l'article 4, selon lequel le segment routier initial/final doit faire partie d'une opération de transport combiné entre États membres. À la suite de l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire C-2/84, dans sa proposition, la Commission considère qu'une opération de transport combiné est une unité depuis son point de départ jusqu'à son point d'arrivée, indépendamment du fait que le segment routier se situe le cas échéant en totalité sur le territoire d'un État membre, et elle évalue donc les avantages des opérations de transport combiné au niveau de l'Union.

15. Plusieurs États membres se sont dits préoccupés par le fait que la directive s'appliquerait désormais à toutes les opérations de transport combiné, y compris au sein des États membres. Certaines délégations proposent de revenir au champ d'application de la directive actuelle (à savoir les opérations internationales de transport combiné), car elles estiment que le champ d'application proposé reviendrait à libéraliser le cabotage national. D'autres proposent de préciser l'application des articles 2 et 4 dans le contexte de l'extension du champ d'application. Elles mettent l'accent sur d'éventuels problèmes accrus de cabotage illégal ou de concurrence déloyale dus au fait que certains transporteurs d'autres États membres seraient en mesure de proposer des services à un coût inférieur à celui proposé par certains transporteurs nationaux. Ces délégations font valoir que proposer une libéralisation du cabotage en tant que mesure incitative pour contrebalancer les coûts plus élevés inhérents aux opérations de transport combiné pourrait ne pas être la meilleure solution pour encourager la réduction du transport routier et qu'il devrait y avoir une cohérence entre le transport international de marchandises dans l'Union et le transfert modal souhaité. Dès lors, certaines de ces délégations proposent la suppression complète de l'article 4. Toutefois, d'autres délégations soulignent qu'il n'existe pas d'analyse d'impact concernant la suppression de l'article 4 et qu'il serait donc difficile d'évaluer les conséquences d'une modification aussi substantielle. Elles soulignent également que, dans le cadre de leurs consultations, les parties intéressées n'ont pas demandé la suppression de l'article 4. Elles émettent de sérieux doutes sur cette suppression et rappellent que les règles de cabotage prévues dans cette directive s'entendent telles qu'elles sont définies dans le règlement sur l'accès au marché. Les délégations ont également fait observer que la question des transports de cabotage est étroitement liée aux règles relatives au détachement de conducteurs, telles qu'elles sont prévues à l'article 2, paragraphe 2, de la *lex specialis*, à savoir aux seuils de durée pour l'application des taux de salaire et de la durée des congés payés annuels de l'État membre d'accueil.

16. À cet égard, l'interprétation de la proposition de la Commission est que les règles applicables au transport international par route s'appliqueraient aux opérations internationales de transport combiné, tandis que les règles applicables au transport national par route s'appliqueraient aux opérations nationales de transport combiné. Sur la base de cette interprétation, les dispositions arrêtées dans la *lex specialis* seraient également applicables au transport combiné et, dans leur grande majorité, les délégations ont répété à plusieurs reprises que ces règles doivent être soigneusement équilibrées pour éviter le dumping social dans un souci de promouvoir les opérations de transport combiné. C'est pourquoi la présidence bulgare a décidé de mettre entre crochets le considérant 7 portant sur l'application des actes législatifs susmentionnés au transport combiné (pour une décision à un stade ultérieur), afin qu'il soit possible de parvenir à un accord dans le cadre des négociations sur le règlement sur l'accès au marché et la directive *lex specialis*.
17. Une autre question liée à l'extension du champ d'application de la directive est celle de l'application de l'article 6, paragraphe 1, qui porte sur les taxes que les États membres doivent réduire pour les opérations de transport combiné. Une délégation rappelle que les questions de fiscalité devraient être décidées à l'unanimité et propose que l'article 6, paragraphe 1, continue de s'appliquer aux opérations internationales de transport combiné (entre États membres), comme le prévoit la directive actuelle.

b) Éligibilité des opérations de transport combiné

18. Aux fins d'une opération de transport combiné, il est précisé dans la proposition de la Commission que la longueur maximale de chaque segment routier d'une opération de transport combiné ne doit pas excéder un maximum de 150 km ou 20 % de la distance totale du trajet sur le territoire de l'Union, à vol d'oiseau. En outre, la limitation imposée sur le segment non routier est supprimée afin que des opérations importantes de transport combiné entrent dans le champ de la directive. Il est également proposé d'identifier les unités de chargement intermodales afin d'en faciliter le transfert et la traçabilité au cours des opérations de transport combiné.

19. De nombreuses délégations ne sont pas d'accord avec le critère des 20 % parce qu'il rendrait possible des segments routiers très longs qui, pour certains États membres, pourraient couvrir la totalité du territoire. Elles proposent de ne garder que la distance limite de 150 km - qui constitue déjà une extension par rapport à la distance de 100 km dans la directive actuelle - dont on pourrait déjà considérer, selon elles, qu'elle encourage des segments routiers plus longs et, partant, qu'elle va à l'encontre de l'objectif essentiel annoncé de la proposition, à savoir encourager un transfert modal. Certaines délégations, en revanche, préféreraient revenir au critère d'éligibilité actuel, fixé à 100 km.
20. De plus, certains États membres voudraient éviter que leur territoire soit entièrement traversé par le segment routier d'une opération de transport combiné, pour laquelle ils seraient en même temps obligés d'offrir des mesures d'incitation, alors que le transfert modal ne se produit même pas sur leur territoire. Même si ces délégations comprennent le point de vue défendu dans la proposition de la Commission, à savoir qu'il faudrait parvenir à un transfert modal au niveau de l'Union, elles ont des difficultés à admettre l'idée de proposer des abattements fiscaux ou des diminutions des redevances routières pour des opérations de transport combiné dont les segments routiers restent effectués sur leur territoire et qui n'entraînent aucune diminution du trafic routier dans leur pays. C'est la raison pour laquelle la présidence bulgare, dans son texte de compromis, propose que les mesures de soutien prévues dans la directive soient facultatives, de sorte que les États membres aient la possibilité d'évaluer la situation et de décider dans quel cas il y a lieu de proposer des mesures de soutien à des transporteurs dans le cadre d'un transport combiné.
21. D'autres États membres se réjouissent de l'extension de la longueur maximale du segment routier à 150 km ou 20 % de la distance totale du trajet sur le territoire de l'Union, car ils estiment tout comme la Commission que cela aurait un impact positif sur les volumes de transport combiné.

22. En conséquence, le texte de compromis de la présidence bulgare propose de supprimer le critère des 20 %, en lien avec la possibilité pour les opérateurs d'aller au-delà de la limite des 150 km, si c'était nécessaire pour atteindre le terminal de transbordement approprié le plus proche, et donc en maintenant le degré de souplesse nécessaire. Dans son texte de compromis, la présidence bulgare avait également proposé que les exigences applicables aux terminaux en matière de capacité de transbordement soient fixées dans les dispositions d'un acte d'exécution, pour permettre aux États membres d'être directement associés au choix des terminaux utilisés dans les opérations de transport combiné. En outre, en plus de l'élément de preuve à fournir pour prouver l'opération de transport combiné, visé à l'article 3, les conducteurs devront aussi justifier qu'il était nécessaire de dépasser la distance limite de 150 km du segment routier. Cependant, lors de la réunion du groupe le 15 mai, un grand nombre de délégations ont rejeté la solution de compromis d'un acte d'exécution en ce qui concerne l'extension des segments routiers jusqu'au terminal approprié le plus proche. Elles ont expliqué qu'il était nécessaire de poursuivre les travaux afin d'obtenir les garanties nécessaires pour éviter les risques d'abus par les opérateurs au moment de choisir des terminaux de transbordement plus éloignés au-delà de la limite des 150 km.

c) Répartition géographique des terminaux et mesures de soutien économique

23. Étant donné qu'il est ressorti des consultations avec les parties prenantes que les mesures considérées comme ayant l'impact positif le plus marqué sur les volumes de transport combiné étaient le soutien à l'investissement direct dans les terminaux de transport combiné, les incitations à l'investissement dans l'informatique et la réduction des redevances d'accès pour les opérations de transport combiné spécifiquement ferroviaires, la Commission propose des mesures de soutien obligatoires pour favoriser les investissements des États membres dans les infrastructures et installations de transport combiné, en particulier la densité dans la couverture géographique des terminaux de transbordement. La Commission propose donc que les points de chargement et les terminaux ne soient pas éloignés, en moyenne, de plus de 150 km. La proposition prévoit aussi des mesures supplémentaires facultatives auxquelles les États membres peuvent recourir pour réduire les coûts des opérations de transport combiné et les rendre plus compétitives que les opérations uniquement par route.

24. Les États membres sont favorables au développement des infrastructures de transport combiné, qu'ils jugent important pour réduire le transport routier de marchandises et les émissions qui y sont liées. Toutefois, un grand nombre de délégations n'appuient pas la répartition des terminaux de transbordement selon des critères géographiques et soulignent que le nombre et l'emplacement de ces terminaux devraient être dictés par les besoins du marché. De plus, ces délégations font valoir que, pour des raisons de subsidiarité, les investissements sur la base de budgets nationaux ne devraient pas avoir un caractère obligatoire et que la décision devrait appartenir aux États membres. Des États membres ont également souligné qu'il serait utile à cet égard de se doter de règles plus souples en matière d'aides d'État et de prévoir une certaine coordination avec les initiatives relatives au mécanisme pour l'interconnexion en Europe et au réseau transeuropéen de transport (RTE-T).
25. Afin de tenir compte des préoccupations exposées ci-avant, la présidence propose, dans son texte de compromis, de renoncer au caractère obligatoire du soutien à l'investissement, pour le rendre facultatif. Certaines délégations appuient toutefois le texte de la Commission et font valoir que, en rendant l'investissement facultatif, on vide la disposition de son contenu, la rendant inutile, étant donné que les États membres n'ont pas besoin d'une directive pour avoir la permission de prévoir des mesures au niveau national.

VI. AUTRES POINTS EN SUSPENS

- *formulaire UE standardisé pour apporter la preuve des opérations de transport combiné*

26. Un certain nombre de délégations proposent la création d'un formulaire type de l'Union pour apporter les éléments de preuve attestant d'une opération de transport combiné. L'intention initiale, dans la proposition de la Commission, est que la liste prévue à l'article 3, paragraphe 2, constitue en elle-même un tel formulaire, laissant à l'opérateur toute latitude pour présenter les éléments de preuve sur papier ou électroniquement, sans créer de charge supplémentaire avec un nouveau formulaire. Les mêmes délégations soulignent cependant qu'un tel formulaire remplacerait les preuves visées à l'article 3, paragraphe 2, et présenterait en outre l'avantage d'éviter les problèmes de traduction; il permettrait par conséquent de simplifier la présentation des preuves et faciliterait l'application de la directive.

- accès non discriminatoire aux terminaux de transbordement bénéficiant d'un soutien public

27. Selon la proposition, l'article 6, paragraphe 4, instaure l'obligation pour les États membres d'assurer l'accès sans discrimination aux terminaux de transbordement. Toutefois, un certain nombre de délégations signalent que cette disposition ne pourrait pas être appliquée indéfiniment aux terminaux privés même s'ils ont bénéficié d'un soutien public, car ces opérateurs devraient avoir la liberté de gérer leur entreprise comme ils l'entendent. Pour cette raison, elles proposent d'introduire une limite de temps au-delà de laquelle les terminaux ne seraient plus soumis à cette obligation.
28. Toutes les délégations, ainsi que la Commission, ont formulé une réserve générale d'examen sur la dernière version du texte (en annexe au présent rapport). Les changements par rapport à la version précédente sont indiquées en **caractères gras** et [...].
29. La Commission réserve entièrement sa position sur l'intégralité de la proposition de compromis, en attendant l'issue des négociations avec le Parlement européen.
30. Les délégations DK, MT et UK ont émis une réserve d'examen parlementaire sur la proposition.

VII. CONCLUSIONS

31. Le Coreper et le Conseil sont invités à prendre note des progrès substantiels réalisés durant la présidence bulgare et du fait qu'un certain nombre de points doivent encore être éclaircis. Par conséquent, les instances préparatoires du Conseil concernées devraient être invitées à poursuivre l'examen de la proposition en vue de parvenir à un accord lors de la prochaine session du Conseil "Transports, télécommunications et énergie".

Proposal for a

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

(Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

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

Having regard to the proposal from the European Commission,

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

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

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

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure,

Whereas:

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

³ OJ C , , p. .

⁴ OJ C , , p. .

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

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

Article 1

Directive 92/106/EEC is amended as follows:

(1) the title is replaced by the following:

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

new Article 1a:

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

(2) Article 1 is replaced by the following:

"Article 1

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

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

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

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

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

[...]150¹⁴ km in distance as the crow flies;

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵[...]

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

4. Where a combined transport operation starts and/or ends outside of the Union, this Directive shall apply to the part of the operation in the Union if:

- (a) the part of operation taking place in the Union fulfils the requirements laid down in paragraphs 2 and 3, and

- (b) the non-road leg that crosses a Union border is at least 100 km long in the Union¹⁶."

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

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

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

(3) Article 3 is replaced by the following:

"Article 3

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

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

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

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

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

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

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

22

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

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

- (4) Article 5 is replaced by the following:

"Article 5

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

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

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

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

26

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

- (a) the construction and, where necessary, the expansion of such transshipment terminals for combined transport;
- (b) the increase of operational efficiency in existing terminals.

4a. [...] ²⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³³ IT is against this deletion.

(7) The following article is inserted:

"Article 9a

6. [...]

7. [...]

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

9. [...]"

(8) The following article is inserted:

"Article 10a

[...]"

"Article 10b³⁴

Committee procedure

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

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

Article 2

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

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

Article 3

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

Article 4

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

For the European Parliament
The President

For the Council
The President
