Council of the European Union
General Secretariat

PUBLIC

Interinstitutional files:
2023/0266 (COD)

Brussels, 15 September 2025

WK 10773/2025 ADD 4

LIMITE

TRANS
CLIMA
CODEC
IA

This is a paper intended for a specific community of recipients. Handling and further distribution are under the sole responsibility of community members.

WORKING DOCUMENT

From:	General Secretariat of the Council
To:	Working Party on Transport - Intermodal Questions and Networks
N° prev. doc.:	WK 10773/25
N° Cion doc.:	ST 11821 2023 INIT + ADD 1 - ADD 4
Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the accounting of greenhouse gas emissions of transport services – Non-paper from the Presidency – Comments from France

Delegations will find in annex comments from **France** on the above subject.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

PUBLIC

Paris, le 11 septembre 2025

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Commentaires des autorités françaises au sujet de la proposition de règlement *Count Emissions EU* comme suite à la réunion du groupe de travail « Intermodalité » du 9 septembre 2025

Réf. : Document WK 10773/25

Les autorités françaises remercient la Présidence pour ses efforts en vue de faire avancer les négociations relatives au texte en objet. Comme suite à sa demande, et en réponse au document de cadrage transmis en vue de la réunion du groupe de travail « Intermodalité » du 9 septembre 2025, elles font part au travers de la présente note des commentaires suivants.

Questions relatives aux intermédiaires de données

Question 1 : Quel est l'avis des délégations concernant l'extension du champ d'application du règlement aux intermédiaires de données qui calculent et publient des données relatives aux émissions de CO_2 ?

Les autorités françaises font part de leur intérêt pour l'extension du champ d'application du règlement aux intermédiaires de données proposée par le Parlement européen. En effet, le retour d'expérience français a montré que l'impact du dispositif sur les choix de déplacements des acteurs individuels et économiques dépendait de la chronologie de la communication des données d'émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport au déplacement.

Pour le transport de personnes, cette efficacité dépend de la capacité des individus à accéder à l'information en amont de l'achat de la prestation. Les intermédiaires de données (tels que les plateformes de billettique et les applications de calcul de trajet, particulièrement lorsqu'ils sont couplés à des plateformes commerciales) sont donc en première ligne pour orienter les choix de mobilité des individus en leur offrant la possibilité de comparer les services de transport.

Concernant les enjeux soulevés par la Présidence en matière de garantie de traçabilité des données et de leur adéquation avec le standard ISO, il est possible de limiter les difficultés – et ainsi d'améliorer l'efficacité globale de la règlementation – en cadrant les modalités et le format de transmission des données, comme proposé par le Parlement (aux lignes 123 et 131). Les autorités françaises proposent que cette question centrale soit abordée dans la suite des travaux.

Q. 2 : Quel est l'avis des délégations concernant le renforcement des obligations de communication imposées aux intermédiaires de données ?

Les autorités françaises soulignent que les différentes propositions de renforcement des obligations de communication imposées aux intermédiaires de données devraient être traitées distinctement :

- Concernant le classement obligatoire par défaut des options de transport (article 10, paragraphe 2a ; ligne 124a), les modes de classement des itinéraires permettent aux usagers de comparer les

différentes alternatives de transport au prisme de leurs priorités et d'arbitrer entre différents critères (temps de trajet, coût, émissions de GES, etc.). A ce titre, les autorités françaises **soutiennent pleinement cette mesure**, qui se situe sur le chemin critique de la décision des usagers des services de transport ;

- Concernant l'obligation pour les prestataires et organisateurs de services de transport de fournir leurs émissions de CO_2 aux intermédiaires de données numériques (art. 10, § 2a ; ligne 124a), les autorités françaises soulignent qu'une telle obligation serait de nature à renforcer la facilité et la qualité de mise en œuvre de l'extension du champ d'application du règlement aux intermédiaires de données. Elle nécessite probablement la mise en place d'une organisation et d'une coordination spécifiques dans le partage des données et, naturellement, le recours à des estimations rapides sur la base de données secondaires (l'information est ici donnée avant la réalisation de la prestation de transport) ;
- Concernant la vérification des algorithmes des intermédiaires de données (art. 13, § 2a ; ligne 152a), les autorités françaises ne s'opposent pas à l'introduction de cet amendement. Afin de ne pas alourdir la mise en œuvre initiale du règlement, elles suggèrent, cependant, qu'une telle modalité pourrait être renvoyée au futur réexamen du règlement par le biais d'une clause de revoyure.

Question relative à l'approche fondée sur le cycle de vie

Q. 3 : La Présidence souhaite connaître l'avis des délégations sur la possible modification du cadre méthodologique de Count Emissions EU afin d'y intégrer l'approche fondée sur le cycle de vie. La Présidence souhaiterait notamment que les délégations indiquent si elles partagent son avis selon lequel il serait prématuré d'intégrer les amendements du Parlement concernant l'approche cycle de vie.

Les autorités françaises ont pris bonne note de l'avis de la Présidence selon lequel une révision du règlement et de la méthodologie de comptabilisation des émissions de GES seulement deux ou trois ans après son entrée en vigueur, telle que proposée par le Parlement, serait de nature à décourager les opérateurs dans la mise en œuvre des dispositions du règlement initial. **Les autorités françaises partagent l'avis de la Présidence à cet égard et rappellent leur attachement au maintien des dispositions de l'orientation générale (OG) sur ce point** – en faveur d'une demande à la Commission de conduire, cinq ans après l'entrée en vigueur du règlement, une évaluation d'une possible extension du périmètre de quantification des émissions de GES à l'ensemble du cycle de vie (ACV).

Toutefois, les autorités françaises s'interrogent sur les autres limites soulevées par la Commission (rappelées dans le document de cadrage de la Présidence, au sein de la section relative à l'approche cycle de vie incluant la question 3) :

- Le Parlement propose, à la ligne 85a, de confier à la Commission le soin de produire, sous deux ans, un rapport proposant une méthodologie commune pour le calcul des émissions de GES selon l'approche ACV, et une méthode de mise en œuvre dans le règlement. Cependant, les autorités françaises soulignent qu'une telle évolution pourrait également intervenir ultérieurement, dans la perspective, par exemple, d'un enrichissement de la norme ISO 14083:2023. L'Union européenne, en prenant l'initiative sur l'approche d'analyse ACV, pourrait contribuer à faire évoluer les normes internationales et, par la même occasion, crédibiliser son rôle de cheffe de file mondiale en matière de décarbonation ;
- Les autorités françaises rappellent que, par principe, la norme ISO donne toute liberté aux utilisateurs quant au choix de la nature des données (primaires ou secondaires) à utiliser dans leurs calculs. Ainsi, les normes ISO liées à l'ACV n'imposent pas de n'avoir recours qu'à des données secondaires. Le projet de règlement prévoit, en outre, des mesures de protection concurrentielle des PME en leur garantissant le droit de ne communiquer que des données secondaires – mesure par ailleurs soutenue par les autorités françaises. La méthodologie définie par la norme ISO 14083:2023 et les modalités opérationnelles précisées dans le cadre de la proposition de règlement n'engendrent donc pas l'établissement de données, dont la précision serait susceptible d'être compromise par l'extension du

périmètre de comptabilisation aux émissions ACV, estimées de manière indirecte, mais basées sur des émissions réelles.

Questions relatives à l'utilisation de données secondaires par rapport aux données primaires

Q. 4 : De quelle souplesse les délégations peuvent-elles faire preuve concernant le souhait du Parlement européen d'imposer l'utilisation de données primaires, à l'exception des PME ?

Les autorités françaises ne s'opposent pas à cette proposition du Parlement mais souhaitent que les donneurs d'ordre et sous-traitants puissent, s'ils le souhaitent conjointement, fixer par voie de contrat une meilleure qualité des données transmises dans le cadre de la réalisation d'une prestation. Cette liberté contractuelle pourrait contribuer à améliorer la fiabilité des informations d'émissions de GES transmises et donc l'efficacité du règlement.

Q. 5 : Les délégations peuvent-elles accepter la proposition du Parlement européen visant à habiliter les États membres à inciter les opérateurs à utiliser des données primaires ?

Les autorités françaises soutiennent cette proposition, notamment au regard de l'objectif d'amélioration de la fiabilité des informations d'émissions de GES produites par les PME, par exemple par le biais d'une contractualisation dans le cadre d'une relation de sous-traitance.

Questions relatives au soutien aux PME

Q. 6 : Sans préjudice de l'avis du service juridique du Conseil sur cette question, qui est en attente, les délégations peuvent-elles confirmer qu'elles ne voient aucune difficulté à accepter la proposition du PE visant à préserver la capacité des PME à s'appuyer sur des données secondaires lorsqu'elles agissent en tant que sous-traitants ?

Les autorités françaises sont en mesure de soutenir cet amendement.

Q. 7 : La Présidence souhaiterait connaître l'avis des délégations sur la nécessité pour les PME de pouvoir accéder aux données générées par les véhicules (détenues par les fabricants) et leur point de vue sur la proposition du PE à ce sujet.

Au regard des orientations prises précédemment, et en conscience des ressources limitées des PME, les autorités françaises **soutiennent pleinement cet amendement**.

Q. 8 : Les délégations peuvent-elles confirmer leur souplesse quant à l'acceptation ou non de l'amendement du PE relatif à la surveillance des pratiques commerciales déloyales ?

Les autorités françaises ne s'opposent pas à cet amendement visant à surveiller tout risque de pratiques commerciales déloyales liées à la mise en œuvre du règlement.

Q. 9 : Quel est l'avis des délégations sur l'élaboration d'un outil de calcul par la Commission ? Les délégations peuvent-elles notamment soutenir le souhait de la Présidence de regrouper cette question avec celle de l'accès gratuit à la norme ISO ?

En cohérence avec les positions exposées à l'occasion de la préparation du trilogue, les autorités françaises **soutiennent pleinement** la proposition du Parlement d'obliger la Commission à élaborer, dans un délai de douze mois, un outil de calcul simplifié destiné aux PME qui soit publiquement accessible, ergonomique, gratuit et accompagné d'une notice d'utilisation.

En revanche, elles **contestent le caractère superflu de l'octroi du libre accès à la norme ISO** après création d'un tel outil de calcul :

- Renoncer au libre accès à la norme reviendrait à pénaliser les PME qui voudraient fournir une information de qualité supérieure et jouer le jeu ;
- Outre les considérations économiques et opérationnelles, l'accès gratuit à la norme constitue une exigence démocratique pour la société civile, et notamment pour les clients de prestations individuelles.

De ce fait, les autorités françaises font part de leur désaccord avec la proposition de la Présidence de regrouper les questions précitées.

Question relative aux sanctions

Q. 10 : Quel est l'avis des délégations sur l'inclusion d'un régime de sanctions ou d'autres mesures coercitives dans le règlement ?

En cohérence avec les positions exposées à l'occasion de la préparation du trilogue, l**es autorités françaises soutiennent, sur le principe, la proposition du Parlement d'établir une procédure de sanction en cas de non-respect des exigences du règlement qui serait encadrée par le biais des principes d'effectivité, de proportionnalité et d'effet dissuasif.** Néanmoins, elles demandent que celle-ci soit établie par le biais d'un **acte d'exécution,** conformément à la proposition de la Commission et à l'OG.

Les autorités françaises rappellent que les marchés de transport de personnes, et surtout de marchandises, sont très compétitifs et intégrés à l'échelle européenne. Elles soutiennent la possibilité que la Commission puisse préciser, par le biais d'un acte d'exécution pris en application du § 9 de l'art. 13, le risque juridique encouru par des contrevenants, par exemple en fixant pour les sanctions pécuniaires progressives un plafond annuel basé sur le chiffre d'affaires annuel. En outre, une telle mesure complèterait harmonieusement les orientations déjà prises en faveur d'une concurrence loyale sur le territoire européen.

Question relative au caractère obligatoire de la comptabilisation des émissions de GES

Q. 11 : Les délégations peuvent-elles confirmer leur position quant à la demande adressée à la Commission d'évaluer la faisabilité de rendre obligatoires la comptabilisation et la communication des émissions de CO_2 ?

Les autorités françaises souhaitent le **maintien de l'OG** sur ce point (c'est-à-dire la demande à la Commission d'évaluer le besoin et la faisabilité de rendre la quantification et la divulgation des émissions obligatoires). Elles **accueillent favorablement l'amendement du Parlement** demandant à la Commission de réaliser une étude d'impact sur cette même orientation. De plus, et dans un objectif de compromis, les autorités françaises souhaitent un **maintien de la liberté pour les États membres de prévoir une obligation de communication des données d'émissions de GES des prestations de transport au niveau national**.

En outre, au titre des perspectives du groupe de travail « Intermodalité », les autorités françaises souhaitent exprimer les commentaires suivants :

- *A l'art. 6 (ligne 100g) ainsi qu'au considérant 18a (ligne 28a), elles s'opposent à la proposition du Parlement de prioriser le recours à une approche « market-based » plutôt qu'à une approche « location-based » dans le calcul des facteurs d'émission attachés à l'électricité ;*
- *A l'art.10, § 5 – ligne 131, elles font part de leur intérêt pour l'esquisse, par le Parlement, de la définition d'un protocole de transmission et d'un format harmonisé au niveau européen, condition incontournable à l'exploitabilité des données partagées par les fournisseurs de services de transport, notamment dans le cadre de prestations entre professionnels (B-to-B). Les autorités françaises rappellent que certains acteurs privés ont déjà identifié cet enjeu et sont donc en mesure de proposer des protocoles de transmission et des formats compatibles avec la norme ISO 14083:2023 servant de référence et qui pourraient être utilement mobilisés dans le cadre du règlement. Par ailleurs, les synergies du présent projet de règlement avec la facturation électronique sont désormais unanimement reconnues par les acteurs du transport de marchandises.*

* * * * *

Les autorités françaises se tiennent à la disposition de la Présidence pour toute information complémentaire.

PUBLIC

Courtesy translation

This is a courtesy translation. In the event there are any differences between the French and the English texts, the French text prevails.

* * * * *

PUBLIC

French authorities would like to thank the Danish Presidency for its work in advancing the negotiations on this matter. According to the Presidency's demand and as an answer to the discussion paper circulated for the Intermodality Working Party on 9 September 2025, they want to submit the following written comments.

Questions about data intermediaries

Question 1: What are the views of delegations regarding the extension of scope of the regulation to data intermediaries calculating and disclosing CO_2 emission data?

French authorities express their interest in extending the scope of the regulation to data intermediaries, as proposed by the Parliament. Indeed, experience in France has shown that the impact of the measure on the travel choices of individuals and businesses depends on when greenhouse gas (GHG) emissions data is communicated in relation to travel.

For passenger transport, this effectiveness depends on individuals' ability to access information before purchasing the service. Data intermediaries (such as ticketing platforms and journey calculation digital applications, particularly when linked to commercial platforms) are therefore at the forefront of guiding individuals' mobility choices by offering them the opportunity to compare transport services.

With regard to the issues raised by the Presidency concerning the guarantee of data traceability and compliance with the ISO standards, it is possible to limit the difficulties – and improve the overall effectiveness of the regulation – by defining the terms and format for data transmission, as proposed by Parliament (in lines 123 and 131). French authorities propose that this key issue be addressed in the course of further work.

Q. 2: What are the views of delegations regarding the reinforced communication obligations put on data intermediaries?

French authorities emphasise that the various proposals to strengthen the communication obligations imposed on data intermediaries should be treated separately:

- With regard to the mandatory default ranking of transport options (Article 10(2a); line 124a), the methods used to rank routes enable users to compare different transport alternatives in light of their priorities and to weigh up different criteria (journey time, cost, GHG emissions, etc.). As such, French authorities **fully support this measure, which is critical to the decision-making process of transport service users**;

- Regarding the obligation for transport service providers and organisers to provide their CO_2 emissions to digital data intermediaries (Article 10, paragraph 2a; line 124a), French authorities emphasise that such an obligation would make it easier and improve the quality of implementation of the extension of the scope of the regulation for data intermediaries. It would probably require the establishment of a specific organisation and coordination system for data sharing and, naturally, the use of rapid estimates based on secondary data (the information is provided here before the transport service is provided);

- With regard to the verification of data intermediary algorithms (Article 13, paragraph 2a; line 152a), French authorities do not oppose the introduction of this amendment. However, in order not to complicate the initial implementation of the regulation, they suggest that such a provision could be deferred to the future review of the regulation by means of a review clause.

Question about life-cycle approach

Q. 3: The Presidency is seeking to understand delegation's views towards amending the methodological framework of Count Emissions EU to accommodate for the use of the Life Cycle Approach. In particular, the Presidency would appreciate if delegations could indicate whether they agree with the Presidency's understanding that the inclusion of Parliament's amendments regarding the Life Cycle Approach would be premature.

French authorities have taken note of the Presidency's opinion that revising the regulation and the methodology for accounting for GHG emissions only two or three years after its entry into force, as proposed by Parliament, would discourage operators from implementing the provisions of the initial regulation. French authorities **agree with the Presidency** and reiterate their commitment to **maintaining the general approach** on this point (i.e. asking the Commission to conduct, five years after the entry into force of the regulation, an assessment of a possible extension of the scope of GHG emissions quantification to the entire life cycle).

However, French authorities question the other limitations raised by the Commission (set out in the Presidency's framework document in the section on the life cycle approach, including question 3):

- In line 85a, Parliament proposes that the Commission be tasked with producing, within two years, a report proposing a common methodology for calculating GHG emissions using the life-cycle approach, and a method for implementing it in the regulation. French authorities stress, however, that such a change could also take place at a later date, with a view, for example, to enhancing the ISO 14083: 2023 standard. By taking the initiative on the life cycle assessment (LCA) approach, the European Union can help to advance international standards and, at the same time, lend credibility to its global leadership in decarbonisation;

- French authorities point out that, as a matter of principle, the ISO standard gives users complete freedom to choose the type of data (primary or secondary) to use in their calculations. Thus, ISO standards relating to LCA do not require the use of secondary data only. The draft regulation also provides for measures to protect competition for SMEs by guaranteeing them the right to communicate only secondary data – a measure that is supported by French authorities. The methodology defined by ISO 14083:2023 and the operational procedures specified in the draft regulation therefore in no way guarantee the establishment of data with a level of accuracy that could be compromised by the extension of the scope of accounting to LCA emissions, which are estimated indirectly but based on actual emissions.

Questions about use of primary and secondary data

Q. 4: What are the flexibilities of delegations regarding the EP mandate to impose the use of primary data, with the exception of SMEs?

French authorities do not oppose this proposal by Parliament but would like contractors and subcontractors to be able, if they so wish, to jointly agree by contract on a higher quality of data transmitted in the context of the provision of a service. This contractual freedom could help to improve the reliability of the GHG emissions information transmitted and thus the effectiveness of the regulation.

Q. 5: Can delegations accept the EP proposal to empower the Member States to incentivise operators to use primary data?

French authorities support this proposal, particularly with regard to the objective of improving the reliability of GHG emissions data produced by SMEs, for example through contractual agreements within the framework of subcontracting relationships.

Q. 6: Without prejudice of the conclusion of CLS on the matter, can delegations confirm they see no difficulty to accept the EP's proposal to safeguard the ability of SMEs to rely on secondary data when they serve as subcontractors?

French authorities can support this amendement.

Question about SME support

Q. 7: The Presidency would welcome delegations' insights on the need for SMEs to access in-vehicle data and their views on the EP's proposal to that matter.

In light of the previous guidelines, and mindful of the limited resources of SMEs, French authorities **fully support this amendment**.

Q. 8: Can delegations confirm their flexibility whether accepting or not the EP amendment related to the monitoring of unfair market practice?

French authorities do not oppose this amendment aimed at monitoring any risk of unfair commercial practices linked to the implementation of the regulation.

Q. 9: What are the views of delegations on the development by the Commission of a calculation tool? Notably, can delegation support the Presidency's willingness to bundle this issue with the free of charge access to the ISO standard ?

In line with the positions set out during the preparation of the trilogue, French authorities **fully support** the European Parliament's proposal to require the Commission to develop, within 12 months, a simplified calculation tool for SMEs that is publicly accessible, user-friendly, free of charge and accompanied by instructions for use.

However, French authorities **disagree on the superfluous nature of granting free access to the ISO standard** after the creation of such a calculation tool:

- Giving up free access to the standard would penalise SMEs that want to provide high-quality information and play by the rules.
- In addition to economic and operational considerations, free access to the standard is a democratic requirement for civil society, particularly for individual service customers.
- French authorities therefore disagree with the Presidency's proposal to combine the above-mentioned issues.

Question about penalties

Q. 10: What are the views of the delegations towards including a penalty regime or other enforcement measures in the regulation?

In line with the positions set out during the preparation of the trilogue, French authorities support, in principle, the European Parliament's proposal to establish a penalty procedure for non-compliance with the requirements of the Regulation, which would be governed by the principles of effectiveness, proportionality and deterrence. Nevertheless, they request that this be established by means of an implementing act, in accordance with the Commission's proposal and the general approach.

French authorities point out that the markets for passenger transport and, above all, freight transport are highly competitive and integrated at European level. They support the possibility that the Commission could objectify, by means of an implementing act adopted pursuant to Article 13(9), the legal risk incurred by offenders, for example by setting an annual ceiling for progressive financial penalties based on annual turnover. Furthermore, such a measure would complement the guidelines already adopted in favour of fair competition within the European Union.

Question about mandatory nature of GHG emissions accounting

Q. 11: Can delegations confirm their views on requesting the Commission to assess the feasibility of making the accounting and disclosure of CO_2 emissions mandatory?

French authorities wish to **maintain the general approach** on this point (i.e. that the regulation requires the Commission to assess the need for and feasibility of making the quantification and disclosure of emissions mandatory). They **welcome the European Parliament's amendment** calling on the Commission to carry out an impact assessment on this same approach.

PUBLIC

Furthermore, with a view to reaching a compromise, French authorities wish to **maintain the freedom for Member States to require the reporting of GHG emissions data for transport services at national level.**

Moreover, with regard to the upcoming work of the 'Intermodality' group, French authorities would also like to make the following comments:

- *In Article 6 (line 100g) and recital 18a (line 28a), they oppose the European Parliament's proposal to prioritise a market-based approach over a location-based approach when calculating emission factors for electricity;*

- *In Article 10, § 5 – line 131: they express their interest in the Parliament's outline for the definition of a transmission protocol and a harmonised format at European level, which is an essential condition for the usability of data shared by transport service providers, particularly in the context of B2B services. French authorities point out that certain private operators have already identified this issue and are therefore in a position to propose transmission protocols and formats compatible with the ISO 14083:2023 standard, which could be usefully mobilised within the framework of the regulation. Furthermore, the synergies between this draft regulation and electronic invoicing are now unanimously recognised by freight transport operators.*

* * * * *

French authorities remain at the disposal of the Presidency for any additional information.

PUBLIC