

COM(2022) 384 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 04 octobre 2022

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 04 octobre 2022

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, modifiant le règlement (UE) 2021/1153 et le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant le règlement (UE) 1315/2013

E 17087



Bruxelles, le 27.7.2022
COM(2022) 384 final

2021/0420 (COD)

Proposition modifiée de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, modifiant le règlement (UE) 2021/1153 et le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant le règlement (UE) 1315/2013

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le règlement (UE) n° 1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)¹ établit à l'échelle européenne un réseau multimodal de voies ferroviaires, de voies navigables intérieures et de voies maritimes à courte distance connectées à des nœuds urbains, des ports maritimes et intérieurs, des aéroports et des terminaux dans l'ensemble de l'Union européenne. Ce réseau constitue une base solide pour construire les artères nécessaires à la fluidité des flux de voyageurs et de marchandises à l'intérieur de l'Europe et pour traverser celle-ci.

Afin de contribuer à relever les défis croissants auxquels notre génération est confrontée, tels que le changement climatique et la nécessité d'améliorer la résilience de nos infrastructures de transport eu égard aux effets catastrophiques de la pandémie de COVID-19, la Commission a adopté, le 14 décembre 2021, une proposition législative en vue de réviser le règlement RTE-T de 2013². Dans la logique des objectifs du pacte vert pour l'Europe³ et de la stratégie pour une mobilité durable et intelligente⁴, cette proposition vise à développer les activités qui recourent à des formes de transport plus durables et met davantage l'accent sur la multimodalité et l'interopérabilité entre les modes et les nœuds de transport, ainsi que sur une meilleure intégration des nœuds urbains dans le RTE-T.

Toutefois, depuis l'adoption des lignes directrices révisées, la résilience du réseau de transport européen a été à nouveau mise à l'épreuve par les effets dévastateurs de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Cette guerre a redéfini le paysage géopolitique, en mettant en lumière notre vulnérabilité face à des événements perturbateurs imprévus au-delà des frontières de l'Union. Ses conséquences de grande ampleur sur les marchés mondiaux, notamment sur la sécurité alimentaire mondiale, ont mis en évidence le fait que le marché intérieur de l'Union et son réseau de transport ne peuvent être considérés isolément lorsqu'il s'agit d'élaborer la politique de l'Union. De meilleures liaisons avec les pays partenaires voisins de l'UE sont plus que jamais nécessaires.

Compte tenu de ce nouveau contexte géopolitique, la Commission a répertorié, dans sa communication du 12 mai 2022 concernant les «corridors de solidarité»⁵, plusieurs défis majeurs en matière d'infrastructures de transport, que l'UE et les pays voisins doivent relever afin de soutenir l'économie et la reprise de l'Ukraine, de permettre aux produits, agricoles et autres, d'atteindre les marchés de l'UE et du reste du monde, et de renforcer considérablement la connectivité avec l'Europe, tant pour les exportations que pour les importations. Afin d'offrir une connectivité accrue avec l'UE, la communication précitée proposait entre autres mesures d'étudier l'extension des corridors de transport européens.

La Commission a déjà posé les bases des travaux préparatoires à l'extension de ces corridors, en adoptant le 14 juillet 2022 des cartes indicatives révisées pour le réseau transeuropéen de transport en Ukraine, dans le cadre de la politique de la Commission visant à étendre le RTE-T aux pays voisins⁶. Ces cartes RTE-T étendues ont pour but de faire en sorte que les normes RTE-T soient également appliquées sur les réseaux de pays tiers afin de permettre des liaisons

¹ JO L 348 du 20.12.2013, p. 1

² COM(2021) 812 final.

³ COM(2019) 640 final.

⁴ COM(2020) 789 final.

⁵ COM(2022) 217 final.

⁶ COM(2022) 5056 final.

sans rupture. À ce titre, elles constituent aussi une base solide pour des investissements étrangers correspondant aux objectifs européens dans ces pays.

Un autre problème est celui de la différence d'écartement des voies ferrées entre l'Ukraine et la plupart des pays de l'UE, qui entrave considérablement l'interopérabilité ferroviaire. Les produits exportés d'Ukraine par chemin de fer doivent être transbordés à proximité des frontières de l'UE, étant donné que les trains circulant sur le réseau ukrainien ne peuvent emprunter le réseau à écartement nominal de voie standard européen de 1 435 mm. Ce problème d'interopérabilité ferroviaire en raison de différences d'écartement des voies a également mis en évidence la vulnérabilité du réseau ferroviaire à l'intérieur du territoire de l'UE. En effet, dans plusieurs États membres, l'écartement nominal des voies diffère de l'écartement nominal standard européen. Cette question n'a pas été abordée dans la proposition législative de révision du règlement RTE-T du 14 décembre 2021, mais elle se pose clairement comme un problème à traiter, compte tenu de l'évolution récente de la situation en Ukraine.

En outre, le pacte vert pour l'Europe demande qu'une part substantielle des 75 % du fret intérieur qui est actuellement acheminé par la route soit transférée vers le rail et les voies navigables intérieures. Or, le temps nécessaires au transbordement et les coûts qu'il entraîne ont une incidence négative sur la compétitivité du rail, ce qui remet en cause cet objectif de transfert modal. Une augmentation massive des volumes transportés par chemin de fer créerait de graves goulets d'étranglement aux frontières, comme on peut le constater actuellement à la frontière ukrainienne, et compromettrait donc aussi la réalisation de cet objectif.

Le réseau RTE-T s'étend à un certain nombre de pays tiers voisins, notamment la Russie et la Biélorussie. Ce réseau constitue la base de la coopération entre l'UE et les pays tiers dans le domaine des infrastructures, notamment en vue d'améliorer les connexions transfrontalières avec l'UE. En raison de la guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine et de la position adoptée par la Biélorussie dans ce conflit, une telle coopération avec la Russie et la Biélorussie n'est plus appropriée, ni dans l'intérêt de l'UE.

En conséquence, la présente proposition modifiée vise à apporter les modifications suivantes à la proposition législative du 14 décembre 2021:

- En réponse immédiate à la demande d'action figurant dans la communication sur les «couloirs de solidarité», il est proposé d'étendre quatre corridors de transport européens à l'Ukraine et à la République de Moldavie, sur la base des cartes indicatives du réseau central dans ces deux pays. Il s'agit notamment de l'extension du corridor «mer du Nord – Baltique» jusqu'à Mariupol via Lviv et Kiev, de l'extension du corridor «Baltique – mer Noire – mer Égée» jusqu'à Odessa via Lviv et via Chişinău, ainsi que de l'extension des corridors «Baltique – Adriatique» et «Rhin-Danube» jusqu'à Lviv. L'extension de ces corridors suppose une modification de l'annexe III de la proposition de décembre dernier.
- Compte tenu du contexte géopolitique actuel, une orientation du réseau transeuropéen de transport vers la Russie et la Biélorussie et son expansion sur leur territoire ne sont plus pertinentes ni souhaitables. Il est donc proposé de supprimer de l'annexe IV les cartes indicatives du réseau transeuropéen de transport en Russie et en Biélorussie. Toutefois, si la Biélorussie connaissait une transition démocratique, l'établissement et l'amélioration de connexions transfrontalières entre ce pays et l'UE conformément au plan économique global pour une Biélorussie démocratique, notamment par la réintégration du pays dans le règlement, se verraient accorder une priorité élevée.

- Par conséquent, l'amélioration des connexions transfrontalières avec la Russie et la Biélorussie n'est plus prioritaire sur le territoire des États membres de l'UE. Il existe actuellement des connexions vers ces deux pays tiers depuis la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne. Afin de tenir compte de la moindre priorité accordée à la construction et à la mise à niveau de ces connexions «du dernier kilomètre», il est proposé de déclasser les derniers kilomètres de toutes les connexions transfrontalières, actuellement incluses dans le réseau central, en les intégrant dans le réseau global, pour lequel est prévue une échéance de mise en œuvre ultérieure (2050). Il en résultera une adaptation mineure du tracé des corridors de transport européens. Ces modifications impliquent une modification des annexes I et III.
- À la suite de l'adoption de cartes indicatives modifiées du réseau RTE-T en Ukraine [C(2022)5056 final], il est proposé de remplacer les cartes correspondantes à l'annexe IV.
- Enfin, plusieurs États membres ont un réseau ferroviaire dont l'écartement nominal des voies diffère de l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm. Les pays concernés sont l'Irlande (écartement de 1 600 mm), la Finlande (écartement de 1 524 mm), l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie (écartement de 1 520 mm), ainsi que le Portugal et l'Espagne (écartement de 1 668 mm). Ces différences d'écartement des voies restreignent considérablement l'interopérabilité ferroviaire dans l'ensemble de l'Union européenne, comme cela a été mis en lumière par la crise actuelle en Ukraine et ses problèmes d'exportation de céréales par chemin de fer, en raison d'un écartement des voies différent. Il est donc proposé, pour tous les États membres ayant une connexion ferroviaire terrestre avec d'autres États membres, d'inclure l'obligation de développer toutes les nouvelles lignes ferroviaires du RTE-T en adoptant l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm et d'élaborer un plan de conversion à cet écartement pour toutes les lignes existantes des corridors de transport européens. Cet objectif devrait se traduire dans les exigences en matière d'infrastructures du RTE-T, notamment à la section 1 (infrastructure ferroviaire) du chapitre III.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

En tant que pilier principal de la politique de l'Union européenne en matière d'infrastructures de transport, le règlement RTE-T fait office de catalyseur, mais il dépend aussi de politiques complémentaires. Les normes et exigences fixées dans le règlement RTE-T sont directement liées aux objectifs et besoins pertinents dans d'autres secteurs/domaines des transports et donc à d'autres instruments législatifs plus sectoriels. Cela signifie, par exemple, que l'infrastructure ferroviaire du RTE-T (afin d'assurer des transports et une mobilité transfrontaliers sans rupture) doit respecter la législation relative à l'interopérabilité consacrée dans la politique ferroviaire. À ce titre, les modifications proposées dans la présente proposition en ce qui concerne la conversion à l'écartement nominal standard européen sont pleinement compatibles avec la législation ferroviaire en vigueur.

En ce qui concerne les modifications apportées aux cartes, elles sont pleinement conformes aux mesures présentées dans la communication de la Commission du 12 mai 2022 sur les corridors de solidarité [COM(2022) 217 final] et cohérentes avec celles-ci.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente proposition est également cohérente avec d'autres politiques de l'Union, telles que la législation propre au secteur ferroviaire et en particulier les deux règlements suivants:

le règlement (UE) n° 1299/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 concernant les spécifications techniques d'interopérabilité relatives au sous-système «Infrastructure» du système ferroviaire dans l'Union européenne, qui s'applique à différents types d'écartement de voie;

le règlement (UE) 2016/919 de la Commission du 27 mai 2016 relatif à la spécification technique d'interopérabilité concernant les sous-systèmes «contrôle-commande et signalisation» du système ferroviaire, qui s'applique aux réseaux à écartement de voie de 1 435 mm, 1 520 mm, 1 524 mm, 1 600 mm et 1 668 mm. Toutefois, elle ne s'appliquera pas aux lignes courtes de franchissement des frontières sur lesquelles l'écartement des voies est de 1 520 mm et qui sont connectées au réseau de pays tiers.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La base juridique des modifications proposées à la proposition législative de révision du règlement RTE-T [COM(2021) 812 final] est le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (articles 170 à 172), prévoyant l'établissement et le développement de réseaux transeuropéens dans le domaine des infrastructures de transport, de télécommunications et d'énergie.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

En vertu du TFUE, les réseaux transeuropéens ont pour objet de permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques et aux collectivités régionales de bénéficier pleinement d'un espace sans frontières intérieures. La mise en œuvre de ces réseaux tiendra également compte de la nécessité de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union et de promouvoir son développement global harmonieux. La politique du RTE-T est donc, de par sa nature, une politique qui dépasse les frontières des États membres puisqu'elle se concentre sur un seul réseau européen au-delà des frontières. Un État membre ne peut évidemment pas créer à lui seul un réseau paneuropéen de ce type.

De même, il est plus efficace d'améliorer la connexion du réseau de transport de l'Union avec des pays tiers voisins tels que l'Ukraine et la République de Moldavie en la mettant en œuvre au niveau de l'Union plutôt qu'au niveau national, État membre par État membre. D'ailleurs, l'évaluation du règlement (UE) n° 1315/2013 sur les orientations pour le développement du réseau transeuropéen de transport [SWD(2021) 117 final]⁷ a conclu, elle aussi, que la coopération avec les pays tiers en matière de RTE-T, l'un des champs d'action introduits en 2013, avait généré une valeur ajoutée considérable qui n'aurait pu être obtenue par des États membres agissant isolément.

Il en va de même en ce qui concerne la réaction de l'Union à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, qui prévoit notamment de réduire la priorité aux connexions de transport avec la Russie et la Biélorussie. Elle nécessite également une approche coordonnée de l'ensemble de l'Union.

• Proportionnalité

La présente proposition modifiée n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. Elle prévoit l'adaptation des cartes annexées qui exposent le réseau transeuropéen

⁷ Évaluation du règlement (UE) n° 1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, SWD(2021) 117 final du 26 mai 2021.

de transport sur le territoire de l'UE, ainsi que l'adaptation des cartes indicatives relatives aux pays tiers voisins.

En outre, il est proposé d'obliger les États membres à adopter l'écartement nominal de voie standard européen de 1 435 mm lors de la construction d'une nouvelle ligne ferroviaire. Cette obligation existait déjà, mais les réseaux dits isolés, c'est-à-dire ceux dont l'écartement des voies diffère de l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm, en étaient exemptés. Pour les sections de ligne restant à construire, cette exigence n'entraîne aucun coût supplémentaire, hormis une analyse et la recherche d'une solution pour connecter efficacement ces nouvelles lignes ferroviaires à écartement standard de 1 435 mm au reste du réseau national, dont l'écartement de voie peut être différent.

La proposition prévoit également l'obligation pour les États membres de convertir les lignes ferroviaires existantes situées sur les corridors de transport européens. Toutefois, les États membres disposent d'une marge d'appréciation, premièrement pour décider du calendrier de cette conversion et, deuxièmement, pour décider le cas échéant que la conversion ne se justifie pas pour certaines lignes, sur la base d'une analyse socio-économique des coûts et avantages.

Enfin, la présente proposition prévoit également le déclassement des derniers kilomètres des tronçons transfrontaliers avec la Russie et la Biélorussie. Ce déclassement ne concerne que des sections très limitées en termes de portée géographique (les «derniers kilomètres»). Le déclassement ne signifie pas que ces tronçons – routiers ou ferroviaires – sont retirés du réseau RTE-T, mais que la réalisation de leur dernier kilomètre jusqu'à la frontière se verra accorder une moindre priorité dans le calendrier de mise en œuvre; les États membres ne seront pas tenus de l'achever d'ici à 2030, mais seulement pour 2050. Cette approche est pleinement conforme aux plans et programmes nationaux des États membres concernés, étant donné qu'ils ne prévoient pas d'investir dans ces connexions du dernier kilomètre ni de les financer à court ou à moyen terme.

- **Choix de l'instrument**

Étant donné qu'il s'agit d'une proposition visant à modifier une proposition législative révisant un règlement existant, il semble légitime de conserver le statut de l'instrument tel quel.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

L'évaluation du règlement RTE-T [SWD(2021) 117 final] comportait une analyse de la coopération en matière de RTE-T avec des pays voisins et des pays tiers par la création d'un réseau transeuropéen de transport indicatif. Sa conclusion était que ces cartes indicatives contribuent à fournir un point de référence pour la coopération en matière de planification du développement des infrastructures de transport dans ces pays, en vue de garantir la continuité et de favoriser la connectivité des transports de l'UE. Ces cartes présentent un grand intérêt mutuel dans la perspective d'un renforcement des liaisons stratégiques de transport multimodal entre l'UE et les régions voisines concernées, ainsi que pour promouvoir le développement économique et les échanges.

Les cartes indicatives sont fondées sur la même méthodologie que celle du RTE-T sur le territoire de l'UE et couvrent à la fois le réseau central et le réseau global. Bien que ces extensions de réseau indicatives n'impliquent pas automatiquement que toutes les normes et exigences du RTE-T qui ont été fixées pour les États membres de l'UE seront obligatoirement

applicables, l'évaluation a conclu qu'elles ont contribué à diffuser la méthodologie de l'Union pour le déploiement des infrastructures de transport et pour promouvoir les normes techniques, les aspects réglementaires et les meilleures pratiques de l'Union en matière de financement. Elles ont en outre fourni des orientations aux institutions financières internationales, aux sources de financement pertinentes de l'UE et aux investisseurs nationaux et privés pour déterminer où concentrer leurs financements et leurs activités dans ces régions. Tous ces aspects vont encore gagner en importance lorsqu'il s'agira de contribuer au processus de redressement et de reconstruction de l'Ukraine et du pays voisin également touché, la République de Moldavie.

L'évaluation a en outre reconnu la pertinence de la coopération avec les pays tiers dans le domaine de la politique du RTE-T pour une autre raison: elle promeut des normes environnementales et sociales européennes élevées ainsi que la viabilité financière le long de corridors terrestres. Des activités communes de planification du réseau avec des pays voisins, aboutissant à des extensions indicatives du RTE-T, sont appropriées dans la mesure où elles établissent un cadre stable pour la concentration des investissements dans les infrastructures de transport soutenus par des sources de l'UE et des institutions financières internationales à l'échelle mondiale. L'évaluation a en outre indiqué que, compte tenu de l'évolution de la situation au niveau international (notamment l'avancement des négociations d'adhésion et la signature du traité instituant la Communauté des transports pour la région des Balkans occidentaux), cette approche reste pertinente pour les horizons 2030/2050 et pourrait être encore étendue. Le nouveau contexte géopolitique donne encore plus de poids à cette analyse. L'extension des corridors européens de transport à l'Ukraine et à la République de Moldavie, telle que la prévoit la présente proposition modifiée, peut donc constituer un outil très précieux pour aider ces pays dans leur processus de relance et de reconstruction.

- **Consultation des parties intéressées**

Le 29 juin 2022 a eu lieu une réunion interinstitutionnelle à laquelle ont participé non seulement les 27 États membres de l'UE, mais aussi des représentants à haut niveau de l'Ukraine, de la République de Moldavie et de la Géorgie. Il y a notamment été discuté des implications de la nouvelle réalité géopolitique, avec la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, pour la politique du RTE-T en particulier, et plus largement pour la politique des transports de l'Union, et de la manière dont le RTE-T devrait et pourrait s'adapter à ce nouveau contexte géopolitique. L'apport de cette discussion à la présente proposition modifiée a été important.

En outre, des réunions bilatérales avec chacun des 27 États membres de l'UE qui ont eu lieu les 8 et 10 juin 2022 sous l'égide des présidences française et tchèque, ont permis d'examiner les modifications à introduire dans la présente proposition modifiée, notamment la conversion à l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm pour les lignes ayant un écartement de voie différent, et le déclassement du dernier kilomètre des tronçons routiers et ferroviaires du réseau central vers la Russie et la Biélorussie.

Enfin, la Commission a publié sur son site internet un appel à contributions décrivant les problèmes à résoudre, les objectifs à atteindre et les mesures envisagées. L'appel à contributions s'est déroulé du 6 juillet 2022 au 20 juillet 2022. Vingt-deux réponses ont été enregistrées, toutes en faveur des mesures proposées. Les principales observations formulées sont les suivantes:

- Les mesures proposées contribueront à améliorer les liaisons ferroviaires avec l'Ukraine et la Moldavie grâce à l'extension des corridors de transport européens. Elles amélioreront la connectivité de l'Ukraine et de la Moldavie avec l'UE, notamment pour le transport de marchandises, contribuant ainsi à la réalisation des

objectifs du pacte vert pour l'Europe et de la stratégie de mobilité durable et intelligente.

- L'extension des corridors européens de transport à l'Ukraine et à la Moldavie imposera le respect d'exigences techniques, réglementaires et administratives.
- De nombreuses liaisons ferroviaires en Ukraine et entre l'Ukraine et l'UE nécessiteront des investissements considérables. La construction de terminaux et d'installations de transbordement sera également nécessaire.
- Dans la mise en œuvre des corridors étendus, la Commission devrait accorder toute l'attention requise à l'amélioration des liaisons routières (autoroutes) entre la Roumanie, la Moldavie et l'Ukraine.
- Le Danube recèle un potentiel élevé pour les échanges de biens entre l'Ukraine et l'UE.
- Le développement des liaisons entre l'Ukraine et la Moldavie ainsi que la modernisation et la reconstruction des infrastructures de transport nécessiteront des investissements de très grande ampleur, ce qui exigerait une augmentation du budget de l'UE consacré à la réalisation du réseau RTE-T.
- Le déploiement de lignes à écartement nominal standard européen entre l'Ukraine/la Moldavie et l'UE, ainsi que sur le territoire de l'UE, est essentiel pour améliorer l'interopérabilité ferroviaire. Cela rendrait le transport ferroviaire plus efficace, surtout en réduisant le temps d'attente aux points de passage frontaliers. Il convient toutefois de peser soigneusement ce déploiement et ses effets, notamment en termes de financement et d'interopérabilité avec le réseau présentant un écartement de voie différent.

Une des réponses à l'appel à contributions fait part de préoccupations quant à l'inclusion du fleuve Dniepr dans le réseau RTE-T. Il convient de noter que l'inclusion du fleuve Dniepr dans le réseau RTE-T a fait l'objet d'une procédure distincte et a été adoptée par un acte délégué de la Commission le 14 juillet 2022. La présente proposition reproduit simplement les cartes du RTE-T figurant dans l'acte délégué précité.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Pour la présente proposition modifiée, la Commission s'est principalement appuyée sur les conclusions de la session interinstitutionnelle des États membres de l'UE, avec la participation de l'Ukraine, de la République de Moldavie et de la Géorgie, ainsi que sur les échanges bilatéraux avec chaque État membre.

- **Analyse d'impact**

Une nouvelle analyse d'impact allant au-delà de celle qui sous-tendait la proposition législative initiale du 14 décembre 2021⁸ est jugée superflue parce que les principaux objectifs et les options privilégiées n'ont pas changé et parce que les incidences économiques, environnementales et sociales du texte proposé ne devraient pas différer sensiblement des incidences attendues des termes de la proposition initiale. En outre, l'analyse d'impact de la proposition initiale a tenu compte des flux de transport en provenance de pays tiers, mais seulement de manière schématique, et n'a pas tenu compte du tracé exact des réseaux indicatifs des pays tiers voisins. Étant donné que la présente proposition modifie principalement les cartes des pays tiers voisins et les connexions limitées du dernier kilomètre

⁸ SWD(2021) 472 final.

vers ces pays sur le territoire de l'Union, elle ne devrait pas avoir d'incidence sur les résultats de l'analyse d'impact initiale.

En ce qui concerne les nouvelles dispositions visant à favoriser la conversion à l'écartement nominal européen des voies ferrées, la présente proposition se limite à une modification modeste de l'exigence prévue par la proposition législative actuelle, qui prévoit que les nouvelles lignes ferroviaires du RTE-T (c'est-à-dire celles qui doivent encore être construites après l'entrée en vigueur du règlement) adoptent l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm. La proposition législative de décembre 2021 exemptait de cette disposition les nouvelles lignes ferroviaires qui sont «l'extension d'un réseau dont l'écartement des voies est différent des principales lignes ferroviaires de l'Union et qui n'est pas relié à ces lignes». Cette exigence n'est pas très claire et la présente proposition vise à en donner une interprétation plus claire, et surtout à faire en sorte que les réseaux dits isolés, c'est-à-dire les réseaux dont l'écartement nominal des voies diffère de l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm, ne soient pas automatiquement exemptés de cette exigence.

En tout état de cause, cette exigence formelle ne concerne que les nouvelles lignes ferroviaires. En principe, les coûts de construction d'une nouvelle ligne ferroviaire adoptant l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm ne diffèrent pas de ceux d'une ligne à écartement différent. Par conséquent, il ne devrait pas y avoir de différence majeure entre les incidences économiques de cette mesure et celles prévues dans l'analyse d'impact initiale.

Plusieurs États membres disposent aujourd'hui d'un réseau ferroviaire caractérisé par des écartements de voie différents. Les technologies les plus récentes permettent d'exploiter des voies à écartements différents grâce à des trains munis d'essieux à écartement variable. Une autre technologie permettant de gérer des écartements de voie différents sur un même réseau est la pose d'un troisième rail, qui permet à différents types de trains de circuler sur l'infrastructure. L'Espagne, par exemple, a développé un réseau à grande vitesse utilisant l'écartement nominal standard européen, un réseau classique à écartement ibérique, et a adopté la voie métrique dans certains nœuds urbains. Même si cela entraîne des coûts supplémentaires, il existe donc des technologies permettant de faire en sorte que la conversion progressive des lignes ferroviaires à l'écartement nominal standard européen ait des effets limités sur le système ferroviaire et perturbe le trafic ferroviaire. L'expérience de l'Espagne montre également qu'une fois que le processus de conversion de certaines lignes à l'écartement nominal standard européen est engagé, il déclenche la conversion sur d'autres parties du réseau. Engager cette conversion sur les principales lignes ferroviaires du réseau RTE-T créera donc une dynamique positive.

D'autre part, la présente proposition modifiée comprend une disposition qui invite les États membres dont le réseau ferroviaire présente un écartement différent de l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm à établir un plan de conversion à l'écartement nominal européen standard des voies pour les lignes existantes des corridors de transport européens. Ce plan de conversion comprendra une analyse socio-économique des coûts et avantages. Les incidences économiques et sociales seraient donc analysées dans le cadre de ce plan de conversion. Si cette analyse aboutit à un bilan coûts-avantages négatif, les États membres pourront s'abstenir de convertir certains tronçons de leur réseau à l'écartement nominal standard européen.

Dans l'ensemble, la conversion à l'écartement nominal standard européen devrait avoir des effets positifs. Elle vise avant tout à améliorer l'interopérabilité du transport ferroviaire dans l'ensemble de l'Union et avec les pays tiers voisins. Par exemple, la nécessité d'exporter des produits agricoles de l'Ukraine vers des ports européens à la suite du blocus des ports ukrainiens de la mer Noire par la Russie a également mis en évidence les incidences

économiques négatives d'une absence d'harmonisation de l'écartement des voies dans l'Union. Pour atteindre le port de Klaipėda en Lituanie, les céréales transportées sur des trains ukrainiens doivent être transbordées à la frontière entre la Pologne et l'Ukraine (sur des trains conçus pour l'écartement nominal européen de 1 435 mm), puis transbordées une nouvelle fois à la frontière entre la Pologne et la Lituanie (sur des trains conçus pour l'écartement de 1 520 mm). Ces opérations engendrent une augmentation des coûts de transport et une perte de temps et offrent donc un exemple très concret des conséquences du manque d'interopérabilité à l'intérieur du système ferroviaire de l'UE en raison de différences d'écartement des voies. Cette absence d'interopérabilité entrave aussi gravement la complémentarité entre modes de transport, notamment lorsque survient une crise telle que le blocus des ports ukrainiens, dont les conséquences mettent en péril la sécurité alimentaire mondiale. En outre, les coûts environnementaux liés aux milliers de camions qui franchissent la frontière entre la France et la péninsule ibérique, entre la Pologne et les pays baltes, ou plus récemment entre l'Ukraine et la Pologne, sont dus en partie au manque d'interopérabilité du réseau ferroviaire.

Outre les questions d'interopérabilité, la Cour des comptes européenne s'est déclarée préoccupée par le manque de concurrence des réseaux ferroviaires nationaux respectifs en raison des différences d'écartement des voies. Par exemple, un rapport de la Cour des comptes sur le transport ferroviaire de marchandises publié en 2016⁹ indiquait que l'absence d'écartement standard des voies dans l'UE n'est pas seulement une contrainte technique pour l'exploitation des trains qui entrave l'interopérabilité. En effet, la coexistence d'écartements de voie différents à l'intérieur d'un pays ou au sein de l'Union entrave aussi la dynamique de la concurrence entre opérateurs de marché. La limitation de l'interopérabilité du matériel roulant et la limitation de l'ampleur des économies d'échelle réalisables dans un marché ouvert risquent d'entraver l'entrée de nouveaux opérateurs. En outre, elle aggrave les effets d'autres obstacles à l'entrée sur le marché, en réduisant l'offre disponible des constructeurs de matériel roulant et en augmentant les coûts d'entretien.

L'existence d'un écartement de voie différent de l'écartement nominal standard européen empêche l'accès à la possibilité de louer du matériel roulant européen pour exploiter des lignes classiques. Cela signifie que les nouveaux entrants doivent acquérir du matériel roulant approprié pour participer à la concurrence sur les lignes dont l'écartement de voie est différent. Étant donné que la production de ce matériel est un marché national, l'absence de concurrence internationale risque d'entraîner une hausse des prix.

Le déploiement de l'écartement nominal standard européen contribuera donc à améliorer le fonctionnement du marché intérieur. L'ouverture des marchés, associée au développement d'un réseau ferroviaire standard de haute qualité (ERTMS, longueur des trains de 740 m, électrification, etc.), pleinement interopérable, contribuera à accroître l'activité de transport ferroviaire en réduisant les coûts des infrastructures et le coût du matériel roulant. Elle facilitera également l'émergence de nouveaux entrants, grâce à un marché de matériel roulant interopérable sur l'ensemble du réseau.

Enfin, le plan de conversion vise à assurer une transition en douceur. Des technologies existantes permettent d'éviter une interruption du réseau entre les tronçons utilisant l'écartement nominal européen standard et les réseaux nationaux existants. Toutefois, il faut considérer ces technologies comme une solution de transition, étant donné que l'objectif à long terme est de créer un réseau européen unifié. Le maintien à long terme d'un système hybride perpétuerait la situation actuelle, ce qui, en plus des problèmes d'interopérabilité,

⁹ Cour des comptes européenne (2016), rapport spécial n° 8/2016: «Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE: toujours pas sur la bonne voie».

entraverait l'émergence de nouveaux acteurs sur le marché, ceux-ci n'ayant d'autre choix que d'acquérir du matériel roulant spécifique pour les lignes utilisant un écartement autre que l'écartement nominal standard européen.

En résumé, en raison des surcoûts engendrés par le manque d'interopérabilité, le trafic ferroviaire n'est pas concurrentiel. Dans une situation de crise, la capacité de remplacer un mode de transport par un autre n'est pas garantie, ce qui compromet le bon fonctionnement du marché intérieur.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La proposition initiale faisait partie du programme de travail 2021 de la Commission au titre de l'annexe I (nouvelles initiatives), et non de l'annexe II (initiatives REFIT).

La proposition modifiée améliore encore le fonctionnement de la politique ferroviaire du RTE-T en s'attaquant au problème de l'interopérabilité entre les lignes à écartements de voie différents au sein du réseau RTE-T.

- **Droits fondamentaux**

En fixant une exigence uniforme en matière d'écartement des voies sur le réseau RTE-T, la proposition modifiée renforcera encore l'accessibilité du réseau ferroviaire RTE-T pour tous les usagers.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition modifiée n'a aucune incidence supplémentaire sur le budget de l'Union par rapport à celles déjà indiquées dans la proposition législative initiale du 14 décembre 2021.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Comme indiqué dans la proposition initiale de décembre 2021, la Commission suivra également les progrès, les incidences et les résultats de la présente initiative au moyen d'un ensemble d'instruments de gouvernance fondés sur la gouvernance du RTE-T, tels que les coordonnateurs européens, qui voient leur rôle renforcé, et leurs plans de travail.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Les modifications (1) à (5) concernent l'inclusion de nouveaux considérants relatifs à la nouvelle dimension géopolitique et au nouveau contexte dont devra tenir compte le RTE-T.

Les modifications (6) à (9) sont introduites afin d'insister davantage sur la nécessité d'une conversion à l'écartement nominal standard européen, notamment pour toutes les nouvelles lignes ferroviaires restant à construire à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement, mais aussi en établissant un plan de conversion solide pour les tronçons ferroviaires existants faisant partie des corridors de transport européens.

La modification (10) tient compte de la situation particulière de l'Irlande, qui, en raison de sa situation insulaire, est détachée de tout système ferroviaire européen et doit, à ce titre, être exemptée de l'obligation d'adopter l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm.

Les modifications (11) à (14) incluent toutes les modifications relatives aux cartes annexées au règlement RTE-T, notamment la suppression des cartes de la Biélorussie et de la Russie, l'inclusion des nouvelles cartes indicatives adoptées pour l'Ukraine, le déclassement du réseau central au réseau global des derniers kilomètres de tous les tronçons transfrontaliers

ferroviaires et routiers vers la Russie et la Biélorussie, et l'extension des corridors européens de transport à l'Ukraine et à la République de Moldavie.

- **Modifications par rapport à la proposition législative initiale [COM(2021) 812 final]**

Les modifications apportées dans la présente proposition modifiée, par rapport à celle du 14 décembre 2021 [COM(2021) 812 final], sont les suivantes:

CONSIDERANTS

(1) Le nouveau considérant 39 suivant est inséré:

«(39) La résilience du réseau de transport européen a été fragilisée et mise à l'épreuve par les effets dévastateurs de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Cette agression a redéfini le paysage géopolitique, en mettant en lumière la vulnérabilité de l'Union face à des événements perturbateurs imprévus au-delà de ses frontières. Ses conséquences de grande ampleur sur les marchés mondiaux, notamment sur la sécurité alimentaire mondiale, ont mis en évidence le fait que le marché intérieur de l'Union et son réseau de transport ne peuvent être considérés isolément lorsqu'il s'agit d'élaborer la politique de l'Union. De meilleures liaisons avec les pays partenaires voisins de l'Union sont plus que jamais nécessaires.»

(2) Le nouveau considérant 40 suivant est inséré:

«(40) Compte tenu de ce nouveau contexte géopolitique, la Commission répertorie, dans sa communication du 12 mai 2022 concernant les "corridors de solidarité"¹⁰, plusieurs défis majeurs en matière d'infrastructures de transport, que l'Union et les pays voisins doivent relever afin de soutenir l'économie et la reprise de l'Ukraine, de permettre aux produits, agricoles et autres, d'atteindre les marchés de l'Union et du reste du monde, et de renforcer considérablement la connectivité avec l'Union, tant pour les exportations que pour les importations. Afin d'offrir une connectivité accrue avec l'Union, ladite communication proposait d'étudier l'extension des corridors européens de transport en Ukraine et en République de Moldavie.»

(3) Le nouveau considérant 41 suivant est inséré:

«(41) En raison de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et de la position adoptée par la Biélorussie dans ce conflit, la coopération entre l'Union et la Russie et la Biélorussie dans le domaine de la politique relative au RTE-T n'est ni appropriée ni dans l'intérêt de l'Union. Il convient donc de mettre fin au réseau RTE-T dans ces deux pays tiers. Par conséquent, l'amélioration des connexions transfrontalières avec la Russie et la Biélorussie n'est plus prioritaire sur le territoire des États membres. Il existe actuellement des connexions entre la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne et ces deux pays tiers. Afin de tenir compte de la moindre priorité accordée à la construction et à la modernisation de ces connexions, les derniers kilomètres de toutes les connexions transfrontalières avec la Russie et la Biélorussie actuellement incluses dans le réseau central devraient être déclassés du réseau central au réseau global, pour lequel est prévue

¹⁰ COM(2022) 217 final.

une échéance de mise en œuvre ultérieure, à savoir 2050. Toutefois, si la Biélorussie connaissait une transition démocratique, l'établissement et l'amélioration de connexions transfrontalières entre ce pays et l'UE conformément au plan économique global pour une Biélorussie démocratique, notamment par la réintégration du pays dans le règlement, se verraient accorder une priorité élevée.»

- (4) Le nouveau considérant 42 suivant est inséré:

«(42) le nouveau contexte géopolitique a également montré l'importance de liaisons de transport sans rupture sur le territoire de l'Union et avec les pays tiers voisins. L'existence d'un écartement des voies différent de l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm entrave gravement l'interopérabilité des réseaux ferroviaires dans l'ensemble de l'Union et nuit même à la compétitivité des réseaux ferroviaires isolés. L'écartement nominal standard européen de 1 435 mm devrait par conséquent être la norme applicable à la construction de toute nouvelle ligne ferroviaire. En outre, les États membres possédant un réseau à écartement de voie différent devraient étudier la conversion des lignes existantes des corridors de transport européens. Cette obligation ne devrait pas s'appliquer à l'Irlande, étant donné que son réseau de transport, en raison de sa situation insulaire, est totalement dépourvu de connexion terrestre avec le reste du territoire de l'Union.»

- (5) Le considérant 39 et tous les considérants suivants sont renumérotés et deviennent les considérants 43 et suivants;

CHAPITRE III: DISPOSITIONS PARTICULIERES

Section 1: Infrastructures de transport ferroviaire

- (6) à l'article 15 (Exigences applicables aux infrastructures de transport pour le réseau global), les modifications suivantes sont introduites:

- (a) au paragraphe 2, le point b) est supprimé;
- (b) au paragraphe 2, les points c), d) et e) deviennent les points b), c) et d);
- (c) au paragraphe 3, le point a) est remplacé par le texte suivant:
«les réseaux isolés sont exemptés des exigences visées au paragraphe 2, points a) à d);»;

- (7) à l'article 16 (Exigences applicables aux infrastructures de transport pour le réseau central et le réseau central étendu), les modifications suivantes sont introduites:

- (a) au paragraphe 2, le point a) est remplacé par le texte suivant:
«respectent les exigences énoncées à l'article 15, paragraphe 2, points a) à d), ainsi que l'exigence en vigueur d'une vitesse opérationnelle minimale de 100 km/h pour les trains de marchandises sur les lignes de fret du réseau central étendu;»;
- (b) au paragraphe 2, le point b) est remplacé par le texte suivant:
«respectent les exigences énoncées à l'article 15, paragraphe 2, point a), sur les lignes de transport de voyageurs du réseau central étendu;»;
- (c) au paragraphe 3, le point a) est remplacé par le texte suivant:
«respectent les exigences énoncées à l'article 15, paragraphe 2, points a), b) et c), ainsi que l'exigence en vigueur d'une vitesse opérationnelle minimale de 100 km/h pour les trains de marchandises sur les lignes de fret du réseau central;»;

(d) au paragraphe 3, le point b) est remplacé par le texte suivant:

«respectent les exigences énoncées à l'article 15, paragraphe 2, point a), sur les lignes de transport de voyageurs du réseau central;»;

(e) au paragraphe 4, le point a) est remplacé par le texte suivant:

«respectent les exigences énoncées à l'article 15, paragraphe 2, point d), sur les lignes de fret du réseau central;»;

(f) au paragraphe 4, le point b) est remplacé par le texte suivant:

«respectent les exigences énoncées au paragraphe 2, point c), sur les lignes de transport de voyageurs du réseau central.»;

(8) L'article 16 bis suivant est inséré:

«Article 16 bis

Écartement nominal standard européen des voies du réseau ferroviaire

1. Les États membres veillent à ce que toute nouvelle infrastructure ferroviaire du réseau global, du réseau central étendu et du réseau central, y compris les connexions visées à l'article 14, paragraphe 1, point d), prévoie l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm. Cette exigence est considérée comme satisfaite lorsque les trains conçus pour l'écartement de 1 435 mm peuvent circuler sur l'infrastructure. Aux fins du présent article, on entend par "nouvelle infrastructure ferroviaire" toute infrastructure dont les travaux de construction n'ont pas commencé à la date d'entrée en vigueur du présent règlement.
2. Les États membres dont le réseau ferroviaire, ou une partie de celui-ci, présente un écartement des voies différent de l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm établissent, au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du présent règlement, un plan de conversion des lignes ferroviaires existantes situées sur les corridors européens de transport à l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm. Ce plan de conversion est coordonné avec le ou les États membres voisins concernés par la conversion.
3. Les États membres peuvent indiquer dans le plan de conversion les lignes ferroviaires qui ne seront pas converties à l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm. Le plan de conversion comprend une analyse socio-économique coûts-avantages justifiant la décision de ne pas convertir lesdites lignes ferroviaires à l'écartement nominal standard européen de 1 435 mm, et une évaluation de l'incidence de cette décision sur l'interopérabilité.
4. Les priorités pour la planification des infrastructures et des investissements liés au plan de conversion sont incluses dans le premier plan de travail du coordonnateur européen d'un corridor européen de transport dont font partie les lignes ferroviaires de fret dont l'écartement des voies diffère de l'écartement nominal standard européen, conformément à l'article 53.»;

(9) à l'article 19 (Priorités supplémentaires pour le développement des infrastructures ferroviaires), les modifications suivantes sont introduites:

(a) le point a) suivant est ajouté:

«a) opérer la conversion à l'écartement nominal standard européen (1 435 mm);»;

(b) les points a) à g) deviennent les points b) à h);

CHAPITRE VI: DISPOSITIONS COMMUNES

- (10) à l'article 63 (Déroghations), le deuxième alinéa suivant est ajouté:
«Les dispositions de l'article 16 bis ne s'appliquent pas à l'Irlande.»;

ANNEXE I

- (11) les cartes figurant à l'ANNEXE I – PARTIE 1/23, PARTIE 2/23, PARTIE 3/23, PARTIE 4/23, PARTIE 5/23, PARTIE 14/23 et PARTIE 15/23 de la proposition COM(2021) 812 final sont remplacées par les parties de l'ANNEXE I, parties 1 à 6, de la présente proposition modifiée, comme suit:
- a) l'ANNEXE I – PARTIE 1/23 est remplacée par l'ANNEXE I – PARTIE 1/6;
 - b) l'ANNEXE I – PARTIE 2/23 est remplacée par l'ANNEXE I – PARTIE 1/6;
 - c) l'ANNEXE I – PARTIE 3/23 est remplacée par l'ANNEXE I – PARTIE 2/6;
 - d) l'ANNEXE I – PARTIE 4/23 est remplacée par l'ANNEXE I – PARTIE 3/6;
 - e) l'ANNEXE I – PARTIE 5/23 est remplacée par l'ANNEXE I – PARTIE 4/6;
 - f) l'ANNEXE I – PARTIE 14/23 est remplacée par l'ANNEXE I – PARTIE 5/6;
 - g) l'ANNEXE I – PARTIE 15/23 est remplacée par l'ANNEXE I – PARTIE 6/6;

ANNEXE III

- (12) les cartes figurant à l'ANNEXE III – PARTIE 1/14, PARTIE 4/14, PARTIE 5/14, PARTIE 6/14, PARTIE 7/14, PARTIE 8/14, PARTIE 9/14, PARTIE 10/14, PARTIE 13/14 et PARTIE 14/14 de la proposition COM(2021) 812 final sont remplacées par les cartes figurant à l'ANNEXE II, parties 1 à 8, de la présente proposition modifiée, comme suit:
- a) l'ANNEXE III – PARTIE 1/14 est remplacée par l'ANNEXE II – PARTIE 1/8;
 - b) à l'ANNEXE III – PARTIE 4/14, la deuxième carte est remplacée par la deuxième carte de l'ANNEXE II – PARTIE 1/8;
 - c) l'ANNEXE III – PARTIE 5/14 est remplacée par l'ANNEXE II – PARTIE 2/8;
 - d) l'ANNEXE III – PARTIE 6/14 est remplacée par l'ANNEXE II – PARTIE 3/8;
 - e) l'ANNEXE III – PARTIE 7/14 est remplacée par l'ANNEXE II – PARTIE 4/8;
 - f) l'ANNEXE III – PARTIE 8/14 est remplacée par l'ANNEXE II – PARTIE 5/8;
 - g) l'ANNEXE III – PARTIE 9/14 est remplacée par l'ANNEXE II – PARTIE 6/8;
 - h) à l'ANNEXE III – PARTIE 10/14, la première carte est remplacée par la première carte de l'ANNEXE II – PARTIE 7/8;
 - i) à l'ANNEXE III – PARTIE 13/14, la deuxième carte est remplacée par la deuxième carte de l'ANNEXE II – PARTIE 7/8;
 - j) l'ANNEXE III – PARTIE 14/14 est remplacée par l'ANNEXE II – PARTIE 8/8;

ANNEXE IV

- (13) les cartes de l'ANNEXE IV – PARTIE 1/12 et PARTIE 8/12 de la proposition COM(2021) 812 final sont remplacées par les cartes figurant à l'ANNEXE III, parties 1 et 2, de la présente proposition modifiée.
- (14) les cartes de l'ANNEXE IV – PARTIE 12/12 de la proposition COM(2021) 812 final sont supprimées.