Exposé des motifs du Conseil: position (UE) n° 37/2021 du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures

(2021/C 499/02)

I. INTRODUCTION

1. Le 1^{er} juin 2017, la Commission européenne a transmis au Parlement européen et au Conseil la proposition visée en objet, dans le cadre du premier train de mesures sur la mobilité.
2. Cette proposition modifie la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures ⁽¹⁾ (ci-après dénommée la «directive 1999/62/CE»), dans le but de résoudre les problèmes liés aux émissions de gaz à effet de serre, au financement des infrastructures routières et à la congestion.
3. Le Parlement européen a désigné la commission des transports et du tourisme (commission TRAN) comme commission compétente pour cette proposition, et M^{me} Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy comme rapporteure pour la 8^e législature.
4. Le Comité économique et social européen a adopté son avis sur la proposition lors de sa 529^e session plénière, le 18 octobre 2017. Le Comité européen des régions a adopté son avis sur la proposition lors de sa 127^e session plénière, le 1^{er} février 2018.
5. Le 25 octobre 2018, le Parlement européen a adopté sa position en première lecture.
6. À la suite des élections législatives de 2019, M. Giuseppe Ferrandino a été désigné comme rapporteur pour la 9^e législature.
7. Le 24 septembre 2019, la commission TRAN a adopté une décision visant à engager des trilogues politiques informels, sur la base de la position du Parlement européen en première lecture.
8. Au sein du Conseil, le groupe «Transports terrestres» a entamé ses travaux le 1^{er} juin 2017 par une présentation générale de la proposition. Le 21 juin 2017, l'analyse d'impact a été examinée.
9. Le 5 décembre 2017, le Conseil (TTE, Transports) a tenu un premier débat d'orientation sur la proposition ⁽²⁾.
10. Depuis lors, la proposition a été examinée à plusieurs reprises et des travaux approfondis ont été menés.
11. Le 18 décembre 2020, le Comité des représentants permanents a approuvé le mandat figurant à l'annexe du document 13827/20, ce qui a permis d'entamer les négociations avec le Parlement européen.
12. Entre janvier et juin 2021, un nombre important de réunions ont eu lieu au niveau du groupe «Transports terrestres» et du Comité des représentants permanents afin de préparer les négociations et d'en assurer le suivi.
13. Trois trilogues politiques informels avec le Parlement européen, tenus les 29 janvier, 23 mars et 15 juin 2021, et assortis d'un certain nombre de réunions techniques, ont permis aux colégislateurs de réduire les divergences entre leurs positions et de parvenir ainsi à un accord politique.

⁽¹⁾ JO L 187 du 20.7.1999, p. 42.

⁽²⁾ Voir le document 14426/17.

14. Le 30 juin 2021, le Comité des représentants permanents a analysé le texte de compromis provisoire en vue de parvenir à un accord ⁽³⁾.
15. Le 14 juillet 2021, la présidente de la commission TRAN du Parlement européen a adressé une lettre ⁽⁴⁾ au président du Comité des représentants permanents indiquant que, si le Conseil adoptait sa position en première lecture conformément au texte joint à cette lettre, elle recommanderait aux membres de la commission TRAN, puis à la plénière, d'approuver la position du Conseil sans amendements, sous réserve de la vérification du texte par les juristes-linguistes, lors de la deuxième lecture du Parlement européen.
16. Le 9 novembre 2021, le Conseil a adopté sa position en première lecture sur la proposition dont le texte figure dans le document 10542/21.

II. OBJECTIF

17. Les modifications de la directive 1999/62/CE figurant dans la proposition de la Commission européenne visaient à stimuler la décarbonation du transport routier. Il s'agissait principalement des points suivants:
 - l'extension du champ d'application des règles de tarification aux autobus et aux autocars, aux camions de 3,5 à 12 tonnes et, dans une certaine mesure, aux véhicules utilitaires légers, y compris les voitures particulières,
 - l'élimination progressive des systèmes de tarification fondée sur la durée («vignettes») pour les véhicules utilitaires lourds et légers,
 - l'application obligatoire aux véhicules utilitaires lourds d'une redevance pour coûts externes sur les parties du réseau où ces véhicules provoqueraient des dommages importants à l'environnement, ainsi que la révision des exigences relatives à la perception de telles redevances,
 - la différenciation des prix en fonction des émissions de CO₂ plutôt que de la classe d'émissions Euro, et
 - l'utilisation des recettes générées par les redevances de congestion, ou de leur équivalent en valeur financière, pour résoudre les problèmes liés à la congestion.

III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

A. Observations générales

18. Le texte de compromis que le Conseil a confirmé le 9 novembre 2021 reflète pleinement l'accord politique auquel sont parvenus les colégislateurs. Il préserve également les principaux objectifs de la proposition de la Commission européenne et, dans le même temps, représente un équilibre entre les amendements les plus importants adoptés par le Parlement européen en première lecture et le mandat du Conseil.
19. En première lecture, le Parlement européen a adopté environ 130 amendements, qui ont été examinés à plusieurs reprises au niveau du groupe «Transports terrestres». D'emblée, il est apparu que les positions des deux colégislateurs divergeaient de manière significative sur un grand nombre de dispositions, y compris les plus controversées, telles que l'élimination progressive des droits d'usage. Néanmoins, à la suite d'intenses négociations tant au niveau politique qu'au niveau technique, les deux colégislateurs sont finalement parvenus à une convergence.

B. Principales questions

20. Dans l'ensemble, les modifications apportées à la proposition de la Commission européenne respectent ses objectifs généraux, à savoir:
 - renforcer l'application des principes de l'«utilisateur payeur» et du «pollueur payeur»,
 - contribuer de manière adéquate au financement des infrastructures routières,
 - réduire la congestion,
 - stimuler la décarbonation des transports, et
 - contribuer à la réalisation des objectifs climatiques.

⁽³⁾ Voir les documents 9960/21 et 9960/21 COR 1.

⁽⁴⁾ Voir IM 010110 2021. Veuillez noter qu'en raison de la pandémie de COVID-19, la version papier de la lettre n'a pas été envoyée par courrier ordinaire.

21. Dans le même temps, les colégislateurs ont trouvé le juste équilibre entre l'ambition en ce qui concerne les objectifs susmentionnés et la nécessité de veiller à ce que le cadre réglementaire soit facilement applicable par le secteur ou par les autorités, tout en étant suffisamment souple pour permettre aux États membres de choisir les systèmes de tarification les plus appropriés, sans créer de charges administratives injustifiées.
22. Plus précisément, les principales modifications par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne peuvent être résumées comme suit:
- a) la liste de définitions figurant à l'article 2 a été étoffée, de nouvelles définitions ayant été ajoutées (par exemple, «autocaravane», «camionnette», «véhicule à émission nulle») et d'autres ayant été rendues plus claires ou plus précises (par exemple, «véhicule utilitaire lourd», «véhicule léger», «dispositif de péage ou de tarification modifié de manière substantielle»);
 - b) l'article 7, disposition fondamentale qui définit les principes généraux de tarification, a été révisé comme suit:
 - les véhicules, qu'il s'agisse de véhicules légers, de véhicules utilitaires lourds ou de types de véhicules appartenant à ces catégories, peuvent être soumis à une taxation indépendamment les uns des autres. Néanmoins, lorsque les voitures particulières sont soumises à une taxation, les véhicules utilitaires légers doivent également y être soumis à un niveau égal ou supérieur,
 - les États membres peuvent décider de maintenir le statu quo des contrats de concession existants, tout en n'appliquant pas les nouvelles règles de tarification tant que le contrat n'a pas été renouvelé ou que le dispositif de péage ou de tarification n'a pas été modifié de façon substantielle,
 - les États membres peuvent prévoir des taux de péage ou des droits d'usage réduits, ou des exonérations de péage ou de droits d'usage dans certains cas (par exemple, pour les véhicules à émission nulle ayant une masse en charge maximale techniquement admissible jusqu'à 4,25 tonnes),
 - les droits d'usage pour les véhicules utilitaires lourds seront progressivement supprimés sur le réseau central RTE-T, dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive. Les États membres qui appliquent un système commun de droits d'usage (par exemple, le traité «Eurovignette») disposent toutefois de deux années supplémentaires pour adapter ce système ou y mettre fin. Par dérogation au principe général de suppression progressive, des exonérations sont autorisées dans des cas dûment justifiés, après notification du régime à la Commission,
 - l'article 7 (ainsi que l'article 7 bis) comprend désormais deux clauses de réexamen permettant à la Commission d'évaluer la mise en œuvre et l'efficacité de la directive en ce qui concerne la taxation des véhicules légers, ainsi que la faisabilité technique et juridique de la différenciation de traitement des véhicules utilitaires légers;
 - c) une nouvelle disposition, l'article 7 bis bis, introduit le «système de taxation combiné». Cet article prévoit que les États membres qui appliquaient des péages sur tout ou partie de leur réseau central RTE-T avant la date d'entrée en vigueur de la directive peuvent établir un système de taxation combiné pour tous les véhicules utilitaires lourds ou pour certains types de véhicules utilitaires lourds. Dans le cadre de ce système, les droits d'usage doivent faire l'objet d'une variation en fonction des émissions de CO₂ et de la classe d'émissions Euro du véhicule;
 - d) de légers ajustements de la proportionnalité des droits d'usage pour les voitures particulières ont été apportés à l'article 7 bis. En outre, conformément à cette disposition, l'utilisation de l'infrastructure doit également être mise à disposition pour une journée, et pour une semaine ou dix jours ou les deux. Toutefois, les États membres peuvent limiter le droit d'usage journalier à des fins de transit uniquement. Si les États membres fixent des droits différents pour les véhicules utilitaires légers et pour les voitures particulières, les taux de droits seront plus élevés pour les véhicules utilitaires légers que pour les voitures particulières;
 - e) en ce qui concerne l'internalisation des coûts externes pour les véhicules utilitaires lourds, les articles 7 quater bis et 7 quater ter rendent désormais obligatoire la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique, après une période transitoire de quatre ans, lorsque des péages sont appliqués. Néanmoins, les États membres pourront ne pas appliquer la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique en cas de conséquences non voulues impliquant un détournement du trafic, après notification à la Commission. Cette redevance obligatoire est sans préjudice du choix des États membres d'appliquer en tout état de cause une redevance pour coûts externes liée aux émissions de CO₂. Toutefois, la Commission aura la possibilité d'évaluer la mise en œuvre et l'efficacité de la redevance pour coûts externes liée aux émissions de CO₂;

- f) en ce qui concerne l'application facultative des redevances:
- l'article 7 *quinquies bis* prévoit désormais que les recettes générées par l'application (facultative) des redevances de congestion, ou leur équivalent en valeur financière, sont utilisés pour résoudre le problème de congestion, ou pour développer des modes de transport et une mobilité durables de façon générale. Lorsque ces recettes sont affectées au budget général, les États membres seront réputés avoir respecté cette obligation s'ils mettent en œuvre des politiques de soutien financier visant à résoudre le problème de congestion ou à développer des modes de transport et une mobilité durables de façon générale, qui ont une valeur équivalente aux recettes générées par les redevances de congestion, et
 - l'article 7 *septies* prévoit désormais que si deux États membres ou plus décident d'appliquer une majoration dans le même corridor, la majoration peut dépasser 25 % (mais ne peut excéder 50 %), moyennant obligatoirement l'accord de tous les États membres qui font partie de ce corridor et sont voisins des États membres sur le territoire desquels la majoration doit être appliquée,
- g) en ce qui concerne les variations en fonction des émissions de CO₂ et de la performance environnementale des véhicules:
- une nouvelle disposition, l'article 7 *octies bis*, intègre le CO₂ à la liste des coûts imputables, conformément aux objectifs climatiques. Cette disposition impose aux États membres de faire varier les redevances d'infrastructure et les droits d'usage pour les véhicules utilitaires lourds en fonction des émissions de CO₂. Dans un premier temps, le système ne devrait s'appliquer qu'aux camions les plus grands, mais il serait progressivement étendu à d'autres types de véhicules utilitaires lourds et régulièrement adapté aux progrès technologiques. Les États membres pourront également accorder un traitement préférentiel aux véhicules à émission nulle, afin d'encourager l'achat de véhicules «les meilleurs de leur catégorie». La nouvelle disposition prévoit néanmoins des garanties pour que les véhicules hybrides ne soient pas doublement avantagés et pour éviter d'éventuels chevauchements avec d'autres instruments de tarification du carbone, et
 - l'article 7 *octies ter* laisse désormais une marge d'appréciation aux États membres pour ce qui est de différencier les péages et les droits d'usage pour les véhicules légers en fonction de leur performance environnementale. Néanmoins, cette disposition exige une variation obligatoire des péages et du taux annuel des droits d'usage pour les camionnettes et les minibus en fonction de la performance environnementale du véhicule, à partir de 2026, lorsque des péages ou des droits d'usage sont appliqués et lorsque cela est techniquement possible;
- h) des ajustements ont été apportés à l'article 11 en ce qui concerne à la fois le type d'informations à fournir sous une forme agrégée dans le rapport que les États membres sont tenus de rendre public, et la fréquence de sa publication (à savoir que le rapport devra être établi au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la directive et tous les cinq ans par la suite);
- i) l'article 4 de la directive modificative fixe un délai de transposition de deux ans; et
- j) les annexes ont été révisées en ce qui concerne les montants maximaux des droits d'usage, les exigences minimales et les valeurs de référence des redevances pour coûts externes, les exigences minimales et les valeurs de référence des redevances de congestion et les critères de performance en matière d'émissions de polluants dans le cas des véhicules légers.

IV. CONCLUSION

23. La position du Conseil préserve les objectifs principaux de la proposition de la Commission européenne et reflète pleinement le compromis dégagé lors des négociations informelles entre le Conseil et le Parlement européen, avec le soutien de la Commission européenne.
24. Ce compromis a été confirmé par une lettre adressée à la présidence le 14 juillet 2021 par la présidence de la commission TRAN du Parlement européen; il a ensuite été approuvé par le Conseil Ecofin le 9 novembre 2021 en tant que position en première lecture.
-