

Bruxelles, le 24.10.2016
COM(2016) 691 final/2

2013/0029 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

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

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

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

1. CONTEXTE

Le 30 janvier 2013, la Commission a adopté un paquet complet comportant six propositions législatives afin d'améliorer la qualité et d'élargir le choix des services ferroviaires en Europe.

Il convient en effet d'améliorer la qualité et l'efficacité des services afin de renforcer l'attrait du rail auprès des voyageurs et d'encourager ainsi le transfert modal. Un meilleur rapport coût-efficacité et la durabilité peuvent être atteints dans un contexte de financements publics réduits.

Le paquet vise également à encourager l'innovation dans le secteur ferroviaire de l'Union pour répondre aux attentes des utilisateurs et ce, par trois voies différentes liées entre elles:

- (1) l'ouverture des marchés nationaux de voyageurs à la concurrence et l'obligation d'avoir recours à une procédure d'adjudication pour les contrats de service public;
- (2) l'indépendance accrue des gestionnaires d'infrastructures de façon qu'ils contrôlent toutes les fonctions cruciales du réseau ferroviaire et garantissent à tous un accès équitable aux chemins de fer;
- (3) le renforcement du rôle de l'Agence ferroviaire européenne (AFE), qui deviendrait un «guichet unique» chargé pour l'ensemble de l'UE de la délivrance des autorisations de mise sur le marché des véhicules et de la certification des opérateurs en matière de sécurité.

Date de transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil

(document COM(2013) 29 final — 2013/0029 COD): 31 janvier 2013

Date de l'avis du Comité économique et social européen:

11 juillet 2013

Date de l'avis du Comité des régions:

8 octobre 2013

Date de la position du Parlement européen en première lecture: 26 février 2014

Date d'adoption de la position du Conseil: 17 octobre 2016

2. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

L'objectif général de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE (la «directive sur la gouvernance») est de poursuivre le développement de l'espace ferroviaire unique européen en ouvrant les marchés nationaux du transport de voyageurs par chemin de fer à la concurrence et d'offrir des conditions de concurrence équitables à toutes les entreprises ferroviaires. Une concurrence accrue devrait permettre d'améliorer la qualité des services de transport par chemin de fer et leur efficacité opérationnelle, afin de renforcer la compétitivité et l'attractivité du rail par rapport aux autres modes de transport. 

Pour atteindre cet objectif, la Commission a proposé de nouvelles règles visant à renforcer l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure, à prévenir les subventions croisées de la gestion de l'infrastructure vers l'exploitation des services ferroviaires et à améliorer la coordination entre les différents acteurs sur le marché ferroviaire.

La présente proposition de la Commission est étroitement liée à la proposition de modification du règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer. L'objectif de la proposition de règlement est d'introduire le principe de l'obligation de mise en concurrence des contrats de service public et d'améliorer les conditions permettant de soumissionner efficacement, par exemple par une amélioration de l'accès au matériel roulant.

3. COMMENTAIRES SUR LA POSITION DU CONSEIL

La position adoptée par le Conseil en première lecture le 17 octobre 2016 approuve les principaux objectifs de la proposition de la Commission. Elle prévoit ainsi l'ouverture des marchés nationaux du transport de voyageurs par chemin de fer à la concurrence et l'amélioration des règles de gouvernance relatives à la gestion de l'infrastructure.

Bien que la position du Conseil reste en deçà de ce que la Commission aurait souhaité sur plusieurs points, elle constitue un progrès significatif par rapport à la directive 2012/34/CE. Il y a plusieurs raisons à cela:

- La Commission a proposé des exigences plus strictes en matière de séparation entre les gestionnaires de l'infrastructure et les autres entités des entreprises verticalement intégrées. La position du Conseil prévoit une plus grande souplesse des structures, et notamment la possibilité de conserver (ou de rétablir) un modèle verticalement intégré. Si la Commission estime que la séparation verticale reste le moyen le plus simple de garantir le traitement non discriminatoire des nouveaux entrants, elle apprécie l'ajout de nouvelles mesures de sauvegarde par la position du Conseil. Ces dernières, parmi lesquelles des restrictions en matière de doubles mandats et des mesures visant à éviter les conflits d'intérêts, sont destinées à garantir l'impartialité des gestionnaires de l'infrastructure.
- La Commission a proposé des règles tendant à protéger toutes les fonctions de gestion de l'infrastructure contre les influences indues. La position du Conseil restreint l'application des règles les plus strictes aux fonctions essentielles. Par exemple, la répartition et la détermination des capacités et la perception des

redevances d'accès aux voies, qui jouent un rôle essentiel pour assurer l'accès non discriminatoire des nouveaux entrants à l'infrastructure. La Commission regrette que l'occasion n'ait pas été saisie d'instaurer des mesures de sauvegarde plus larges et plus strictes s'appliquant à l'ensemble des fonctions de gestion de l'infrastructure, notamment en ce qui concerne les entreprises verticalement intégrées. En revanche, elle constate que de nouvelles règles générales ont été introduites pour garantir également la transparence et l'impartialité en ce qui concerne la gestion du trafic et la planification de l'entretien. Le Conseil n'a pas repris le concept initial de «gestionnaire de l'infrastructure à part entière» prenant en charge toutes les fonctions centrales du réseau ferroviaire. Il a préféré opter pour une approche plus souple, les États membres étant libres de prendre en compte les avantages potentiels de l'externalisation et des partenariats public-privé pour la gestion de l'infrastructure. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, et quel que soit le type de structure qu'ils ont adopté, les États membres ont jugé important de pouvoir tirer parti de l'apport de capitaux privés et de prévoir un cadre juridique ouvert à des formes innovantes de gestion de l'infrastructure. La Commission peut accepter cette approche plus souple, compte tenu de l'ajout de dispositions garantissant que les conflits d'intérêts sont évités et que les gestionnaires de l'infrastructure exercent pleinement leurs responsabilités et disposent de pouvoirs de contrôle à l'égard de toute fonction externalisée. Si les changements apportés par le Conseil ont modifié certains éléments fondamentaux du cadre proposé par la Commission, celle-ci considère toutefois que l'objectif d'une gestion de l'infrastructure impartiale et efficace reste réalisable avec la position du Conseil, notamment en raison d'un ensemble de nouvelles dispositions qui constituent un progrès significatif par rapport au statu quo.

- La position du Conseil confirme les règles strictes en matière de transparence financière. Quant aux dispositions relatives à la séparation comptable, conjuguées aux nouvelles règles sur les services et les prêts intragroupes, l'utilisation des dividendes du gestionnaire de l'infrastructure et la surveillance réglementaire intégrale des flux financiers au sein des entreprises verticalement intégrées, elles garantiront que ni les redevances d'utilisation de l'infrastructure ni les fonds publics ne pourront être détournés de leur destination pour opérer des subventions croisées en faveur d'activités effectuées en concurrence avec d'autres entreprises. Cela contribuera à la création de conditions de concurrence équitables.
- Point crucial, la position du Conseil prévoit également une coopération obligatoire entre gestionnaires de l'infrastructure au niveau européen ainsi qu'avec les utilisateurs. Cette coopération devrait améliorer les performances des gestionnaires de l'infrastructure et leur orientation client.
- Le renforcement des compétences des organismes de contrôle constitue un autre élément essentiel du paquet. Les nouvelles règles permettront aux organismes de contrôle nationaux et à la Commission d'assurer un contrôle efficace de l'application des règles.

4. CONCLUSION

Si la position du Conseil se situe en deçà de l'ambitieux remaniement du cadre législatif proposé par la Commission en 2013, la proposition modifiée reste d'une importance capitale pour poursuivre sans plus tarder la création de l'espace ferroviaire unique européen en assurant le démantèlement des monopoles nationaux qui subsistent sur les marchés nationaux

de transport de voyageurs par chemin de fer. Les règles proposées permettront de clarifier et d'améliorer le cadre législatif. Elles créeront des conditions plus propices à la concurrence ainsi qu'à la prévention et à l'élimination des pratiques discriminatoires.

Dans un esprit de compromis, la Commission accepte la position adoptée par le Conseil, permettant ainsi au Parlement européen d'adopter le texte définitif en deuxième lecture. La Commission considère en effet que l'adoption des piliers commercial et technique maximiserait les retombées en termes de qualité du service, d'efficience et de compétitivité du secteur ferroviaire.