



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.11.2002
SEC(2002) 1225 final

2001/0047 (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 concernant l'accès au marché des services portuaires**

**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 concernant l'accès au marché des services portuaires**

1. HISTORIQUE

Date de la transmission de la proposition au PE et Conseil (document COM(2001) 35 final - 2001/0047 (COD):	14 février 2001
Date de l'avis du Comité économique et social:	29 novembre 2001
Date de l'avis du Comité des régions :	20 septembre 2001
Date de l'avis du Parlement européen en première lecture:	14 novembre 2001
Date de transmission de la proposition modifiée (document COM(2002) 101 final) :	19 février 2002
Date de l'adoption de la position commune:	5 novembre 2002

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition modifiée de la Commission relative à une directive du Parlement européen et du Conseil sur l'accès au marché des services portuaires porte sur les mesures permettant d'ouvrir le marché des services portuaires. Elle vise à garantir des conditions de concurrence équitables à tous les fournisseurs de services, à établir des règles précises et à définir une procédure ouverte et transparente pour accéder à ces services.

Les services portuaires concernés sont la manutention du fret, quelle qu'en soit la forme, les services aux passagers et les services techniques nautiques, tels que le remorquage, l'amarrage et le pilotage. Ces services peuvent être fournis à l'intérieur de la zone portuaire ou sur la voie navigable d'accès au port et de sortie du port.

3. COMMENTAIRES SUR LA POSITION COMMUNE¹

3.1. Remarques générales

Le Conseil a apporté, à la majorité qualifiée, un certain nombre d'amendements à la proposition modifiée de la Commission sans toutefois dévier de son principal objectif, qui est d'établir des règles claires et de définir une procédure ouverte et transparente dans le domaine de l'accès au marché des services portuaires.

La position commune tient également largement compte de l'avis exprimé par le Parlement européen en première lecture.

3.2. Position adoptée vis-à-vis des amendements du Parlement européen

3.2.1. Amendements acceptés en totalité ou en partie

La position commune ne modifie pas sur le fonds ni n'annule les amendements adoptés par la Commission à la suite de la première lecture du Parlement européen.

3.2.2. Amendements rejetés

Nombre de fournisseurs de services en cas de limitation de leur nombre [article 8, paragraphe 2, et considérant 21])

La position commune s'aligne sur l'amendement 26 du Parlement européen en supprimant la disposition visant à autoriser au moins deux fournisseurs de services pour chaque catégorie de fret en cas de limitation de leur nombre.

La Commission accepte finalement de supprimer cette partie de texte afin d'adopter un compromis. Elle estime que le texte contient par ailleurs des dispositions qui permettent d'atteindre son objectif en matière d'ouverture du marché.

Pilotage [article 14, considérants 33 et 34]

Il convient de rappeler que le Parlement européen s'est opposé à l'inclusion du pilotage dans le champ d'application de la directive (amendements 51 et 67). La Commission ne l'a pas suivi sur ce point lorsqu'elle a adopté sa proposition modifiée en février 2002.

Bien que la position commune inclue le pilotage dans le champ d'application de la directive, elle insiste particulièrement sur l'importance primordiale des règles spécifiques applicables à ce service, comme l'a fait le Parlement européen.

La position commune prévoit notamment de soumettre les autorisations à des critères particulièrement sévères en matière d'obligations de service public et de sécurité maritime. A cette fin, les autorités portuaires peuvent, selon les cas, se réserver le service de pilotage ou accorder directement un droit exclusif à un organisme pour effectuer des services de pilotage dans un port. Lorsque les conditions portuaires l'exigent, l'organisme peut être choisi sans

¹ Les changements apportés par le Conseil et, notamment, l'ajout de plusieurs articles, ont entraîné une modification de la numérotation des articles de la directive. La numérotation se fonde sur le texte de la position commune, elle ne correspond donc pas à celle de la proposition de la Commission.

passer par les procédures de sélection et d'autres procédures prévues par la directive en cas de limitations.

Le texte permet ainsi de choisir des solutions adaptées au port.

Il convient de rappeler que les entreprises qui exercent une position dominante sur le marché sont soumises aux règles de concurrence du traité CE.

La directive prévoit l'auto-assistance sous la forme d'une attestation d'exemption de pilotage.

La durée de l'autorisation est de dix ans, afin de tenir compte des temps de formation des pilotes qui peuvent être parfois très longs. La même disposition s'applique aux périodes transitoires.

La Commission pense que la position commune offre une solution équilibrée en matière de pilotage et qu'il faudrait l'inclure dans la directive, le principe de subsidiarité étant tout à fait respecté. La position commune tient compte de la spécificité du pilotage, de son rôle déterminant pour la sécurité maritime, des structures complexes qu'exigent parfois les conditions locales et du fait que le pilotage est généralement reconnu comme un service portuaire. Elle prévoit en outre d'imposer des obligations de service public en cas de nécessité.

3.3. Nouvelles dispositions introduites par le Conseil

Ce chapitre contient les principaux amendements que le Conseil a introduits dans sa position commune. La Commission accepte ces amendements.

Champ d'application (ports [article 2, considérants 11 et 12])

Le texte de l'article 2, paragraphe 2, s'aligne sur le seuil défini pour les ports du réseau transeuropéen de transport (catégorie A). Il établit ce seuil à 1,5 million de tonnes et 200 000 passagers, alors que la proposition de directive le fixait à 3 millions de tonnes et 500 000 passagers.

Le texte de l'article 2, paragraphe 5, de la position commune, permet d'exclure du champ d'application les ports ayant des activités essentiellement saisonnières et par ailleurs un volume d'activité réduit (transport saisonnier de passagers essentiellement).

Enfin, le texte de l'article 2, paragraphe 4, autorise explicitement les États membres à étendre le champ d'application de la directive à d'autres ports s'ils le souhaitent.

Champ d'application (services [annexe])

La Commission avait proposé que la directive couvre tous les services fournis dans un port, même si certains d'entre eux, de par leur nature, pouvaient être fournis en dehors de la zone portuaire (stockage, mise en dépôt, entreposage, groupage du fret, etc.).

Le texte de l'annexe de la position commune limite l'application de la directive aux services ne pouvant être fournis qu'à l'intérieur de la zone portuaire, de manière à ne pas devoir appliquer des règles différentes à un service particulier selon le lieu où il est fourni.

Champ d'application (services fournis sur la voie navigable d'accès au port et de sortie du port [article 1, paragraphe 2])

Le texte de l'article prévoit d'imposer certaines contraintes spécifiques en matière de sécurité afin de tenir compte des particularités de la voie navigable d'accès.

Il convient de rappeler que la Commission avait intégré les services fournis sur la voie navigable d'accès dans le champ d'application de sa proposition modifiée, à la suite de l'amendement 15 du Parlement européen.

Politique de développement du port [article 7, article 1, paragraphe 2, considérant 20]

Cette modification autorise explicitement un port à définir ou, le cas échéant, à limiter ses activités dans certains cas (spécialisation dans un ou plusieurs services de manutention de fret, p. ex.). Dans ce dernier cas, le port pourrait, du fait de sa politique de développement, ne pas autoriser les activités tombant en dehors de sa spécialité, sans que cela soit considéré comme une limitation du nombre de prestataires de services au sens de la directive.

Procédure de sélection en cas de limitation du nombre de fournisseurs de services (publication au JO [article 9, paragraphe 2])

La proposition prévoyait de publier tous les appels d'offres au JO.

Il semble cependant peu raisonnable de vouloir publier tous les appels d'offres, étant donné la forte augmentation du nombre de ports couverts par la directive. La position commune prévoit ainsi de ne publier que les appels d'offres qui concernent les périodes d'autorisation les plus longues [article 12, paragraphe 2, point b)]. Pour ce qui est des autres autorisations, les informations nécessaires sont communiquées par des moyens appropriés aux personnes intéressées par la procédure.

Durée des autorisations octroyées via une procédure de sélection [article 12]

Cette question ne se pose que lorsque le nombre de fournisseurs de services est limité pour des raisons d'espace, de capacité, de sécurité ou d'environnement.

La limitation du nombre de fournisseurs exige de trouver un équilibre entre l'ouverture du marché à de nouveaux fournisseurs de services et la protection des intérêts commerciaux des fournisseurs en place.

La Commission avait choisi de fixer la durée de l'autorisation en fonction de l'importance de l'investissement réalisé par le fournisseur de services: 5 ans lorsqu'aucun investissement n'a été effectué, 10 ans lorsque des investissements importants ont été effectués dans des actifs mobiliers et 25 ans lorsque des investissements importants ont été effectués dans des actifs immobiliers.

La position commune maintient le cadre ci-dessus, mais allonge les périodes, en les faisant passer respectivement à 10, 15 et 36 ans.

Ces durées maximales sont destinées à permettre aux États membres de trouver des solutions qui soient conformes, notamment, aux règles nationales d'amortissement applicables aux actifs en question.

La position commune propose deux solutions pour allonger la durée des investissements dans des actifs immobiliers [article 12, paragraphes 2 et 3, considérant 29].

Afin d'encourager les investissements, la position commune prévoit deux possibilités lorsque l'autorisation concerne des actifs immobiliers.

Les États membres peuvent choisir de prolonger l'autorisation d'une période unique de dix ans lorsque des investissements importants ont été effectués au cours de la période de dix ans couverte par l'autorisation.

Ils peuvent aussi lancer un appel d'offres anticipé lorsque des investissements importants sont prévus et que le fournisseur de services souhaite bénéficier d'une période d'autorisation plus longue pour être sûr d'amortir ses investissements. Dans ce cas, tout prestataire de services intéressé peut naturellement participer à l'appel d'offres.

Assimilation de certains investissements importants dans des actifs mobiliers à des investissements dans des actifs immobiliers [article 12, paragraphe 2, point b), article 12, paragraphe 3, et considérant 28]

Les investissements concernant certaines infrastructures mobilières pouvant être beaucoup plus coûteux que bien des investissements consacrés à des actifs immobiliers, il est raisonnable de les considérer, dans le cadre de la présente directive, comme des investissements dans des actifs immobiliers.

Il peut s'agir d'investissements concernant des portiques de transbordement direct navire/quai, des ponts de déchargement ou des remorqueurs spécialisés, tels qu'ils sont énumérés dans le considérant 28.

Auto-assistance [article 13, paragraphe 1, et considérants 30, 31, 32]

La position commune dispose explicitement qu'il convient d'autoriser autant que possible l'auto-assistance, dont la définition [article 4, point 9] a été précisée sans être modifiée sur le fond.

Elle autorise également la limitation de l'auto-assistance, mais uniquement pour des raisons objectives compatibles ou en rapport avec les motifs de limitation concernant les prestataires de services définis à l'article 8.

La position commune indique enfin que l'auto-assistance dans le domaine des services techniques et nautiques peut être soumise à une taxe (en tant que contribution à des obligations de service public, qui ne peuvent être assumées par l'exploitant pratiquant l'auto-assistance). Cette taxe, qui devra être non discriminatoire et d'un montant raisonnable, doit être fixée de manière objective et transparente.

Pilotage [article 14]

Voir le point 3.2.2.

Périodes transitoires [article 21 et considérants 41, 42, 43, 44]

La position commune maintient le principe des périodes transitoires. Cette question ne se pose que lorsque le nombre de fournisseurs de services a été limité pour des raisons d'espace, de capacité, de sécurité ou d'environnement.

Comme dans les articles 12 et 14, l'approche est axée sur le niveau d'investissement consenti par le fournisseur de services afin de trouver un équilibre entre la nécessité de fixer une date d'ouverture du marché et la protection des intérêts commerciaux des fournisseurs de services déjà en place.

Les durées maximales prévues sont les mêmes que celles figurant dans les articles 12 et 14 (soit 10, 15 et 36 ans respectivement).

Nouveaux ports [article 22 et considérant 45]

Ce nouvel article traite des investissements privés dans les nouveaux ports (paragraphe 1) et des partenariats public-privé (PPP) pour construire un nouveau port ou une nouvelle partie de port (paragraphe 2).

Les PPP obéissent pour la plupart à une logique précise: la part d'investissement public n'est débloquée que lorsque l'exploitant privé a été trouvé et celui-ci n'est prêt à investir que si l'investissement public est garanti. Les deux décisions sont souvent liées.

Le paragraphe 2 contient les dispositions en vue d'une procédure ouverte, non discriminatoire et transparente.

Le paragraphe 3 propose deux solutions pour fixer les durées maximales. Celles-ci peuvent être définies conformément à l'article 9 ou pour une période maximale unique de 40 ans (non renouvelable).

Protection sociale et emploi (articles 6, paragraphe 5, articles 13 et 19, considérants 18, 31, 32, 40)

Le Parlement européen a fortement insisté en première lecture pour que les dispositions concernant la protection et le respect des règles nationales relatives à l'emploi et à la protection sociale en vigueur dans les États membres soient insérées dans le texte de la directive (amendements 13, 22, 24, 29, 36, 43 et 57 notamment).

La Commission a estimé que sa proposition initiale tenait dûment compte de ce point. Elle s'est néanmoins alignée sur quelques uns des amendements du Parlement européen dans sa proposition modifiée.

Le texte fait aujourd'hui explicitement référence aux règles sociales dans les domaines concernés.

L'article 6, paragraphe 5, dispose que le fournisseur de services est libre d'employer du personnel qualifié de son choix, à condition de respecter la législation nationale, et pour autant que celle-ci soit compatible avec le droit communautaire.

L'article 13, paragraphe 2, dispose clairement qu'en matière d'auto-assistance, les dispositions de la présente directive n'affectent en rien l'application des règles nationales relatives à l'emploi et aux questions sociales, à condition qu'elles soient compatibles avec le droit communautaire et avec les obligations internationales de la Communauté et de l'État membre concerné. Tout danger de dumping social est ainsi évité.

L'article 19 relatif à la protection sociale dispose clairement que les dispositions de la directive n'affectent en rien l'application des législations nationales et des règles concernant l'emploi de personnel par un fournisseur de services qui reprend une autorisation à la suite d'une procédure d'appel d'offres.

3.4. Avis de la Commission sur la position commune

La Commission accepte et soutient la position commune adoptée par le Conseil, car elle respecte les principes, la philosophie et la structure de fond de sa proposition.

Par ailleurs, comme cela a été dit plus haut, la position commune tient largement compte de la première lecture du Parlement européen.

4. DÉCLARATIONS CONJOINTES

Au moment de l'adoption de la position commune, la Commission a joint la déclaration suivante au procès-verbal du Conseil:

“La Commission signale qu'elle examinera incessamment la question de la concurrence entre les ports en présentant une modification de la directive sur la transparence de manière à ce que les ports visés par la présente directive le soient également par la directive sur la transparence et en publiant un document sur le financement public des infrastructures et les aides d'État. La Commission poursuivra ses travaux sur la sûreté maritime, elle rappelle notamment le paquet de textes publié récemment sur la sûreté des bateaux de passagers et elle prendra les mesures qui s'imposent en matière de sécurité. Elle continuera à prendre les initiatives appropriées en ce qui concerne les transports maritimes à courte distance et l'intermodalité, elle rappelle la proposition Marco Polo présentée récemment et le guide des procédures douanières dans les ports pour les transports maritimes à courte distance. La Commission rappelle sa communication récente sur la formation et le recrutement des gens de mer et elle examinera d'autres aspects sociaux du secteur sur la base des informations qu'elle recevra des États membres et du secteur.”