



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.9.2006
COM(2006) 516 final

2004/0047 (COD)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

**position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du
Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative
au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE du
Parlement européen et du Conseil concernant la répartition des capacités
d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la
certification en matière de sécurité**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CE

concernant la

position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité

1. CONTEXTE

Date de la transmission de la proposition au PE et Conseil: (document COM(2004) 0139 final - 2004/0047 COD):	4 mars 2004
Date de l'avis du Comité économique et social européen:	9 février 2005
Date de l'avis du Parlement européen en première lecture:	28 septembre 2005
Date de l'adoption de la position commune:	24 juillet 2006

2. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Par cette proposition, et conformément aux orientations du Livre blanc intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», la Commission entend poursuivre la réforme du secteur des chemins de fer **en ouvrant à la concurrence le marché des services de transport internationaux de voyageurs à l'intérieur de l'Union européenne.**

Il s'agit d'une des quatre mesures proposées par la Commission dans le cadre du **troisième paquet ferroviaire** (les autres mesures visent à améliorer les droits des voyageurs utilisant les services de transport internationaux, à établir un système de certification pour les conducteurs de trains et à améliorer la qualité des services de fret ferroviaire).

Cette proposition particulière prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2010, les entreprises ferroviaires disposant d'une licence et des certificats de sécurité nécessaires devraient avoir accès à l'infrastructure pour assurer des services internationaux de voyageurs à l'intérieur de la Communauté.

Afin de créer des conditions économiques réalistes pour le développement de ces services, il est proposé de donner aux entreprises ferroviaires le droit de prendre et de déposer des

voyageurs dans toute gare située sur un trajet international, y compris dans des gares situées dans un même État membre. Des dispositions appropriées sont prévues pour protéger l'équilibre économique des contrats de service public qui pourraient être affectés par cette ouverture, sans pour autant restreindre de façon exagérée les conditions d'exploitation pour les entreprises ferroviaires fournissant des services internationaux à accès ouvert.

3. COMMENTAIRES SUR LA POSITION COMMUNE

Une des questions qui a été au centre des débats du Conseil sur la proposition de la Commission relative à l'ouverture du marché portait sur sa relation avec la proposition révisée relative aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route¹. En conséquence, un accord politique sur l'accès au marché ferroviaire n'a pu être atteint lors de la réunion du Conseil du 5 décembre 2005 que moyennant l'adoption d'une déclaration du Conseil et de la Commission à joindre au procès-verbal (annexe I) traitant des rapports entre les deux propositions et formulant des principes directeurs concernant plusieurs éléments de la proposition relative aux services publics de transport de voyageurs.

Le Conseil a apporté à la majorité qualifiée (abstention de la Hongrie) quelques changements généraux à la proposition de la Commission, qui sont acceptables parce qu'ils devraient garantir que les objectifs seront atteints.

Le premier concerne les **droits de libre accès à l'infrastructure pour exploiter des services de transport ferroviaire de voyageurs**. Le Conseil a maintenu la date d'ouverture proposée par la Commission, à savoir 2010, pour les services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs. La position commune reporte l'ouverture à 2012 pour les États membres pour lesquels le transport international constitue une part importante de l'ensemble des services de transport ferroviaire de voyageurs. Le Conseil a donc refusé les propositions formulées par le Parlement européen en première lecture visant à avancer à 2008 la date d'ouverture pour les services internationaux et à étendre l'ouverture aux services intérieurs d'ici 2012. Le Conseil a par contre repris la proposition du Parlement d'introduire une clause de réciprocité dont l'application permettrait aux États membres d'ouvrir leur marché avant 2010. La Commission est favorable à ce calendrier d'ouverture tel que défini dans la position commune, car il permet aux acteurs du marché de se préparer à l'ouverture du marché. La Commission peut accepter cette clause de réciprocité parce qu'elle est de nature strictement transitoire et qu'elle est formulée de manière à éviter toute incompatibilité avec le droit communautaire. La Commission est également d'accord avec la position commune sur le fait que le droit d'accès ne devrait être octroyé qu'aux services internationaux qui ont pour principal objet d'assurer le transport de voyageurs entre des gares situées dans des États membres différents. De cette manière on évite qu'on puisse abuser du droit d'accès accordé pour les services internationaux de transport de voyageurs, qui incluent le cabotage, pour ouvrir le marché aux services nationaux de transport de voyageurs.

Deuxièmement, dans sa position commune, le Conseil définit plus clairement les **mécanismes et les procédures de sauvegarde des services de transport publics**. Le Conseil maintient le principe général proposé par la Commission, qui veut que le droit d'accès ne peut être restreint que dans les cas où l'exercice de ce droit compromettrait l'équilibre économique d'un contrat de service public. Le Conseil a ajouté trois éléments à la proposition de la

¹ La Commission a publié une proposition révisée le 20 juillet 2005. Cf. COM(2005)319.

Commission: a) une procédure transparente attribuant à des organismes de contrôle indépendants la tâche essentielle de déterminer si l'ouverture du marché des services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs compromet l'équilibre économique d'un service de transport public; b) une clarification des modalités pour accorder ou limiter le droit d'accès; et c) une disposition qui permet aux États membres de percevoir une redevance sur les services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs d'une manière transparente et non discriminatoire pour financer les services publics de transport de voyageurs par rail. La Commission est d'accord avec l'ajout de ces éléments complémentaires, car soit ils améliorent la clarté des dispositions, soit ils précisent ce qui est possible dans le cadre du droit communautaire.

La troisième modification reprend une proposition du Parlement européen visant à **compléter l'ouverture du marché des services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs, et en particulier des services qui utilisent des infrastructures spécialisées, par des arrangements destinés à créer un climat d'investissement plus stable et plus prévisible**. Alors que le Parlement propose d'autoriser des accords-cadres d'une durée de dix ans pour les services qui utilisent une infrastructure spécialisée nécessitant un investissement important à long terme, le Conseil estime qu'il vaudrait mieux prévoir une durée de quinze ans. La Commission appuie la position du Conseil, qui correspond mieux aux périodes d'amortissement généralement longues pour ces infrastructures ferroviaires spécialisées.

Enfin, la position commune du Conseil introduit une série de changements importants par rapport à la proposition de la Commission. Elle **clarifie** le fait que la directive vise à ouvrir le marché pour les services ferroviaires internationaux de transport de voyageurs à l'intérieur de la Communauté et que les services de transport de marchandises et de voyageurs au départ et à destination de pays tiers qui transitent par la Communauté n'entrent pas dans le **champ d'application de la proposition**. En outre, la position commune autorise les États membres **pendant une période transitoire à ne pas offrir un accès complet à tous les services ferroviaires internationaux de voyageurs** dans les cas où le droit d'utiliser certaines lignes, a été accordé, par exemple par un contrat de concession, selon une procédure de mise en concurrence ouverte et équitable sur le plan de la concurrence. Le Conseil a également proposé que les États membres qui n'ont pas de réseau ferroviaire, comme **Malte et Chypre**, soient exemptés de l'obligation de mettre en œuvre les directives qui font l'objet de la présente proposition de modification. La Commission peut accepter toutes ces dispositions supplémentaires.

4 COMMENTAIRES DÉTAILLÉS DE LA COMMISSION

La Commission a accepté dans leur intégralité ou en partie quatre amendements sur les douze proposés par le Parlement européen en première lecture. Sur ces douze, le Conseil en a intégré huit, textuellement ou dans le principe dans sa position commune.

4.1. Amendements du Parlement acceptés par la Commission et intégrés en totalité ou en partie dans la position commune

Les références ci-après se rapportent aux considérants et aux articles de la position commune.

Amendements 5 et 13. S'inspirant d'une proposition du Parlement européen, le Conseil propose à l'article 2, point 4), d'étendre à 15 ans la durée normale d'un accord-cadre pour les services utilisant une infrastructure spécialisée, au lieu de la durée de dix ans proposée par le

Parlement européen. Le Conseil énumère également de façon indicative les caractéristiques des capacités qui doivent être mises à la disposition du candidat pour la durée de l'accord-cadre.

Amendement 7. Le 21^e considérant recommande de modifier les directives 91/440/CEE et 2001/14/CE.

Amendement 10. Le 10^e considérant et le paragraphe 1, point 8), 3 ter, stipulent que le droit d'accès ne peut être limité que dans le cas où sur la base d'une analyse économique objective et de critères prédéterminés, l'organisme de contrôle juge que le droit de libre accès compromettrait l'équilibre économique du service de transport public. La position commune énumère en outre les acteurs qui peuvent demander l'exécution d'une telle analyse économique et indique les éléments de la procédure d'évaluation et de prise de décision.

4.2 Amendements du Parlement européen rejetés par la Commission et non intégrés dans la position commune

Amendements 2, 8 et 9. Le 6^e considérant et le paragraphe 1, point 8), 3 bis stipulent que la date d'ouverture du marché pour les services internationaux de transport de voyageurs est fixée au 1^{er} janvier 2010. Cette disposition est contraire à la position du Parlement européen, qui propose d'ouvrir le marché en 2008 pour les services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs, et en 2012 pour les services nationaux.

Amendement 4. Cet amendement établit un lien avec la lecture faite par le Conseil de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, de la Commission, concernant les services de transport de voyageurs par chemin de fer et par route. L'établissement d'un tel lien n'a plus de raison d'être, puisque le Conseil est parvenu à un accord politique sur cette proposition le 9 juin 2006.

4.3 Amendements du Parlement européen rejetés par la Commission et intégrés en tout ou en partie dans la position commune

Amendements 6 et 12. Le considérant 17, et le paragraphe 1, point 9) et point 10) imposent à la Commission l'obligation de présenter en 2009 un rapport sur la mise en œuvre de la directive 91/440/CEE telle que modifiée par la directive 2001/12/CE, ainsi qu'un rapport sur la mise en œuvre de la directive faisant l'objet de la présente communication deux ans après l'ouverture du marché pour les services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs. Les amendements du Parlement imposent à la Commission de présenter deux rapports sur la mise en œuvre de la directive proposée : une première fois, deux ans après la date d'ouverture du marché pour les services internationaux de voyageurs proposée par le Parlement européen, et une deuxième fois, deux ans après la date d'ouverture proposée pour les services nationaux de voyageurs.

Amendements 3 et 11. S'inspirant d'une proposition similaire du Parlement européen, le 11^e considérant et le paragraphe 1, point 8), 3 quinquies n'obligent pas les États membres qui ont ouvert leur marché pour les services de transports ferroviaires internationaux de voyageurs d'accorder des droits d'accès, avant la date d'ouverture prévue dans le droit communautaire, aux entreprises ferroviaires et aux filiales qu'elles contrôlent directement ou indirectement et qui sont titulaires d'une licence dans un État membre qui n'accorde pas de droits d'accès similaires.

La Commission peut accepter ces modifications, qu'elle avait rejetées dans la première lecture du Parlement européen.

5. CONCLUSION

La Commission estime que la position commune adoptée le 24 juillet 2006 à la majorité qualifiée ne contrevient pas aux objectifs essentiels et à la philosophie de sa proposition, et qu'elle peut donc la soutenir.

ANNEXE I

Déclaration du Conseil et de la Commission à joindre au procès-verbal du Conseil

"En dégageant un accord politique sur une position commune concernant la directive modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, le Conseil approuve également les points suivants.

1. L'ouverture du marché ferroviaire dans la Communauté ne peut se faire que de manière progressive et en conformité avec les exigences du service public.
2. Cela signifie que, pour le transport de voyageurs, l'ouverture du marché dans le cadre des propositions législatives actuelles concerne uniquement les services de transports ferroviaires internationaux des voyageurs, y compris le cabotage, et non les services nationaux de transport des voyageurs.
3. Le futur règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dont l'objectif principal est de définir le cadre juridique des compensations pour les obligations de service public, plutôt que l'ouverture du marché des services ferroviaires, devrait permettre l'attribution directe de contrats de service public aux services ferroviaires, l'attribution directe de ces contrats ne devant pas nécessiter une ouverture du marché des services de transport ferroviaire des voyageurs au-delà de ce qui a été convenu dans la directive modifiant la directive 91/440.
4. De même, le maintien de la possibilité pour les pouvoirs publics de prévoir l'exploitation de réseaux ferroviaires intégrés est un point important pour le Conseil, qui note qu'à cette fin il pourrait être nécessaire que le règlement "OSP" prévoie l'attribution directe de contrats à ces réseaux.
5. Il conviendra de veiller à la cohérence entre la directive modifiant la directive 91/440 et le règlement "OSP" dans le cadre des futures discussions sur le règlement, afin d'apporter plus de clarté sur le plan juridique.
6. Les points qui devront être clarifiés pour parvenir à un accord sur le règlement "OSP" concernent, en particulier:
 - la définition du transport ferroviaire de longue distance, urbain et régional, conformément au principe de subsidiarité, en raison des caractéristiques particulières des différentes autorités compétentes;
 - la détermination de la responsabilité du financement des contrats internationaux de service public;
 - l'échelle des investissements dans le calcul de la durée des contrats de service public.
7. Le Conseil s'efforcera d'aboutir à un accord politique sur le règlement "OSP" aussi rapidement que possible en 2006. Il faudra réaliser des progrès importants au cours des six prochains mois, en accordant une attention particulière aux principes généraux de transparence, de subsidiarité et de clarté juridique.