



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 8 novembre 2023
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2023/0396 (COD)

15200/23
ADD 3

TRANS 488
CODEC 2083
IA 294

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	7 novembre 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2023) 352 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT <i>accompagnant le document:</i> Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 92/106/CEE du Conseil en ce qui concerne un cadre de soutien pour le transport intermodal de marchandises et le règlement (UE) 2020/1056 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le calcul des économies de coûts externes et la production de données agrégées

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2023) 352 final.

p.j.: SWD(2023) 352 final



Bruxelles, le 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 92/106/CEE du Conseil en ce qui concerne un cadre de soutien pour le transport intermodal de marchandises et le règlement (UE) 2020/1056 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le calcul des économies de coûts externes et la production de données agrégées

{COM(2023) 702 final} - {SEC(2023) 373 final} - {SWD(2023) 351 final}

A. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'Union?

Les transports impliquent des coûts externes importants pour la société. La grande majorité de ces coûts externes est imputable au secteur routier, qui domine le marché du transport terrestre de marchandises. Dans sa législation en matière de transport, d'énergie et d'environnement, l'UE s'est attaquée et continuera de s'attaquer aux externalités négatives, en mettant l'accent sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % (par rapport aux niveaux de 1990) d'ici à 2030, comme le prévoit la loi européenne sur le climat.

L'une des mesures à cet égard, présentée dans la stratégie de mobilité durable et intelligente adoptée par la Commission en 2020, consiste à remanier le cadre existant pour le transport intermodal en vue d'écologiser les opérations de fret en Europe. On entend par transport intermodal le fait de recourir au transport ferroviaire et au transport par voie navigable, qui sont moins polluants, pour la partie principale de l'opération de transport, et au fret routier pour acheminer les conteneurs transportés et d'autres unités de chargement fermées au départ ou à destination du terminal de transbordement.

Les usagers, c'est-à-dire les entreprises qui ont besoin de faire transporter leurs marchandises, se trouvent confrontés à un marché fortement concurrentiel lorsqu'ils doivent opérer des choix en matière de transport. Or, dans les conditions actuelles du marché, bien souvent le prix du transport intermodal n'est pas compétitif par rapport à celui du transport exclusivement routier, même s'il conjugue les avantages du transport non routier en matière de performance environnementale et d'efficacité énergétique avec ceux du transport routier en matière d'accessibilité et de flexibilité.

Cela s'explique en partie par les déficits de performance dans l'exploitation des modes de transport non routiers, qu'il convient de combler par la législation sectorielle et les efforts des entreprises du secteur. Mais l'origine du problème réside aussi dans le fait que les coûts externes du transport routier ne sont pas pleinement internalisés, c'est-à-dire que les effets négatifs du transport routier sur la société au sens large ne sont pas répercutés dans son prix et que le transport intermodal comporte des coûts et des inconvénients supplémentaires (temps et coûts de transbordement et offre de liaisons plus réduite tant au niveau des horaires que des destinations).

Par conséquent, sur les distances moyennes et longues, pour lesquelles le transport intermodal pourrait constituer une solution viable, le transport exclusivement routier domine encore. En outre, certaines déficiences du transport intermodal, liées à l'échange d'informations et aux terminaux de transbordement, entravent le bon fonctionnement de l'ensemble de la chaîne de transport intermodal. Ainsi, pour accélérer et intensifier le recours au transport intermodal, il y a lieu d'intervenir pour en promouvoir l'utilisation.

La directive sur les transports combinés a été adoptée en 1975. Elle a été révisée pour la dernière fois en 1992 afin de s'attaquer aux problèmes croissants afférents à l'encombrement des routes, à l'environnement et à la sécurité routière. Elle prévoit un régime avantageux pour les opérations intermodales éligibles dénommées «transport combiné». Cependant, la directive en vigueur n'est pas pleinement efficace et certaines de ses dispositions sont obsolètes. Il est nécessaire de la réviser afin d'atteindre l'objectif stratégique consistant à réduire les incidences négatives par l'utilisation optimale des différents modes de transport.

Deux tentatives de modification de la directive sur les transports combinés, en 1998 et 2017, n'ayant pas abouti, la logique appliquée a été sensiblement remaniée dans la présente proposition, notamment par l'adoption d'une approche totalement nouvelle en matière de critères d'éligibilité.

Sa préparation a été coordonnée avec d'autres travaux relatifs au transport intermodal tels que l'initiative visant à mieux gérer les capacités ferroviaires internationales, la modification de la directive relative aux poids et aux dimensions des véhicules routiers, la révision du règlement RTE-T, le nouveau cadre commun de l'UE pour la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre dans les transports et la logistique (CEEU) et la mise en œuvre du règlement sur les informations électroniques relatives au transport de marchandises (eFTI).

Quels sont les objectifs à atteindre?

L'initiative a pour objectif de favoriser une augmentation de la part du transport ferroviaire, du transport maritime à courte distance et du transport par voies navigables intérieures dans le volume total du transport de marchandises, afin de contribuer à la réduction des externalités négatives et de

la consommation d'énergie dans le secteur des transports.

La révision vise à renforcer le soutien existant en l'étendant à un plus grand nombre d'opérations, en révisant les conditions d'éligibilité afin de mieux les mettre en adéquation avec les objectifs stratégiques ainsi qu'en élargissant le choix de mesures de soutien et en augmentant leur niveau.

Ces modifications devraient inciter les organisateurs de transport de l'UE à recourir de plus en plus au transport intermodal, ce qui favoriserait un partage modal plus durable du système de transport et contribuerait, par conséquent, à réduire ses incidences négatives. La révision vise également à améliorer l'accès aux informations sur les services et les conditions offerts par les terminaux de transbordement.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

La directive sur les transports combinés promeut le recours au transport intermodal dans l'ensemble de l'UE au moyen de mesures de soutien fondées sur des critères d'éligibilité communs. Du point de vue des politiques à mener et du marché intérieur, ces critères sont nécessaires pour garantir que les avantages prévus par la directive sur les transports combinés sont applicables de manière comparable dans l'ensemble de l'UE, étant donné que 81 % des opérations de transport intermodal dans l'UE sont des opérations transfrontières.

Si les États membres sont libres de soutenir directement les opérations intermodales dans le respect des règles relatives aux aides d'État, il se peut que ces mesures de soutien ne soient pas accessibles dans une égale mesure à tous les opérateurs en raison des différences quant aux critères d'éligibilité appliqués. Par conséquent, certains opérateurs peuvent obtenir un avantage concurrentiel ayant des incidences au-delà de leur frontière nationale. L'harmonisation des règles concernant l'éligibilité et les types d'aides, dans le respect des règles relatives aux aides d'État, permettra d'offrir à tous les opérateurs un traitement comparable partout dans l'UE et de simplifier les procédures administratives pour les entreprises, les États membres et la Commission. Pour ce faire, une réglementation au niveau des seuls États membres ne suffit pas.

B. Solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Trois options stratégiques ont été évaluées dans le cadre de la présente analyse d'impact, l'une d'entre elles comportant trois sous-options. Toutes les options proposent des solutions aux problèmes recensés, mais diffèrent en ce qui concerne l'étendue de l'intervention de l'UE.

- L'**option A** détermine l'éligibilité en fonction de la capacité à réduire d'au moins 40 % une série de coûts externes (gaz à effet de serre, pollution atmosphérique, bruit, encombrements et accidents) par rapport aux opérations exclusivement routières, et encourage les États membres à mettre en place davantage de mesures de soutien économique, mais ne prévoit pas d'obligation en ce sens. Elle ne prévoit aucune obligation pour les entreprises.
- L'**option B** impose aux États membres l'obligation de prendre des mesures de soutien, tout en leur laissant le soin de choisir et de concevoir ces mesures. Elle encourage également les États membres à fournir un soutien au démarrage et propose une nouvelle mesure réglementaire: une exemption de l'interdiction de circuler pour les poids lourds effectuant la partie routière des opérations de transport admissibles.
- La **sous-option B1** propose de déterminer l'éligibilité en fonction de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (25 %).
- Les **sous-options B2a et B2b** proposent de déterminer l'éligibilité en fonction de la réalisation d'une économie de 40 % sur une série de coûts externes.

La seule différence entre les sous-options B2a et B2b réside dans le fait que la sous-option B2a (tout comme les options A, B1 et C) concerne l'ensemble des opérations intermodales, tandis que la sous-option B2b ne concerne que les opérations intermodales internationales.

- L'**option C** propose de déterminer l'éligibilité sur la base de la réduction de l'ensemble de coûts externes le plus large (40 %), de l'octroi obligatoire par les États membres d'un soutien opérationnel harmonisé et de l'exemption des interdictions de circuler. Toutes les options

prévoient une révision des exigences en matière de données à fournir pour prouver l'éligibilité et l'utilisation obligatoire des plateformes eFTI par les opérateurs qui souhaitent bénéficier des mesures de soutien, ainsi que des obligations en matière de transparence pour les opérateurs de terminaux.

L'option C comprend également un ensemble de données et des protocoles d'échange de données communs pour les opérations intermodales.

Toutes les options prévoient une augmentation du recours au transport intermodal par rapport au scénario de référence, bien que cette augmentation soit minimale pour l'option A. C'est dans les sous-options de l'option B que le recours au transport intermodal augmente le plus et que les économies liées aux incidences externes qui en résultent sont les plus importantes; c'est en revanche dans l'option C que les coûts du soutien sont les plus élevés.

L'option B2a ressort comme étant l'option privilégiée.

Quelles sont les positions des différentes parties intéressées? Qui soutient quelle option?

Lors de la consultation des parties intéressées, ces dernières ont, dans l'ensemble, reconnu la pertinence des problèmes recensés et ont, dans une large mesure, approuvé les objectifs proposés. Elles ont en outre apporté des contributions utiles pour définir les mesures et les options stratégiques.

La plupart des parties intéressées se sont déclarées favorables à la modification du champ d'application de la directive dans le but d'y inclure les opérations intérieures, et l'importance de veiller à ce que toutes les combinaisons modales soient traitées de la même manière a été soulignée. En ce qui concerne l'éligibilité, une grande majorité des parties intéressées a reconnu la nécessité de mettre en place des mesures plus efficaces et s'est déclarée favorable à l'idée de fonder l'éligibilité sur un ensemble plus large d'externalités et non uniquement sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Aucun consensus n'a émergé en ce qui concerne le niveau de la réduction, mais les parties intéressées ont proposé une moyenne d'environ 33 %.

En ce qui concerne les mesures de soutien économique, les avis étaient partagés entre «harmonisation complète», «règles souples» ou «règles variables en fonction de la mesure», mais la majorité des parties intéressées a estimé qu'un soutien obligatoire plus ou moins important de la part des États membres s'impose. En ce qui concerne le soutien réglementaire, la plupart des parties intéressées se sont déclarées favorables au maintien des mesures réglementaires en vigueur, notamment en ce qui concerne l'interdiction des quotas et le recours à des transporteurs routiers non-résidents pour les segments routiers dans le cadre des opérations internationales, de la même manière que cela est autorisé pour le transport international exclusivement routier.

Enfin, les parties intéressées ont estimé qu'une meilleure interopérabilité entre les modes de transport et dans les terminaux de transbordement pourrait améliorer l'organisation des opérations, et elles se sont montrées très favorables à l'amélioration de la disponibilité des informations concernant les terminaux.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les avantages directs, tous exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050, par rapport au scénario de référence, sont notamment:

- une réduction des coûts externes totaux de 15,3 milliards d'EUR, attribuable au recours accru à des modes de transport plus durables dans le cadre du transport intermodal;
- une réduction des coûts administratifs de 4,3 milliards d'EUR pour les entreprises, liée à la révision des exigences en matière de données à fournir pour prouver l'éligibilité, conjuguée à l'obligation d'utiliser les plateformes eFTI à des fins de contrôle du respect des règles;
- une réduction des coûts administratifs de 2,3 millions d'EUR pour les administrations publiques, liée, elle aussi, à l'utilisation des plateformes eFTI.

Les avantages de l'option privilégiée ont été estimés à 19,6 milliards d'EUR au total.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les coûts de l'option privilégiée sont estimés à 7,5 milliards d'EUR en sus des coûts supportés dans le

scénario de référence, exprimés en valeur actuelle sur la période allant de 2025 à 2050.

Les coûts supplémentaires engendrés par l'option privilégiée seront supportés par trois acteurs:

- la part essentielle, estimée à 7,5 milliards d'EUR, sera supportée par les **gouvernements des États membres** qui décident de fournir une aide supplémentaire aux opérations;
- une part mineure, estimée à 6,9 millions d'EUR, devra être déboursée par les **entreprises** (plus précisément, par les exploitants de terminaux pour se conformer aux exigences en matière de transparence, par les fournisseurs de plateformes eFTI pour la mise à jour de ces dernières, et par les organisateurs de transport pour l'utilisation des plateformes eFTI);
- la **Commission européenne** supportera, quant à elle, des coûts s'élevant à 2 millions d'EUR sur la période 2025-2050 pour réaliser une étude supplémentaire en vue de déterminer s'il est nécessaire d'établir un cadre pour les catégories de terminaux, ainsi que des études régulières (tous les cinq ans) sur le marché du transport intermodal dans l'UE.

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

L'option privilégiée devrait permettre de lever les obstacles entravant le recours au transport intermodal par les petites et moyennes entreprises en rendant ce type de transport plus abordable, en simplifiant les règles en matière de données à fournir pour prouver l'éligibilité et en améliorant la disponibilité des informations concernant les terminaux. Tous les opérateurs intervenant dans le transport intermodal, y compris les chargeurs, en bénéficieront.

L'initiative devrait donc avoir une incidence positive sur les PME.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

L'option privilégiée peut avoir une incidence importante sur les budgets nationaux en fonction des mesures de soutien choisies par les États membres. L'incidence budgétaire est en lien direct avec le volume des opérations intermodales auxquelles les États membres apportent leur soutien.

L'incidence de l'option privilégiée sur les budgets nationaux par rapport au scénario de référence, exprimée en valeur actuelle sur la période 2025-2050, est estimée à 7,5 milliards d'EUR.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Non

Proportionnalité

L'option privilégiée prévoit l'obligation pour les États membres d'apporter leur soutien à certains types d'opérations de transport, ce soutien pouvant prendre la forme d'aides d'État dans le respect des règles en la matière. Il est estimé qu'elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif recherché.

Bien que l'option privilégiée ne permette pas de résorber entièrement l'écart de compétitivité existant entre le transport intermodal et le transport exclusivement routier, étant donné que de nombreux problèmes opérationnels sont liés à la législation sectorielle et seront traités dans des initiatives propres à chaque mode de transport, on estime que cette intervention permettra d'augmenter le recours au transport intermodal de 5,3 % par rapport au scénario de référence d'ici à 2030 et de 6,6 % d'ici à 2050. Les économies de coûts externes qui en résultent s'élèvent à 15,3 milliards d'EUR par rapport au scénario de référence, exprimées en valeur actuelle sur la période 2025-2050, ce qui signifie que, pour 49 centimes investis en soutien du transport intermodal, l'économie de coûts externes s'élèverait à 1 EUR.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La législation sera réexaminée dix ans après la mise en application intégrale de la directive dans les législations nationales.

Ce calendrier est proposé compte tenu du fait qu'il faudra du temps pour que les mesures de soutien entrent en vigueur et produisent des effets. Une évaluation de l'évolution du marché est réalisée tous les cinq ans après l'adoption de la proposition.

