

# Projet de règlement d'exemption et nouvelles lignes directrices relatives aux aides d'État au transport terrestre et multimodal : contribution du SPF Mobilité et Transports à la consultation publique

Please find a courtesy translation below

## TBER et nouvelles lignes directrices

La Belgique a adopté un système d'aide consistant en une réduction de la redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire conformément à la loi-programme du 27 décembre 2021, et ce en faveur des entreprises ferroviaires actives dans le transport ferroviaire de fret. Ce système d'aide porte sur la période 2022-2025 et a été approuvé par la Commission européenne dans le cadre du dossier SA.102429. Or, eu égard au projet de règlement, pour les aides octroyées en faveur d'opérations de transport de fret ferroviaire, une limitation est fixée en termes de kilomètre, ce qui laisse à penser que le système belge ne pourrait bénéficier de l'application du futur règlement.

Nous constatons toutefois que la réduction de la redevance a été préconisée par la Commission européenne dans le cadre de la crise covid-19 (cf. règlement 2020/1429). Nous nous interrogeons dès lors sur les motifs qui laissent suggérer qu'un système de réduction de la redevance ne pourrait bénéficier d'une exemption de notification. Ce type de système est en effet équitable car bénéficiant à tout opérateur de manière transparente et présente un avantage net dans le cadre de l'objectif de report modal vers le rail. Compte tenu de ces éléments, il nous semble nécessaire de permettre une exception à la règle de la distance maximale couverte.

Lors de la réunion du 10 septembre 2024, la Commission européenne a annoncé que les aides à l'utilisation de l'infrastructure reprises dans les anciennes lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires se retrouvent désormais sous les aides au fonctionnement, et plus particulièrement celles visant à réduire les coûts externes du transport dans les TBER et les nouvelles lignes directrices. Toutefois, BE considère qu'il serait plus adéquat de créer un type d'aide spécifique, tant dans les TBER que dans les nouvelles lignes directrices, pour la réduction de la redevance qui ne serait pas soumis à des limitations kilométriques.

## TBER

BE apprécie l'exercice mené par la Commission européenne. Cela s'inscrit dans une demande formulée par plusieurs Etats membres, dont BE, de simplifier et faciliter l'octroi d'aides au secteur ferroviaire, fortement désavantagé en termes de compétitivité par rapport à d'autres modes de transport plus polluants.

Toutefois quelques commentaires et questions subsistent :

- Que se produit-il s'il est décidé de bonne foi de ne pas notifier un régime d'aide et qu'il apparait à l'issue de l'évaluation ex-post que le mécanisme de soutien ne correspondait pas aux conditions reprises dans les blocs d'exemption ? Quelles seraient les conséquences d'une telle situation ?
- À l'article 1 (f), il est indiqué que le présent règlement s'applique aux régimes d'aides à l'investissement en faveur de l'acquisition d'unités de chargement intermodales (UCI) et de grues à bord des bateaux. Qu'en est-il des plateformes multimodales à terre ? La Commission envisage-t-elle de les couvrir et si non, quelle en est la raison ?
- La BE demande l'ajout de nouvelles définitions précises et cohérentes avec l'ensemble de la législation européenne portant sur le ferroviaire.
  - « *Matériel roulant* » : est-il question de toutes les locomotives ou uniquement de celles destinées au transport de passagers ?
    - Article 17 § 3 (a) : « rénovation » et « mis à niveau » ne sont pas des termes ferroviaires, en opposition à « renouvellement » et « réaménagement ». Cohérence doit être assurée.
    - « Modernisation » : quelle définition ?
  - « Application télématique au service du fret » :
    - Pourquoi cette limitation au secteur du fret ? Quelle est la raison pour laquelle l'application télématique au service du transport de passagers n'est pas reprise ?
    - Adaptation technique comprend déjà l'interopérabilité pour les passagers ? Quid du niveau du matériel ?

- Ticketing : le concept est-il compris dans la STI télématique passagers car l'aspect client s'intègre davantage dans ce secteur (importance de l'interconnexion) ?
  - Dans quelle mesure la future STI TA est-elle intégrée dans l'énoncé des blocs d'exemption ?
- « Bénéfice raisonnable » : comment la COM va évaluer cela ? Y a-t-il des expériences passées durant lesquelles des projections raisonnables ont été évaluées ? Est-ce que la définition de « bénéfice raisonnable » comprise dans le règlement CE 1370/2007 fait foi dans le présent cas ?
- « Projection raisonnable » : qui le détermine ? Comment le déterminer ?
- « embranchement particulier » :
  - Plutôt que de se référer au point de savoir si l'embranchement est géré par une « entité privée » ou pas, c'est sa destination (son exploitation à des fins) privée(s) qui devrait être prise en compte.
  - La référence au « voies ferrées et toute autre installation ou tout autre matériel nécessaire pour la rendre fonctionnelle » doit être supprimée, car cette partie de la définition est redondante avec la définition de l'« infrastructure » ferroviaire au sens de la directive 2012/34/UE.
  - la définition se réfère à la notion d'« installation de chargement », qui n'est pas définie par le droit européen. Il n'est pas non plus clair de savoir si ces installations doivent par définition appartenir à une installation de service, ou au contraire si c'est par exception.
  - De façon générale, nous attirons l'attention sur la nécessité de veiller à une bonne articulation de cette définition vis-à-vis de celle d'« installation de service » qui figure dans la directive 2012/34/UE, et sur l'impact que la présente définition pourrait avoir sur le champ d'application des directives « sécurité » 2016/798 et « interopérabilité » 2016/797.
- Clarifier l'articulation de l'article 4 disposant des seuils de notification avec le reste du texte. Par exemple, pour l'aide relative aux coûts externes, aucun plafond n'est précisé (idem pour d'autres types d'aide). S'il y en a, il est nécessaire de le préciser. Quid de l'indexation de ces montants ?

- Clarifier certains éléments de l'article 6 disposant des effets incitatifs : s'agissant d'un programme d'aides et non d'une aide ad hoc, une demande pour bénéficier du régime de soutien peut-elle être introduite après la création du mécanisme et avant le début des activités ? Quid d'une entreprise qui introduit une demande d'aide concernant une activité non limitée dans le temps ? Quelle répercussion y a-t-il sur la condition « effet incitatif » ? Concernant le §3 : quel type de vérification de la part de l'État membre est attendu ? Est une déclaration du bénéficiaire de l'aide suffisante pour démontrer que « l'aide débouchera sur un ou plusieurs des résultats » escomptés repris au §3 ?
  
- La BE souhaite que la Commission clarifie l'article 7 portant sur l'intensité de l'aide et les coûts admissibles, et principalement l'extrait suivant : « tous les chiffres utilisés sont avant impôts ou autres prélèvements. Toutefois, la taxe sur la valeur ajoutée grevant les coûts ou les dépenses admissibles qui est remboursable en vertu de la législation fiscale nationale applicable n'est pas prise en compte pour le calcul de l'intensité de l'aide et des coûts admissibles ».
  
- Clarifier l'article 8 portant sur les cumuls. Le §1 vise-t-il le cumul avec tout autre type d'aide d'État ? Concernant le §3, une aide exemptée au titre du présent règlement peut-elle être cumulée avec d'autres aides sans remettre en cause l'exemption (sous le bon respect des conditions qui sont fixées dans l'article 8) ? Comment la Commission considère-t-elle que les cumuls doivent être calculés (en termes d'activité ? de projet ? d'entreprise ?) ? Il conviendrait de déterminer les montants précis qui doivent être pris en considération.
  
- La BE souhaiterait obtenir plus d'informations sur l'article 9 portant sur la publication et l'information.
  - Le site web doit-il prendre en compte toutes les aides d'état belges sous cette TBER ? Ou toutes les aides octroyées en général ?
  - Lien avec l'article 19 portant sur l'information et la communication des rapports : les différents États membres doivent informer la COM des aides octroyées tombant dans le champ d'application des TBER. Or, la COM dispose d'une base de données en open access. Dès lors, est-il pertinent chaque État membre crée un site internet ? N'est-il pas plus aisé de tout centraliser au niveau de la database de la COM ?

- Clarifier l'article 10 portant sur les aides à la réduction des coûts externes du transport. Comment considérer les kilomètres mentionnés à cet article ? Par trajet ? Par année ? Uniquement sur un territoire déterminé (un pays) ou pour l'ensemble du trajet ? Quid de la prolongation de nos systèmes d'aides tels que la réduction de la redevance (soutenu par DG MOVE lors de la crise du Covid) ?
  
- Clarifier l'article 11 portant sur les aides au lancement de nouvelles liaisons commerciales :
  - par rapport aux méthodes de vérification. Existe-t-il une méthode commune de vérification ? Le cas contraire, comment la Commission compte-t-elle s'assurer de la cohérence de toutes les méthodes utilisées ?
  - par rapport au §3 : il y est indiqué que « l'aide peut prendre la forme de subvention versées périodiquement pour des périodes n'excédant pas un an ». Le §4 précise que la période maximale est de 5 ans. Dès lors, serait-il permis de procéder à 5 paiements ponctuels sur 5 années, c'est-à-dire 1 par an, si tous les seuils sont respectés ? La réponse de la Commission lors de la réunion du 10 septembre a permis de clarifier ce point (*cf.* la présentation de la Commission). La BE considère que le § 3 gagnerait à être plus explicite dans sa formulation.
  
- Clarifier l'article 14 portant sur l'aide à l'acquisition de véhicules pour le transport ferroviaire ou par voie navigable et en particulier, le §5 : « Les garanties publiques sont fournies moyennant une prime d'au moins 50 points de base si la notation souveraine de l'État membre qui octroie l'aide est égale à AAA-A. » Comment est déterminée la prime d'au moins 50 points de base ? Cette même prime est-elle équivalente aux conditions de prêt des entreprises publiques dans le secteur ferroviaire ?
  
- La mise en œuvre d'aides à l'interopérabilité (article 16) tels que les soutiens à l'ERTMS/ETCS est indispensable à la consolidation et à l'harmonisation de l'espace ferroviaire unique européen et de ses objectifs. De même, les soutiens à l'ERTMS/ETCS renforcent la compétitivité et les performances du transport ferroviaire. La BE se réjouit de la proposition de la Commission, cependant la BE

souhaite que la Commission clarifie certains points qui pourraient bloquer, si inchangés, l'efficacité de la mise en œuvre d'une aide à ce type de technologie.

- Il est indiqué, au considérant 12, que les aides en faveur d'activités que le bénéficiaire entreprendrait de toute façon, même en l'absence d'aide, doivent être exclues du champ d'application des TBER. La BE demande que ces éléments ne s'appliquent pas aux obligations relatives à l'ERTMS/ETCS, dès lors que l'adoption de cette technologie, y compris les mises à jour, par le secteur est très onéreuse. À cause de cela, la compétitivité du transport par rail en est impactée par rapport aux modes de transport plus polluants.
  - Il est indiqué, au considérant 28, qu'il convient de ne pas octroyer d'aides lorsque les investissements servent à mettre les entreprises en conformité avec des normes de l'Union qui ont déjà été adoptées. La BE demande que les investissements relatifs à l'ERTMS ne soient pas exclus du champ d'application des aides à l'investissement et ce, malgré le fait que les spécifications ETCS ont été approuvées, pour les raisons évoquées supra.
  - L'article 16, § 9, impose que le véhicule qui fait l'objet d'une aide doit « continuer[r] de figurer dans le registre national pertinent de tout État membre ou dans un registre européen pertinent pendant au moins cinq ans suivant la mise en œuvre de l'investissement. ». Le considérant 26 clarifie que l'objectif est que les aides octroyées à ce type de matériel soient « couvertes par le présent règlement dans des conditions bien définies et lorsque le véhicule de transport ferroviaire ou par voie navigable concerné reste immatriculé dans » un de ces registres. Cette exigence n'est cependant pas claire, car même un véhicule mis hors service par son détenteur reste « inscrit » dans le registre. C'est son statut qui devient inactif. On ne parle d'ailleurs pas d'« immatriculation » d'un véhicule ferroviaire. De plus, un matériel peut être revendu dans un délai de cinq ans sans que cela ne rende l'investissement réalisé inutile. Il conviendrait donc de clarifier cette disposition en ce sens. Le texte doit être mis en conformité avec le Règlement 2018/545.
- Clarifier l'article 17 portant sur les aides en faveur de l'adaptation technique et de la modernisation des véhicules pour le transport ferroviaire ou par voie navigable et des équipements pour le transport multimodal durable par rapport à l'exclusion du matériel obsolète après 5 ans. Comment la Commission envisage une situation où le bénéficiaire reçoit une aide la dernière année d'application du système d'aide ? Exclusion du matériel obsolète après 5 ans : comment contrôler que

l'opérateur bénéficie de l'aide relative au matériel roulant conserve son matériel après les 5 années prévues par le régime d'aide ?

- Clarifier l'article 20 portant sur l'évaluation ex post. Cette dernière doit être remise endéans les 9 mois précédant la fin du régime d'aide. Toutefois, si le régime est inférieur à 5 ans, il existe un risque réel de manque d'échantillons pour produire une analyse ex post pertinente dans les 9 mois avant la fin de l'aide. Quid de l'obligation de recourir à un expert « indépendant » pour effectuer cette analyse ? Sur quels critères cette « indépendance » doit-elle être garantie ?

## Nouvelles lignes directrices relatives aux aides d'État au transport terrestre et multimodal

BE apprécie la proposition actuelle de la Commission européenne concernant les nouvelles lignes directrices et accueille positivement l'existence de deux outils juridiques distincts concernant la mise en place de PSO tant dans le domaine du transport ferroviaire de voyageurs que de celui marchandises. Une telle coexistence du règlement 1370/2007 relatif aux services publics de transport par chemin de fer et par route et de ces nouvelles lignes directrices sur les aides d'État pour le transport terrestre et multimodal permet de tenir compte des spécificités de ces organisations du transport par rail.

Toutefois un point de questionnement subsiste :

- Clarifier les points 96 et 97 de la partie 4.2.1.1. portant sur les aides relatives à la réduction des coûts externes du transport. Comment considérer les kilomètres disposés à ces points ? Par trajet ? Par année ? Uniquement sur un territoire déterminé (un pays) ou pour l'ensemble du trajet ? Comment la Commission envisage-t-elle de déterminer ce qu'est un mode alternatif concurrentiel ? Quelle définition la Commission propose-t-elle de définir une alternative économique viable ? Une étude est-elle nécessaire pour les situations où les limites sont dépassées ?

# Draft exemption regulation and new guidelines on State aid for land and multimodal transport: contribution of the FPS Mobility and Transport to the public consultation - courtesy translation

## TBERs and new guidelines

In accordance with the Programme Act of 27 December 2021, Belgium adopted an aid scheme consisting in a reduction of the track access charge for the use of railway infrastructure in favour of railway undertakings operating in rail freight transport. This aid scheme covering the period 2022-2025 was approved by the European Commission under record SA.102429. But in the draft regulation, a kilometre limit is set for aid granted for rail freight transport operations, which suggests that the Belgian scheme could not benefit from the application of the future regulation.

It should be stressed, however, that the reduction of the track access charge was recommended by the European Commission within the context of the covid-19 crisis (see regulation 2020/1429). We therefore wonder why a track access charges reduction scheme could not be exempted from the notification requirement. This type of scheme is fair because it benefits all operators in a transparent way and is clearly profitable within the context of the modal shift towards rail. Given all these factors, we deem it necessary to allow an exception to the rule of the maximum distance covered.

During the meeting of 10 September 2024, the European Commission announced that aid for rail infrastructure use included in the old Community guidelines on State aid granted to railway undertakings would be included under operating aid, and more specifically aid to reduce the external costs of transport, in the TBERs and the new guidelines. However, BE is one of the opinion that it would be more appropriate to create, both in the TBERs and in the new guidelines, a specific type of aid for the track access charges reduction, that would not be subject to kilometre limits.

## TBERs

BE appreciates the exercise conducted by the European Commission. This exercise is part of a request made by several Member States, including BE, to simplify and facilitate the granting of aid to the rail sector, which suffers from a serious competitive disadvantage compared with other, more polluting transport modes.

However, a number of comments and questions remain:



- What happens if it is decided in good faith not to notify an aid scheme and the ex post evaluation shows that the support mechanism did not meet the conditions set out in the exemption blocks? What would be the consequences of such a situation?
  
- Article 1 (f) states that this Regulation shall apply to investment aid schemes for the acquisition of intermodal loading units (ILUs) and cranes on board of vessels. What about multimodal platforms on land? Does the Commission intend to include them in the scope, and if not, why?
  
- BE calls for new definitions to be added that are precise and consistent with all European legislation relating to rail.
  - “*Rolling stock*”: is this referring to all locomotives or only those intended for passenger transport?
    - Article 17 § 3 (a): “refurbishment” and “retrofitting” are not railway terms, unlike “renewal” and “upgrading”. Consistency must be ensured.
    - What is the definition of “modernisation”?
  
  - “freight telematics applications”:
    - What is the reason for this limitation to the freight sector? Why are telematics applications for passenger transport not included?
    - Does “technical adaptation” already include interoperability for passengers? What about the level of equipment?
    - Ticketing: is this concept included in the telematics applications for passenger service TSI because the customer aspect is more integrated in this sector (importance of interconnection)?
    - To what extent is the new TSI TA included in the exemption blocks mentioned?
  
  - “Reasonable profit”: how will COM evaluate this? Are there any past experiences where reasonable projections have been evaluated? Is the definition of “reasonable profit” in Regulation (EC) No 1370/2007 applicable in this case?

- “Reasonable projection”: who determines this? And how?
- “Private siding”:
  - Rather than referring to whether the branch line is managed by a ‘private entity’ or not, it is its private destination (operation for private purposes) that should be taken into account.
  - The reference to ‘railway track and any other installation or equipment necessary to make it operational’ should be deleted, as this part of the definition is redundant with the definition of railway ‘infrastructure’ within the meaning of Directive 2012/34/EU.
  - the definition refers to the concept of ‘loading facility’, which is not defined by European law. It is also unclear whether these facilities must by definition belong to a service facility, or whether this is by exception.
  - In general, we would draw attention to the need to ensure that this definition is properly linked to the definition of ‘service installation’ in Directive 2012/34/EU, and to the impact that this definition could have on the scope of the ‘safety’ Directive 2016/798 and the ‘interoperability’ Directive 2016/797.
- The relationship between Article 4 on notification thresholds and the rest of the text needs to be clarified. For example, for aid relating to external costs, no cap is specified (the same applies to other types of aid). If there is a cap, it must be specified. What about indexation of these amounts?
- Some elements of Article 6 on incentive effects need to be clarified: as regards an aid scheme and not an ad hoc aid, can an application to benefit from the support scheme be submitted after the mechanism has been set up and before the start of activities? What about an undertaking applying for aid for an activity that is not limited in time? What impact does this have on the “incentive effect” condition? As regards §3: what type of verification by the Member State is expected? Is a statement by the beneficiary of the aid sufficient to demonstrate that “the aid will result in one or more of the following” [results] listed in §3?
- BE would like the Commission to clarify Article 7 on aid intensity and eligible costs, in particular the following extract: “all figures used shall be taken before any deduction of tax or other charges. However, value added tax charged on eligible

costs or expenses that is refundable under the applicable national tax law shall not be taken into account for calculating aid intensity and eligible costs”.

- Article 8 on cumulation needs to be clarified. Does §1 cover cumulation with any other type of State aid? As regards §3, can aid exempted under this Regulation be cumulated with other aid without questioning the exemption (subject to compliance with the conditions laid down in Article 8)? In the Commission’s view, how should cumulation be calculated (in terms of activity? project? undertaking)? The precise amounts to be taken into account should be determined.
- BE would like more information on Article 9 on publication and information.
  - Should all Belgian State aid under this TBER be taken into account on the website? Or all the aid granted in general?
  - Link with Article 19 on reporting: individual Member States must inform COM of aid granted that falls within the scope of TBERs. Since COM has an open access database, is it relevant for each Member State to set up a website? Wouldn't it be easier to centralise everything in the COM database?
- Article 10 on aid to reduce the external costs of transport needs to be clarified. How should the kilometres specified in this article be taken into account? Per journey? Per year? Only on a specific territory (a country) or for the whole journey? What about the extension of our aid schemes, such as the track access charges reduction (which DG MOVE supported during the COVID crisis)?
- Article 11 on aid to launch new commercial connections needs to be clarified:
  - as regards verification methods: is there a common verification method? If not, how does the Commission intend to ensure that all the methods used are consistent?
  - as regards §3: it states that “the aid may take the form of grants paid out on a periodical basis for periods not exceeding one year”. §4 specifies that the maximum period is 5 years. Would it therefore be permissible to make 5 one-off payments over 5 years, i.e. 1 per year, if all the thresholds are met?

The answer of the Commission at the meeting of 10 September clarified this point (see the presentation of the Commission). BE is of the opinion that the wording of §3 could be more explicit.

- Article 14 on aid for the acquisition of vehicles for rail or inland waterways transport needs to be clarified, and in particular §5: “Public guarantees shall be provided against a fee of at least 50 basis points if the granting Member State’s sovereign credit rating is equal to AAA-A”. How is the fee of at least 50 basis points determined? Is this fee equivalent to the loan conditions of public undertakings in the rail sector?
- The implementation of aid for interoperability (Article 16), such as support for ERTMS/ETCS, is essential for the consolidation and harmonisation of the single European railway area and its objectives. Moreover, support for ERTMS/ETCS strengthens the competitiveness and performance of rail transport. BE welcomes the proposal of the Commission but would like the Commission to clarify some points which, if left unchanged, could hinder the effective implementation of aid for this type of technology.
  - Recital 12 states that TBERs should not apply to aid for activities in which the beneficiary would in any case engage even in the absence of the aid. BE requests that these elements do not apply to ERTMS/ETCS-related obligations, since the adoption of this technology, including updates, by the sector is very costly. Because of this, the competitiveness of rail transport is weakened compared to more polluting transport modes.
  - Recital 28 states that aid should not be granted where investments bring undertakings into compliance with Union standards that have already been adopted. BE requests that ERTMS-related investments not be excluded from the scope of investment aid, despite the fact that the ETCS specifications have been approved, for the reasons mentioned above.
  - Article 16(9) requires that the aided vehicle must ‘continue to appear in the relevant national register of any Member State or in a relevant European register for at least five years following the implementation of the investment’. Recital 26 clarifies that the aim is for aid granted to this type of equipment to be ‘covered by this Regulation under well-defined conditions and where the rail or inland waterway vehicle concerned remains registered in’ one of these registers. However, this requirement is not clear, because even a vehicle that has been taken out of service by its keeper remains

‘registered’ in the register. It is its status that becomes inactive. In fact, there is no such thing as ‘registering’ a railway vehicle. What’s more, equipment can be resold within five years without the investment being rendered useless. This provision should therefore be clarified. The text must be brought into line with Regulation 2018/545.

- Article 17 on aid for the technical adaptation and modernisation of vehicles for rail or inland waterways transport and equipment for sustainable multimodal transport needs to be clarified with regard to the exclusion of equipment that has become outdated after 5 years. What is the opinion of the Commission in case a beneficiary receives aid in the last year of application of the aid scheme? Exclusion of equipment that has become outdated after 5 years: how can it be checked that an operator receiving aid for rolling stock keeps its equipment after the 5 years stipulated in the aid scheme?
- Article 20 on ex post evaluation needs to be clarified. Such evaluation must be submitted within 9 months before the expiry of the aid scheme. However, if the duration of the scheme is shorter than 5 years, there is a real risk that there will not be enough samples to conduct a relevant ex post analysis within 9 months before the expiry of the aid scheme. What about the obligation to turn to an external entity to conduct this analysis?

## New guidelines on State aid for land and multimodal transport

BE appreciates the current proposal of the European Commission regarding the new guidelines and welcomes the existence of two distinct legal tools concerning the setting-up of PSOs in both passenger and freight rail transport. Given the coexistence of Regulation 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road and these new guidelines on State aid for land and multimodal transport, the specific characteristics of these rail transport organisations can be taken into account.

However, one question remains:

- Points 96 and 97 of Section 4.2.1.1. on aid to reduce the external costs of transport need to be clarified. How should the kilometres mentioned in these points be taken into account? Per journey? Per year? Only on a specific territory (a country) or for the whole journey? How does the Commission intend to determine what is a competitive alternative mode? How does the Commission propose to define a

commercially viable alternative? Is a study necessary for situations where limits are exceeded?