COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.11.2017
SWD(2017) 363 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

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

{COM(2017) 648 final} - {SWD(2017) 362 final}

Commission européenne

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact sur la modification la directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres

A. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi en est-ce un au niveau de l'UE?

Le recours aux transports intermodaux en Europe ne s'est pas suffisamment développé pour réaliser l'objectif de transfert modal fixé dans le livre blanc de 2011, malgré la contribution apportée par la directive sur les transports combinés. Cela s'explique par:

A) des investissements insuffisants dans les infrastructures intermodales, et plus particulièrement les terminaux de transbordement, et

B) les faiblesses de la directive sur les transports combinés, mises en lumière par l'évaluation REFIT:

1) mise en œuvre inefficace de la directive, du fait de critères d'éligibilité complexes et étroits et de contrôles peu efficaces;
2) soutien économique inefficace et insuffisant; champ d'application restreint des mesures de soutien, soutien économique insuffisant, suivi limité et absence de mécanisme de réexamen.

Ces problèmes touchent tous les acteurs de la chaîne du fret international, chargeurs, transitaires, autorités nationales chargées du contrôle des conditions du transport combiné, etc. Ils font également obstacle à une mise en œuvre efficace des mesures de soutien.

En l'absence d'action, les transports intermodaux demeureront moins compétitifs que le transport routier, et l'objectif de transfert modal à l'horizon 2030 fixé dans le livre blanc ne sera pas atteint, laissant persister des externalités. .

Quels sont les objectifs à atteindre?

L'initiative vise à améliorer l'efficacité de la directive sur les transports combinés (définition complexe, incitations limitées et dispositions obsolètes) et à renforcer les mesures de soutien existantes, partiellement inefficaces, qui visent à pallier les défaillances de la réglementation et du marché en ce qui concerne l'élargissement du recours aux transports intermodaux (transfert modal). Les imperfections de la directive sont liées en particulier à la définition des transports combinés, aux limitations des incitations fiscales et aux dispositions obsolètes sur les documents de transport. Les trois objectifs spécifiques principaux sont les suivants: 1) clarifier la définition des conditions d'éligibilité en tant que transport combiné; 2) stimuler davantage la compétitivité des transports combinés; 3) accroître les investissements dans les terminaux intermodaux et la capacité de ces derniers.

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

Une action coordonnée de l'UE dans le champ d'application de la directive sur les transports combinés est nécessaire pour pallier les externalités négatives des transports (en particulier par la route) et promouvoir le transfert modal en vue de réaliser les objectifs fixés dans le livre blanc de 2011, la stratégie de mobilité à faibles émissions et les autres politiques de l'UE dans le domaine. À cette fin, une définition commune et des critères communs mis à jour sont nécessaires pour que les avantages visés par la directive se fassent sentir de la même manière dans toute l'UE, notamment compte tenu du fait que sur l'ensemble des opérations de transport intermodal dans l'UE, 81% sont transfrontières. Si les États membres utilisaient des définitions différentes, appliquaient la directive de manières divergentes et établissaient des régimes de soutien différents, les opérateurs pourraient ne pas être en mesure de tirer parti des incitations prévues tout au long de la chaîne logistique.

B. Les 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?

Les options stratégiques évaluées sont des paquets de mesures visant des objectifs spécifiques et plus particulièrement les principaux éléments problématiques recensés:

Option 1 (PO1): Modification légère et priorité à la simplification**:** par rapport à la situation de référence, il s'agit d'une simplification de la définition (longueur du segment routier fixée à 150 km); l'acceptation de simples documents électroniques comme preuve que l'opération est un transport combiné (éligibilité) et extension de l'incitation fiscale aux transporteurs routiers lorsque d'autres modes que le rail sont utilisés pour le segment non routier (voies navigables ou transport maritime par exemple);

Option 2 (PO2) Simplification des critères d'éligibilité (définition) et du contrôle de ces critères et amélioration de l'efficacité du soutien économique. Il existe deux sous-options:
- ambitions modestes (PO2A): extension du champ d'application géographique afin d'inclure les transports combinés nationaux; définition commune du segment routier (150 km, ou 20% si la valeur obtenue est supérieure); acceptation des seules unités de chargement ISO/ILU; définition claire des éléments nécessaires pour attester l'égibilité; davantage d'options de soutien économique;
- ambitions étendues (PO2B): en plus de PO2A, flexibilité accrue pour les États membres en ce qui concerne la longueur du segment routier; acceptation de tous les gabarits d'unités de chargement; mesure de soutien obligatoire pour la construction de terminaux.
Option 3 (PO3): Modification des critères d'éligibilité (définition) afin de couvrir l'ensemble des transports intermodaux, avec mesures de soutien obligatoires: couverture géographique étendue, comme dans PO2; pas de limites pour les segments routiers et non routiers, ni de restrictions sur les unités de chargement; pas d'exigences sur les éléments attestant de l'éligibilité; mesures de soutien obligatoires (régime préférentiel) pour tous les transports intermodaux.
L'option préférée est PO2B, qui garantit que l'objectif de transfert modal à l'horizon 2030 sera atteint et qui assure un retour sur investissement (rapport coût/avantage) et une efficacité environnementale supérieurs à l'option PO3.

Quelle est la position des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

Les parties prenantes sont en large majorité d'accord sur l'impossibilité de maintenir le statu quo et favorables à des mesures visant à clarifier la définition des transports combinés, à faciliter l'application de la directive et à renforcer les mesures de soutien. Les avis sont partagés sur la nature de ces mesures de soutien: les opérateurs sont favorables à l'extension du soutien à tous les types de transport intermodal (option PO3), les États membres préfèreraient disposer d'une certaine marge de manœuvre concernant les mesures, y compris obligatoires, qu'ils appliquent (PO2A et POP2B). Les États membres sont également en faveur de la flexibilité en ce qui concerne la définition des transports combinés, pour autant que les segments routiers demeurent «aussi courts que possible» (PO2B). Les parties prenantes (les 2/3, principalement les opérateurs) sont en majorité favorables à l'extension géographique pour inclure les transports combinés nationaux (options PO2A, PO2B, PO3). Remarque: En ce qui concerne les exemptions du régime applicable au cabotage, les parties prenantes (opérateurs et EM) sont majoritairement favorables au maintien des dispositions actuelles, les États membres soulignant toutefois la nécessité de veiller à un contrôle accru du respect des conditions applicables de façon à éviter que la directive ne serve à tourner les règles régissant le cabotage.

C. Incidences de l'option privilégiée

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

- la mieux à même de permettre la réalisation de l'objectif d'un transfert modal de 30% des transports routiers >300 km d'ici à 2030;
- incidence positive en termes financiers (coûts réduits) pour les opérateurs, du fait de conditions plus claires pour la mise en œuvre de la directive, de l'utilisation de documents de transport électroniques, d'un soutien économique accru, etc... On estime les économies à 64,6 milliards d'EUR entre 2022 et 2030.
- incidence positive sur les coûts externes (en raison du transfert modal), qui sont réduits de 1,62 milliard d'EUR entre 2022 et 2030;
- incidence positive en termes de création d'emplois, du fait des investissements accrus dans les terminaux, avec un avantage économique estimé à 361,41 millions d'EUR entre 2020 et 2030.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (le cas échéant, sinon des options principales)?

- les surcoûts combinés pour les autorités liés aux mesures de soutien supplémentaires (en faveur des opérateurs et de l'investissement) au cours de la période 2022-2030 s'élèvent à 2,9 milliards d'EUR.

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

Si les opérateurs intermodaux dans le domaine des transports ferroviaires et maritimes sont le plus souvent des entreprises moyennes importantes ou des grandes entreprises, les opérateurs routiers et les bateliers sont souvent des PME. Pour ces derniers, les incidences de l'option PO2B devraient entraîner un transfert plus important vers les transports intermodaux, du fait de l'élargissement de la définition des critères d'éligibilité. Le recours à des données électroniques structurées aux fins du contrôle pourrait imposer des coûts d'investissement élevés pour les PME participant à l'organisation des opérations de transport et à l'établissement des données (par exemple, 137 250 EUR par entreprise), des économies de 145 000 EUR étant toutefois attendues par entreprise et par an. L'incidence sur les PME du transport routier recourant aux nouveaux systèmes devrait donc être restreinte et positive.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?
Comme indiqué plus haut, l'option préférée entraînera des surcoûts pour les autorités nationales chargées de l'application, mais ils seront sensiblement inférieurs aux économies que réaliseront les entreprises.
Y aura-t-il d'autres incidences notables?
Comme indiqué plus haut, l'initiative devrait avoir une incidence environnementale positive (1,62 milliard d'économies externes entre 2022 et 2030) et une incidence en termes d'emplois à l'échelle de l'UE (entre 1428 et 4759 emplois entre 2022 et 2030).
Proportionnalité?
L'option privilégiée ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour résoudre le problème initial et atteindre les objectifs de l'initiative. Les États membres disposeront d'une certaine marge de manœuvre dans l'application de certaines dispositions (définition du segment routier) et dans les mesures de soutien, une interprétation commune des règles fondamentales étant garantie.
D. Suivi
Quand la législation sera-t-elle réexaminée?
Il est prévu de modifier les dispositions de suivi et d'instaurer un mécanisme de réexamen, un premier rapport étant à remettre cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive.