



Bruxelles, le 03.06.2015
C(2015) 3621 final

Objet: Aide d'État SA.38229 (2014/N) - Luxembourg
Aide à la promotion du transport combiné pour la période 2015-2018

Monsieur le Ministre,

1. PROCEDURE

1. Le 23 janvier 2014, les autorités luxembourgeoises ont notifié à la Commission, conformément aux dispositions de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le régime d'aide en faveur des modes de transport combiné pour la période 2014-2018.
2. Faisant suite aux demandes de la Commission, les autorités luxembourgeoises ont fourni des informations complémentaires par lettres des 27 mai 2014, 3 septembre 2014, 10 Décembre 2014 et 14 Avril 2015.

2. DESCRIPTION DU REGIME D'AIDE

2.1. Contexte

3. Le transport combiné de marchandises rail-route s'effectue actuellement au Grand-Duché de Luxembourg à partir du terminal intermodal de Bettembourg. C'est à partir de ce terminal que les liaisons ferroviaires s'organisent vers la Belgique, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie, la France, les Pays-Bas et vers des destinations bien au-delà.
4. Le transport combiné ferroviaire ou fluvial fait face, selon les autorités luxembourgeoises, à quatre principaux problèmes
 - Son coût est supérieur au coût du transport par route, notamment du fait du coût des transbordements, inhérent à ce mode de transport. Ce surcoût est d'autant plus important que la distance est réduite. Dans le contexte du

Son Excellence Monsieur Jean ASSELBORN
Ministre des Affaires Etrangères
Hôtel Saint-Maximin
5, rue Notre-Dame
L-2240 Luxembourg

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Téléphone: 00 32 (0) 2 299.11.11.

transport combiné avec transport ferroviaire comme composante principale, il est estimé que le surcoût de transbordement s'élève au moins à 7,1€ pour chaque 1000tkm¹ parcourue pour une distance de 400 km maximum et à 3,6€ pour chaque 1000tkm parcouru pour une distance de 800 km maximum². Dans le contexte du transport combiné avec transport fluvial comme composante principale, pour une distance de référence de 600 kilomètres³ le surcoût de transbordement s'élève au moins à 5,3€ pour chaque 1000tkm⁴ parcouru.

- Il est considéré comme étant moins flexible que la route car il est tributaire de la configuration des réseaux ferroviaire et fluvial et nécessite presque systématiquement un pré ou post acheminement routier.
- Les statistiques montrent que, au cours des dernières années, voire décennies, le transport combiné n'a que trop peu fait profiter la société dans son ensemble des avantages qu'il offre, notamment en matière de limitation des incidences du transport sur l'environnement, de limitation de la pollution ou encore de décongestionnement des axes routiers. La part du transport routier est encore largement prépondérante, avec plus de 1,5 millions de camions passant chaque année par le Luxembourg, ce qui contribue à la congestion des artères routières. Ils sont par ailleurs la source majeure du problème d'émissions de dioxyde de carbone. Les politiques publiques se doivent donc d'encourager le recours à des modes massifiés par souci écologique et ceci sur des axes où le trafic de marchandises est important, mais où le marché ne parvient pas à le traiter autrement que par la route.
- Les axes routiers entre Bettembourg et Merttert, où l'on trouve le seul port fluvial de marchandises du Luxembourg, sont soit une autoroute déjà fortement congestionnée par le trafic transfrontalier et le transit, soit des routes nationales inadaptées à un flux important de poids lourds et traversant de nombreux villages dans une région touristique.

2.2. Objectifs

5. Le régime d'aide notifié vise à encourager le développement du transport combiné dans le cadre de la mise en place d'une politique de mobilité durable et respectueuse de l'environnement pour un développement durable du Luxembourg et les régions limitrophes.
6. Les objectifs du régime d'aide notifié sont les suivants:

¹ Tonne-kilomètre.

² Ce calcul est fait dans l'hypothèse d'un chargement moyen de 21 tonnes par UTI (Unité de Transport Intermodale) avec un coût moyen de 30€ par container manutentionné (données issues de l'étude du bureau d'études Transcare, 2013).

³ Cela correspond à l'axe principal Merttert-Rotterdam.

⁴ Le calcul est basé sur une charge moyenne constatée de 25 tonnes par UTI et de 40€ le coût de manutention d'un container sur un terminal fleuve-rail ou fleuve-route.

- Promouvoir le transport combiné par rail et voie fluviale, modes de transport plus respectueux de l'environnement, en considérant l'économie de coûts externes réalisée par rapport à la route.
 - Offrir des solutions alternatives aux grands axes européens saturés et, en particulier, à l'axe rhénan, en augmentent la part du rail et du fluvial notamment pour l'acheminement des conteneurs et des semi-remorques de/vers les principaux ports européens ainsi que pour le déplacement des marchandises entre centres d'activités; développer un réseau de transport combiné en étoile, au départ et à destination du terminal rail-route de Bettembourg permettant ainsi d'élargir l'offre, de connecter des flux et donc d'étendre les distances du transport combiné.
 - Créer des conditions de marché plus équilibrées entre le transport routier et le transport combiné.
 - Viser l'efficacité et l'efficience du modèle d'aide tout en créant les conditions de durabilité de son action en faveur des activités de transport combiné. Le but est l'incitation à la massification des flux et leur compétitivité malgré les transbordements supplémentaires par rapport au mode routier.
7. Le régime d'aide retenu a aussi pour objectif l'utilisation des deux plateformes multimodales luxembourgeoises, à savoir le site multimodal de Bettembourg et le site tri-modal du port de Mertert comme une seule et unique plateforme tri-modale virtuelle qui, en raison de l'exiguïté du territoire national, serait à considérer comme une seule entité reliée par une navette ferroviaire. Du fait de la faible distance entre ces deux hubs (environ 55 km), une telle liaison ne peut être exploitée de manière rentable par un opérateur sans soutien public.
8. L'aide proposée devrait permettre:
- de créer et de développer une interconnexion entre les deux sites, en reliant l'axe fluvial rhénan à l'axe ferroviaire Bettembourg – Europe du Sud;
 - d'améliorer l'interopérabilité d'un axe transfrontalier;
 - d'augmenter le taux d'utilisation des infrastructures existantes sur le Port de Mertert qui souffrent de la baisse drastique de l'activité sidérurgique dans la région;
 - de privilégier le transport ferroviaire sur le territoire national, les axes routiers luxembourgeois étant déjà à saturation;
 - de contribuer à atteindre les objectifs de réduction d'émissions de CO2 fixés par le gouvernement luxembourgeois dans le cadre du Protocole de Kyoto.
9. Eu égard à ces objectifs, les autorités luxembourgeoises considèrent que le soutien proposé au transport intermodal national correspond aux objectifs fixés dans la décision N° 661/2010/UE du Parlement Européen et du Conseil du 7 juillet 2010 relative aux orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen

de transport. En effet, l'article 5 de ladite décision prévoit la création et le développement de liaisons et d'interconnexions nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement et compléter les chaînons manquants ainsi que d'achever les grands axes, en particulier sur leurs tronçons transfrontaliers.

2.3. Les bénéficiaires

10. Au titre de ce régime, est éligible à l'aide toute entreprise ayant un siège d'exploitation sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à condition qu'elle assume la responsabilité contractuelle d'acheminer les UTI (Unité de Transport Intermodale) par chemin de fer ou, respectivement, par barge.
11. Les opérateurs de transport combiné seront des bénéficiaires directes de l'aide tandis que les autres entreprises comme les entreprises ferroviaires et les entreprises fluviales n'en bénéficieront que du fait de l'augmentation attendue de la demande pour leurs services. En l'absence de monopole de la traction ferroviaire et du transport fluvial, chaque opérateur de transport combiné est libre de choisir son tractionnaire et son batelier sur les différents axes.
12. Les transports éligibles sont:
 - Tout transport combiné international régulier, partant ou arrivant à un terminal situé sur le réseau ferré luxembourgeois, ou, à un port fluvial luxembourgeois. Dans les faits, le transporteur devra utiliser un point intermodal, tel le Port de Merttert et/ou le terminal de conteneurs de Bettembourg comme point de départ ou d'arrivée de la rupture de charge. Cet élément sera pris en compte pour le calcul de la subvention.
 - Tout transport par barge, d'une distance minimum de 150 kilomètres depuis ou vers un terminal multimodal luxembourgeois. Plus de 30% des UTI transportés devront être manutentionnées sur un site multimodal à Luxembourg lors de cette opération.
 - Tout transport par train dont plus de 30% des UTI transportés vont être manutentionnées sur un site multimodal à Luxembourg.
 - Tout transport combiné ferroviaire d'une distance minimale de 20 kilomètres parcourue sur le territoire national et impliquant un passage par un terminal ferroviaire et/ou fluvial.
13. Toute liaison nouvelle ou existante, dont l'opérateur démontre que la viabilité n'est pas assurée à défaut d'aide, peut bénéficier de l'aide.
14. Une liaison est considérée comme nouvelle:
 - soit lorsque, au cours des six mois précédant la demande d'octroi de la subvention, aucune liaison régulière directe n'a été offerte entre deux terminaux ou centres de transbordement situés dans un rayon de 25 kilomètres autour du point de départ et du point d'arrivée de la liaison ferroviaire pour laquelle l'aide est demandée;

- soit lorsque l'offre présente des caractéristiques nouvelles relatives notamment aux éléments suivants: l'itinéraire, la vitesse, les modalités techniques, les capacités en volumes ou la nature des marchandises.
15. L'entreprise bénéficiaire ne pourra pas être une entreprise en difficulté au sens de l'article 1^{er} du Règlement (CE) n° 651/2014 de la Commission déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 107 et 108 du traité⁵. À cette fin, la demande d'aide devra inclure des renseignements à caractère financier relatif au demandeur (bilans, comptes de résultats etc.).

2.4. Calcul de l'aide

16. Les formules décrites ci-dessous seront utilisées par les autorités luxembourgeoises afin de déterminer le montant d'aide octroyé. Les montants d'aides ainsi définis seront ajustés au cas où les limites décrites dans la section 2.6 ci-dessous auront été dépassées.

2.4.1. Formules utilisées pour l'octroi des aides au transport combiné avec comme composante principale le transport ferroviaire

17. Aux fins de la détermination du montant de l'aide, il sera tenu compte des spécificités du territoire luxembourgeois, sa superficie limitée en particulier, la circonstance que les trains combinés sont essentiellement internationaux et que le régime s'appuie sur un axe vital logistique de courte distance (par exemple, Anvers-Bettembourg).
18. Une part de l'aide est fixe par train (X); afin de promouvoir le transport combiné de courte et moyenne distance cette part décroît en fonction de la distance totale du trajet.
19. En effet, les différentes études menées au niveau européen tout comme l'expérience des opérateurs présents à Luxembourg démontreraient que, plus la distance est longue plus le surcoût des infrastructures est réparti sur le coût total du transport, et plus le positionnement compétitif du transport combiné par rail s'améliore par rapport aux autres modes de transport. En 2006, l'ADEME⁶ évaluait ce point d'inflexion autour de 600 à 700 km, sachant que la rentabilité des trains dépend également des prix de marché, eux-mêmes fortement impactés par le niveau des prix du transport routier, principal concurrent du train combiné.
20. Du fait de la localisation du terminal et de la typologie du réseau de trains combinés qui en dépend, peu de services dépasseraient actuellement 800 km. Le Luxembourg souhaite cependant encourager le développement de nouvelles liaisons ferroviaires, d'une distance supérieure à 800 km, pour assurer la liaison des centres industriels du pays avec d'autres régions économiques ou ports d'importance en Europe, notamment en l'Europe de l'Est. Les trajets d'une distance supérieure à 800 km bénéficieront donc de l'aide. Cependant le montant de cette aide sera ajusté par le mécanisme de dégressivité.

⁵ JO L 187 du 26.6.2014, p.1.

⁶ Agence [française] de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

21. Cette composante X est déterminée comme suit:

X = 1.600€ pour une distance ferroviaire inférieure à 400 km;

X = 1.200€ pour une distance ferroviaire comprise entre 400 et 800 km;

X = 600€ pour une distance ferroviaire supérieure à 800 kilomètres.

22. L'autre composante de l'aide sera variable, en fonction du nombre d'UTI manutentionnées (Y). La valeur du Y variera selon que la manutention soit verticale ou horizontale. Cette valeur prendra en compte le moindre coût d'une opération de chargement d'une semi-remorque sur un train d'autoroute ferroviaire par rapport au chargement d'un container sur un train.

- Y = 30€ pour une manutention verticale;
- Y = 10 € pour une manutention horizontale⁷;
- Sur base de ce qui précède l'aide maximale est calculée comme suit:

$$\text{Aide maximale} = X + Y * UTI$$

23. Enfin, pour l'aide au transport combiné ferroviaire international, un train sera éligible si plus de 30% de ses UTI sont manutentionnées horizontalement ou verticalement sur un site multimodal à Luxembourg.

2.4.2. Critères d'octroi des aides au transport combiné avec le transport fluvial comme principale composante

24. Le type d'aide retenu tient compte du fait que le transport combiné international par voie fluviale à Luxembourg est caractérisé par les éléments suivants:

- dans leur grande majorité, les flux sont historiquement des flux de transit,
- l'exiguïté du territoire restreint les distances parcourues sur le territoire national.

25. L'aide est prévue par barge et se décompose comme suit :

1) Une part est fixe par barge (X) : X = 3.600€

2) Une part est variable et est calculée en fonction du nombre d'UTI manutentionnées, afin de compenser en partie le surcoût des infrastructures (Y) : Y = EUR 30.

2.5. Procédure administrative pour l'octroi des aides

26. Les opérateurs pourront déposer un dossier de candidature relative à une des mesures ci-dessus détaillée auprès du Ministre des Transports, jusqu'au 15 septembre au plus tard, pour l'année de démarrage du régime d'aide et jusqu'au 15

⁷ Pour le transport combiné ferroviaire national, la valeur de Y est la même pour tous les types de manutention, à savoir, 30€ par manutention.

septembre au plus tard de l'année qui précède l'année au cours de laquelle l'aide est susceptible d'être accordée.

27. Les dossiers de candidature doivent notamment comprendre:
- une description précise des liaisons ferroviaires et fluviales internationales que le candidat prévoit d'organiser au cours de l'année calendaire concernée en bénéficiant des aides, incluant la distance ferroviaire ou fluviale.
 - une prévision du nombre d'UTI transportées et manutentionnées au cours de l'année calendaire concernée par trajet ferroviaire ou fluvial en bénéficiant des aides.
 - un business plan comprenant des indications sur l'origine des volumes ciblés et sur l'absence de viabilité ou la faible viabilité des services de transport combiné en l'absence d'aide⁸.
28. Les dossiers de candidatures font l'objet d'une procédure de sélection qui comprend:
- Un examen de l'offre pour laquelle une aide est demandée;
 - Une vérification d'offre(s) existantes dans un rayon pertinent suivant les axes concernés;
 - Une analyse et une détermination des caractéristiques de l'offre pour laquelle une aide est demandée par rapport aux autres offres.
29. La loi⁹ s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2018. La décision du Ministre des transports sera valable pour une durée qui ne peut excéder la durée maximale du régime d'aides.
30. Lorsqu'un opérateur, bénéficiaire d'une aide octroyée en vertu de ce régime, cessera volontairement son activité dans les 5 ans qui suivent la décision d'octroi de l'aide, que la cessation soit totale ou partielle, il devra en informer le Ministre des transports sans délai. Celui-ci pourra demander le cas échéant le remboursement total ou partiel de l'aide versée.
31. Lorsqu'un opérateur bénéficiaire d'une aide procèdera à une modification substantielle de son activité ou, modifiera les conditions de son exercice, il devra en informer sans délai le Ministre des transports. Celui-ci pourra demander le cas échéant le remboursement total ou partiel de l'aide versée.
32. Dans le cadre de la procédure d'octroi des aides, l'opérateur établira annuellement et par liaison:
- un relevé des trains ou barges transportés, incluant la distance ferroviaire ou fluviale parcourue;

⁸ Des aides pourront également permettre la pérennité des services existants. Les autorités luxembourgeoises indiquent à cet égard que des services existants, ayant pourtant déjà atteint des taux de remplissage élevés, peinent à être rentables. Ces services sont à risque pour deux raisons principales: leur rentabilité est très dépendante des fluctuations des taux de remplissage et ils sont d'une grande vulnérabilité par rapport à la concurrence des prix du transport routier.

⁹ À l'état de projet pour le moment.

- un relevé du nombre d'UTI transportées par train ou barge;
 - un relevé du nombre d'UTI manutentionnées par train ou barge; et
 - un relevé des coûts de transport.
33. Après vérification et approbation des relevés sur les services actuellement prestés et pour autant que les sommes à payer seront comprises dans les limites du budget annuel prévu, le Ministre des transports informera l'opérateur et procèdera au versement du montant en question à la fin de l'année budgétaire.
34. Toute aide qui aurait été perçue en trop devra être remboursée sans délai après que le ministre en ait fait la demande par lettre recommandée.

2.6. Limitations imposées aux montants des aides et distorsions de concurrence

35. Les autorités luxembourgeoises indiquent qu'elles veilleront à ce que les aides octroyées ne dépassent pas les coûts d'opportunité liés à l'utilisation du transport ferroviaire et /ou fluvial par rapport à l'utilisation d'un mode de transport plus polluant.
36. Les aides ne devront pas dépasser 50% du différentiel de coûts externes entre la route et le transport combiné ferroviaire et fluvial¹⁰ et devront être contenues dans la limite de 30% du coût total du transport¹¹. Les seuils ci-dessus mentionnés ne pourront être dépassés pour garantir la viabilité des services (comme mentionné précédemment, le coût des services à courte distance est particulièrement élevé en raison des coûts de transbordement) que dans la seule hypothèse du transport national combiné ferroviaire.
37. Bien que le montant d'aide soit relativement plus élevé pour le transport combiné national ferroviaire (il est en effet estimé à 0,0824 €/tkm selon la formule d'aide présentée à la section 2.4.1 de la présente décision, il demeurerait clairement inférieur aux économies de coûts externes, estimées à 0,0914 €/t.km¹².
38. Les autorités luxembourgeoises relèvent que le transport subventionné fait souvent partie d'une chaîne d'opérations de transport allant au-delà du territoire luxembourgeois¹³. Dans ce contexte, l'intensité globale de soutien serait considérablement plus faible et le risque de dépassement des 30% du coût de transport pour l'ensemble des opérations peu probable. Selon les simulations fournies par les autorités luxembourgeoises pour le transport au départ de Rotterdam et à l'arrivée de Trieste (en passant par la liaison Mertert-Bettembourg) l'intensité de l'aide est de 21% par rapport au coût total de transport.

¹⁰ Les autorités luxembourgeoises considèrent que les tractions ferroviaires sont majoritairement électriques et que la part du diesel de ce mode de transport sera de plus en plus négligeable. Toutefois, pour les trafics internationaux, les autorités luxembourgeoises ont retenu par défaut le coût externe moyen publié par le Centre de Recherche Commun. En conséquence, l'ampleur de l'aide à laquelle peuvent prétendre les opérateurs est réduite, puisque le calcul tient compte du diesel qui est pourtant marginal à la lumière de l'électrification du réseau en Europe. Il est fort probable que cette diminution s'accroisse au cours des prochaines années.

¹¹ Le coût ferroviaire est basé sur une estimation du coût de traction entre Bettembourg et Mertert, pour une distance de 55 kilomètres, considérant 2 dessertes et considérant 2 manutentions d'UTI.

¹² Données calculées pour Luxembourg par le Centre Commun de Recherche de la Commission européenne (2012).

¹³ La collecte ou la distribution d'UTI en vue ou au départ d'un service international.

39. Sur la base des formules de calcul définies et en application des simulations effectuées, les aides demeuraient en principe en dessous des coûts de transbordement. Cette analyse serait pertinente dans la mesure où le coût du transport combiné est supérieur au coût du transport par route, en particulier du fait du coût des transbordements.
40. À titre d'exemple, pour le trajet Bettembourg-Anvers, les coûts de transbordement seraient estimés à 9€ pour 1000tkm tandis que le montant des aides serait estimé à 8,4€ pour 1000tkm. Pour le trajet Bettembourg-Trieste, le ratio entre le coût de transbordement et l'aide a été estimée à 2,6 pour 2,2.
41. Selon les calculs provisoires, les aides au transport combiné avec composante fluviale ne dépasseraient pas non plus les coûts de transbordement. Sur la distance de référence de 600 kilomètres (correspondant au trajet entre Mersin et Rotterdam), les coûts de transbordement seraient estimés à 5,3€ pour 1000tkm tandis que le montant des aides serait estimé à 5,1€ pour 1000tkm.
42. Les autorités luxembourgeoises indiquent qu'elles s'engagent à veiller à ce que les aides n'aient pas pour effet de déplacer les flux existants du transport combiné, y compris ceux comprenant les autoroutes de la mer. Dans ce contexte, il s'agirait principalement du positionnement concurrentiel de l'axe ferroviaire Bettembourg-Lübeck par rapport aux autoroutes de la mer sur l'axe Mer Baltique-Espagne. Ce contrôle sera notamment effectué sur la base de business plans qui devront être joints au dossier de candidature pour bénéficier de l'aide.

2.7. Règles de cumul

43. Les aides octroyées pourront être cumulées avec d'autres aides compatibles avec le marché commun dans la limite des seuils décrits ci-dessus.
44. Toute subvention qui aurait été perçue en trop ou indûment devra être remboursée sans délai après que le Ministre en ait fait la requête par lettre recommandée.
45. En outre, l'opérateur bénéficiaire d'une aide devra attester sur l'honneur ne pas profiter d'une aide qui soit contraire ou incompatible avec le présent régime. Il devra également attester sur l'honneur ne pas être le bénéficiaire d'une aide nationale ou communautaire, autre que celles prévues par le présent régime, pour les mêmes coûts éligibles.

2.8. Base juridique et budget

46. La base juridique du régime est l'avant-projet de loi relatif à la promotion du transport combiné.
47. Le montant indicatif du budget total du régime d'aide en faveur des modes de transport combiné s'élève à 45 millions € pour la période 2015-2018, soit un budget annuel de 11,25 millions €
48. À la fin de la période de validité du régime, les autorités luxembourgeoises procéderont à une évaluation du programme d'aide et, sur cette base, prendront une décision quant à une éventuelle prolongation du régime. La prolongation fera le cas échéant l'objet d'une notification auprès de la Commission.

3. APPRECIATION DU REGIME D'AIDE

3.1. Existence de l'aide

49. Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
50. La qualification d'une mesure d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE suppose que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) la mesure en cause confère un avantage économique sélectif; 2) cet avantage soit financé au moyen de ressources d'État; 3) cet avantage fausse ou menace de fausser la concurrence et, enfin; 4) cet avantage affecte les échanges entre États membres¹⁴.
51. Dans le cas d'espèce, les autorités luxembourgeoises envisagent d'octroyer des subventions aux opérateurs du transport combiné. La Commission considère que l'octroi de ces primes confère un avantage commercial sélectif aux entreprises bénéficiaires dont ne bénéficient pas d'autres opérateurs avec lesquels elles sont en concurrence.
52. Il est en outre avéré que, en l'espèce, la condition relative à la mise en jeu des ressources d'État est remplie. En effet, les primes seront bien versées par l'État luxembourgeois et financées par son budget.
53. L'avantage reçu aux moyens de ressources d'État a pour effet de modifier la structure des coûts de l'entreprise bénéficiaire, renforçant ainsi sa position par rapport à d'autres entreprises concurrentes. La Commission estime par conséquent que le troisième critère de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE est rempli.
54. Les subventions accordées par les autorités luxembourgeoises sont donc susceptibles de renforcer la position des entreprises bénéficiaires par rapport à d'autres entreprises concurrentes sur un secteur libéralisé, ouvert aux échanges intra-communautaires. La mesure est donc susceptible d'affecter le commerce entre États membres et de fausser la concurrence puisque les bénéficiaires..
55. À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures en cause constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

3.2. Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

56. L'article 93 du TFUE prévoit que les aides qui répondent aux besoins de coordination des transports sont compatibles avec le marché intérieur. Ladite disposition ne s'applique toutefois que dans le domaine du transport terrestre, c'est-à-dire les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable¹⁵. La Cour de justice a à cet égard jugé que cette disposition "*admet la compatibilité avec le*

¹⁴ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 30 mai 2013, *Doux Élevage SNC et Coopérative agricole UKL-ARREE*, C-677/11, non encore publié, point 25.

¹⁵ Article 100 TFUE.

traité d'aides aux transports seulement dans des cas bien déterminés et ne portant pas préjudice aux intérêts généraux de l'[Union]"¹⁶.

57. La notion de "coordination des transports" utilisée à l'article 93 du TFUE a une signification qui va au-delà du simple fait de faciliter le développement d'une activité économique. Elle implique une intervention des autorités publiques visant à orienter l'évolution du secteur des transports dans l'intérêt commun. Quant à la notion d'aide répondant aux besoins de coordination, elle renvoie à la nécessité d'une intervention publique en l'absence de marché concurrentiel ou en cas de défaillance du marché existant. Il en est notamment ainsi lorsque certains modes de transport ne couvrent pas les externalités négatives qu'ils engendrent pour la société.
58. Conformément à sa pratique, l'évaluation de la compatibilité avec le marché intérieur des présentes aides à l'utilisation de l'infrastructure doit être faite à l'aune de l'article 93 du TFUE¹⁷ lesquelles doivent donc remplir les conditions suivantes:
- a) L'aide doit contribuer à un objectif d'intérêt général clairement défini;
 - b) L'aide doit être nécessaire et proportionné à l'objectif poursuivi;
 - c) L'aide doit se limiter à la compensation des coûts d'infrastructure et externes non supportés par d'autres modes de transport concurrents;
 - d) L'aide doit être accordée sur une base non discriminatoire ;
 - e) L'aide doit être transparente et limitée dans le temps;

¹⁶ Arrêt de la Cour du 12 décembre 1978, Commission/Belgique, 156/77, Rec. p. 1882, point 10.

¹⁷ Voir la décision de la Commission du 6 mai 2013, SA.36207, N 2013, Belgique, *Régime de soutien au transport intermodal par voie d'eau dans la Région de Bruxelles-Capitale* (JO C 176 du 21.06.2013, p. 1); décision de la Commission du 30 avril 2010, N 678/2009, Belgique, *Mesure de soutien au transport intermodal par la navigation intérieure dans la région de Bruxelles-Capitale*, JO C 158 du 18.06.2010. Décision de la Commission du 18 juillet 2007, N 720/2006, Belgique, *Octroi d'une subvention par le Port de Bruxelles aux lignes régulières de transport de conteneurs*, JO C 307 du 18.12.2007; Décision de la Commission du 10 mai 2007, Belgique, N 682/2006, *Mesure flamande visant à soutenir le transport intermodal par voies navigables*, JO C 227 du 27.9.2007; Décision de la Commission du 5 juillet 2005, N 249/04, Belgique, *Régime d'aide pour le transport combiné*, JO C 280 du 12.11.2005, p. 9; décision de la Commission du 16 juin 2004, N 4/2004, Belgique, *Plan wallon d'aides au transport par voies navigables 2004-2007*; décision de la Commission du 16 décembre 2003, N 464/2003, Royaume-Uni, *Company Neutral Revenue Scheme (CNRS)*; décision de la Commission du 10 décembre 2003, N 810/02, Italie, *Système de promotion du fret ferroviaire – Article 38 de la loi n° 166 du 1^{er} août 2002*, JO C 41 du 17.2.2004, p. 6; décision de la Commission du 30 avril 2003, N 623/2002, France, *Aides d'État à l'exploitation de services réguliers de transport combiné de marchandises alternatif au mode tout routier*; décision de la Commission du 3 mars 2003, N 335/03, Italie (Frioul-Vénétie-Julienne), *Aide à la création de services d'autoroute ferroviaire*; décision de la Commission du 1^{er} octobre 2003, N 64/03, Italie (province de Trente), *Octroi d'une aide en faveur du transport combiné*, JO C 284 du 27.11.2003, p. 2; décision de la Commission du 19 septembre 2001, N 500/2001, Royaume-Uni, *Subventions aux gestionnaires des infrastructures ferroviaires lourdes*; décision de la Commission du 21 avril 1999, N 588/98 - Danemark, JO C 166 du 12.6.1999, p. 6; décision de la Commission du 8 juillet 1999, N 121/99 - Autriche, JO C 245 du 28.8.1999, p. 2; décision de la Commission du 8 décembre 1999, N 412/98 Italie (Marches), JO C 55 du 26.2.2000, p. 11; décision de la Commission du 22 décembre 1999, N 617/98 – Pays-Bas (Utrecht), JO C 71 du 11.3.2000, p. 7.

- f) L'aide ne doit pas contribuer à fausser la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt général.

3.2.1. Objectif d'intérêt général

59. L'Union européenne met en œuvre une politique visant à promouvoir un système de transport multimodal harmonieux. Elle adopte dans ce contexte des mesures visant à accroître la compétitivité du transport multimodal vis-à-vis de la route et à favoriser le transfert de la route vers d'autres modes de transport.
60. Des instruments juridiques de l'Union tels que la directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992¹⁸ visent explicitement à renforcer le développement du transport combiné.
61. Au sommet de Göteborg, les 15 et 16 juin 2001, le Conseil européen a déclaré que le rééquilibrage entre les modes de transport est au cœur de la stratégie du développement durable.
62. Le livre blanc sur la politique des transports¹⁹ encourage à cet égard l'utilisation du rail et d'autres modes de transport écologiques pour qu'ils deviennent des modes de transport compétitifs susceptibles de se substituer au mode routier.
63. Sur la base des considérations qui précèdent, et notamment au regard de l'objectif principal du régime qui est de promouvoir un transport combiné compétitif et durable et de créer ainsi une alternative viable à la route pour le transport de marchandises et décongestionner les axes routiers, tel que développé aux considérants 6 à 9 de la présente décision, la Commission conclut que le régime d'aide notifié s'inscrit pleinement dans la lignée des orientations et politiques de l'Union européenne en matière de transports.

3.2.2. Nécessité et proportionnalité de l'aide

64. La Commission reconnaît que le transport ferroviaire et fluvial engendre des coûts supplémentaires par rapport à la route. Par conséquent, la part du transport routier augmente depuis plusieurs années alors que, à l'inverse, celle du transport ferroviaire et fluvial est en diminution. Dans le fret ferroviaire, la part du transport combiné ne représente d'ailleurs qu'une portion limitée.
65. Ces coûts supplémentaires sont essentiellement imputables à la spécificité de l'infrastructure concernée. En revanche, les modes de transport ferroviaire et fluvial offrent des avantages environnementaux et atmosphériques considérables, en comparaison avec le mode routier.
66. Les mesures prévues par le régime notifié sont calibrées pour permettre aux acteurs économiques concernés de surmonter ces obstacles structurels.

¹⁸ Directive 92/106/CEE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres (JO L 368 du 17.12.1992, p. 38).

¹⁹ Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM(2011) 144 du 28.3.2011.

67. La Commission relève en outre que la nécessité de l'aide devra être démontrée au moyen de business plans, joints au dossier de candidature.
68. De l'ensemble des éléments ci-dessus exposés, la Commission conclut que les mesures du régime notifié sont nécessaires afin d'atteindre les objectifs de l'Union européenne en matière d'intermodalité.
69. Quant à la proportionnalité de l'aide, la compétitivité du transport combiné est étroitement liée à la distance parcourue et au nombre de ruptures de charge. L'aide sera en effet d'autant plus importante que la distance de transport est courte ou que la chaîne de transport intermodal est complexe.
70. La Commission observe que dans le cas présent, les aides sont destinées à couvrir uniquement le surcoût de transport résultant de la rupture de charge dans une chaîne intermodale comprenant du transport ferroviaire et/ou fluvial de conteneurs.
71. Selon la pratique décisionnelle de la Commission²⁰, l'intensité de l'aide devrait en principe rester inférieure à un maximum de 30% des coûts d'exploitation.
72. L'intensité de 30% sera respectée pour les subventions au profit de toutes les opérations du transport combiné international.
73. L'intensité de 30% sera en revanche dépassée pour le transport combiné ferroviaire national. À cet égard, la Commission accepte un dépassement de ce plafond s'agissant de ces opérations étant donné qu'ils se caractérisent au Luxembourg par des trajets sur de très courtes distances et qui sont en conséquence très coûteux.
74. En tout état de cause, la Commission relève que la proportionnalité de l'aide sera garantie par le fait que son montant ne va pas dépasser les coûts d'opportunité liés à l'utilisation du transport ferroviaire et/ou fluvial par rapport à l'utilisation d'un mode de transport plus polluant. La Commission rappelle à cet égard qu'elle a déjà accepté la possibilité de dépasser le seuil de 30% dans le contexte des aides au transport ferroviaire pourvu que la méthode de coûts d'opportunité ait été utilisée²¹.
75. Enfin, la Commission prend en compte les statistiques fournies par les autorités luxembourgeoises (section 2.6 ci-dessus) et la circonstance que les aides resteront inférieures aux économies de coûts externes.
76. Au regard des éléments qui précèdent, la Commission conclut que les montants d'aide engagés pour cette mesure sont proportionnés à l'objectif d'intérêt général.

3.2.3. Limitation de la compensation aux coûts d'infrastructure et externes non supportés par d'autres modes de transport concurrents

77. La Commission relève que l'aide sera limitée et, en pratique, restera clairement inférieure aux économies de coûts externes que les transports ferroviaire et fluvial permettent de générer par rapport à la route.

²⁰ Voir, par exemple, la décision de la Commission du 6 mai 2013 SA. 36207, N 2013, Belgique, *Régime de soutien au transport intermodal par voie d'eau dans la Région de Bruxelles-Capitale* (JO C 176 du 21.06.2013, p. 1); Décision de la Commission du 16 juin 2004, N 4/2004, Belgique, *Plan wallon d'aides au transport par voies navigables 2004-2007* (JO C 125 du 24.05.2005, p. 6); Décision de la Commission du 30 avril 2003, N 623/2002, France, *Aides d'État à l'exploitation de services réguliers de transport combiné de marchandises alternatif au mode tout routier* (JO C 248 du 16.10.2003, p. 3).

²¹ Point 109, Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires (2008/C 184/07), JO C 184 du 22.07.2008, p. 13

78. Il résulte dès lors de cette observation que le présent critère est également rempli.

3.2.4. Accès non-discriminatoire

79. L'accès au régime d'aide est non discriminatoire et est ouvert à tous les opérateurs de l'Union européenne qui fait appel au transport combiné. La Commission en déduit que le régime d'aide, tel que notifié, ne comporte pas d'aspect discriminatoire.

3.2.5. Transparence et limitation dans le temps

80. La Commission observe que l'aide est fondée sur des critères objectifs et transparents. Par ailleurs le régime a une durée d'application limitée, de quatre ans, comme énoncé au considérant (1) de la présente décision.

81. La Commission déduit de ces observations que les critères relatifs à la transparence et à la limitation dans le temps sont également remplis.

3.2.6. Absence de distorsion de la concurrence contraire à l'intérêt général

82. Le régime notifié a pour objectif de limiter dans une certaine mesure le déséquilibre concurrentiel existant entre le transport combiné et le transport routier. Le report attendu de trafic routier vers le transport intermodal grâce aux mesures d'aide ne constitue pas ainsi une distorsion de concurrence contraire à l'intérêt général.

83. La Commission note également que les autorités luxembourgeoises s'engagent à veiller à ce que les aides n'ont pas pour effet de déplacer les flux existants du transport combiné, y compris le transport combiné avec la composante "autoroutes de la mer". En d'autres termes, les autorités luxembourgeoises veilleront à ce que les aides soient limités aux flux de fret transféré de la route.

84. La Commission note à cet égard que le régime notifié est doté d'un budget indicatif limité de 11,25 millions € par an pour la période 2015-2018 au regard du nombre de bénéficiaires potentiels, évalué à dix.

85. La Commission en conclut que le régime ne conduit pas à une distorsion de concurrence contraire à l'intérêt général.

3.2.7. Conclusion

86. À l'aune de l'ensemble des développements qui précèdent, la Commission considère que les mesures d'aide sont compatibles avec le marché commun en application de l'article 93 du TFUE.

4. DECISION

87. Compte tenu de l'appréciation qui précède, la Commission décide de ne pas soulever d'objections et considère que le régime d'aide en cause est compatible avec le marché intérieur en application de l'article 93 du TFUE.

88. Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication à des tiers

du texte intégral de la décision dans la langue faisant foi et avec sa publication sur le site Internet suivant: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Greffes Aides d'Etat
1049 Bruxelles
Belgique
Numéro de télécopie: +32 2 296 12 42
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Par la Commission,

Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission