



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 27 février 2012 (06.03)
(OR. en)**

**Dossier interinstitutionnel:
2010/0253(COD)**

**18581/11
ADD 1**

**TRANS 365
CODEC 2430
OC 89**

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (Refonte)
- Projet d'exposé des motifs du Conseil

I. INTRODUCTION

Le 21 septembre 2010, la Commission a transmis au Conseil sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)¹.

Le 16 novembre 2011, le Parlement européen a rendu son avis en première lecture².

Le 12 décembre 2011, le Conseil est parvenu à un accord politique sur le projet de directive. Après mise au point du texte par les juristes-linguistes, le Conseil a adopté sa position en première lecture le [...], conformément à la procédure législative ordinaire prévue à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Lors de ses travaux, le Conseil a tenu compte des avis du Comité économique et social européen et du Comité des régions.

¹ Doc. 13789/10

² TA/2011/503/P7

II. ANALYSE DE LA POSITION EN PREMIÈRE LECTURE

1. Données générales

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte) se veut une refonte du premier paquet ferroviaire, l'objectif étant de simplifier, clarifier et moderniser le cadre réglementaire dans le secteur ferroviaire européen, tout en progressant dans la réalisation de la stratégie Europe 2020. L'objectif qui sous-tend l'initiative de refonte est de simplifier le cadre juridique en consolidant et en clarifiant la législation relative à l'accès au marché ferroviaire. Par ailleurs, l'intention est de moderniser la législation en éliminant les dispositions obsolètes et en introduisant de nouvelles dispositions qui correspondent mieux au fonctionnement actuel du marché ferroviaire.

La proposition de refonte présentée par la Commission couvre principalement:

- le financement et la tarification des infrastructures ferroviaires;
- les conditions d'accès au marché ferroviaire et de concurrence sur ce marché; et
- la surveillance réglementaire du marché ferroviaire.

Bien que le Conseil soit d'accord avec la Commission quant à l'objectif de la proposition, l'approche qu'il a retenue nécessite des modifications importantes de la proposition initiale. Un certain nombre des dispositions de la proposition ne sont pas acceptables, parce que leur impact est considéré comme étant beaucoup trop étendu, en particulier en ce qui concerne les conditions d'accès aux installations de service pour les entreprises ferroviaires, les principes relatifs à la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des installations de service ainsi que les fonctions de l'organisme de contrôle. D'autres dispositions ont été reformulées en vue de simplifier et de clarifier les trois directives existantes.

En conséquence, la position en première lecture du Conseil modifie, dans une certaine mesure, la proposition initiale de la Commission en la reformulant et en supprimant plusieurs dispositions. Le Conseil ne peut, dès lors, accepter les amendements introduits par le Parlement européen dans l'avis rendu en première lecture qui se rapportent à ces dispositions supprimées.

2. Questions clés

- i) Conditions d'accès, pour les entreprises ferroviaires, aux installations de service et aux services fournis dans ces installations (article 13 et annexe III).

Afin de fournir un bon accès au marché pour les nouvelles entreprises ferroviaires et, par là, de renforcer la concurrence dans le secteur ferroviaire, la Commission propose d'introduire des exigences d'indépendance (juridique, organisationnelle et décisionnelle) pour la gestion des installations de service et la fourniture de transport ferroviaire afin d'éliminer les conflits d'intérêts entre, d'une part, les fournisseurs de services ferroviaires ou les propriétaires des installations de service et, d'autre part, les entreprises ferroviaires historiques.

Le Conseil considère que la proposition de la Commission doit être modifiée sur ce point, afin de remplacer la référence faite à l'"indépendance juridique" par l'exigence d'indépendance "sur les plans organisationnel et décisionnel". Plus précisément, le Conseil introduit une distinction entre, d'une part, les installations de service essentielles pour lesquelles il y a lieu de garantir un niveau de concurrence plus élevé et, d'autre part, les autres installations de service. Pour ces dernières, le Conseil prévoit uniquement la séparation des comptes; pour les installations de service essentielles auxquelles l'accès doit être amélioré, le Conseil introduit l'exigence d'indépendance sur les plans organisationnel et décisionnel.

Le Conseil ajoute en outre qu'une telle indépendance n'impose pas la création d'une entité ou d'une entreprise distincte pour l'installation de services et qu'elle peut être réalisée par la mise en place de divisions distinctes au sein d'une même entreprise.

Par ailleurs, dans son texte initial, la Commission propose l'introduction de dispositions de type "use it or lease it" (obligation d'appel d'offre pour désigner un nouvel exploitant de l'installation) pour la gestion des installations de service ferroviaire. Lorsqu'une installation de service n'est pas utilisée pendant une certaine période, son propriétaire doit la mettre à la disposition d'une autre partie intéressée (via une location ou un leasing). La mesure proposée vise à augmenter la disponibilité des installations sur le marché en prévenant les problèmes de saturation artificielle.

Le Conseil est d'accord avec l'approche proposée mais il suggère de fixer une durée de trois ans, au lieu des deux ans prévus dans la proposition initiale de la Commission. En outre, le Conseil estime que l'entreprise ferroviaire devra manifester auprès de l'exploitant son intérêt pour l'utilisation de l'installation, qui doit se fonder sur des besoins avérés. Enfin, le Conseil ajoute que l'exploitant a le droit d'empêcher le leasing et la location de cette installation en démontrant qu'un processus de reconversion est en cours.

Le Parlement européen suggère d'imposer un champ d'application plus large pour les exigences en matière de séparation visées à l'article 13, paragraphe 2; le Conseil pour sa part n'accepte pas que ces exigences en matière de séparation soient applicables à des installations de service supplémentaires.

Dans ce contexte, l'amendement 62 du Parlement européen n'a pas été accepté par le Conseil.

ii) Principes de tarification et exceptions à ces principes (articles 31, 32 et annexe VIII)

Coûts directs

Dans sa proposition initiale, la Commission prévoit que les redevances pour l'ensemble des prestations minimales pour les services, établies à l'annexe III, point 1, sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire conformément à l'annexe VIII, point 1. Ce dernier point comprend une liste d'éléments à exclure du calcul des coûts directs des redevances pour l'ensemble des prestations minimales. La Commission propose d'ouvrir la possibilité de la modifier au moyen d'actes délégués.

Le Conseil est favorable au principe selon lequel les redevances pour l'ensemble des prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, mais il estime que l'annexe VIII, point 1, doit être supprimée et que la méthode de calcul des coûts directement imputables à l'exploitation du service ferroviaire doit être adoptée sous la forme d'actes d'exécution afin de garantir la mise en œuvre harmonisée de cet article. Enfin, le Conseil introduit aussi la possibilité pour le gestionnaire de l'infrastructure de décider de s'adapter progressivement à la méthode de calcul des coûts directs, pendant une période de cinq ans après la date limite indiquée pour la transposition de la directive. Cette disposition vise à laisser aux États membres le temps nécessaire pour augmenter progressivement leur financement destiné à l'infrastructure afin de se conformer à cette méthode de calcul commune.

Redevances pour le bruit

La Commission propose que, dans le cadre de l'imputation au coût des effets du bruit, autorisée par la législation de l'Union applicable au fret routier, les redevances d'utilisation de l'infrastructure soient modifiées pour tenir compte du coût des effets du bruit causé par l'exploitation des trains. La différenciation qui est proposée des redevances d'accès aux voies en fonction des émissions sonores se veut une incitation claire à moderniser le matériel roulant.

Le Conseil estime que l'approche de la Commission concernant l'imputation du coût des effets du bruit doit rester pour les États membres un système facultatif, afin d'éviter les incidences financières défavorables qui pourraient en résulter pour les gestionnaires de l'infrastructure. Est introduite en outre la possibilité pour la Commission d'adopter des mesures d'exécution déterminant les modalités à suivre pour l'imputation du coût des effets du bruit, en permettant que les redevances d'infrastructure soient différenciées pour tenir compte, le cas échéant, de la sensibilité de la zone touchée, eu égard notamment à la taille de la population concernée et à la composition des trains ayant une incidence sur le niveau des émissions sonores.

Système européen de contrôle des trains

La proposition présentée par la Commission prévoit que les trains équipés du système européen de contrôle des trains (ETCS) bénéficient d'une réduction temporaire de la redevance d'utilisation de l'infrastructure. Le Conseil est favorable à un système facultatif et opposé à toute mesure obligatoire à cet égard.

De manière générale, le Parlement européen se rallie aux propositions de la Commission concernant les règles de base en matière de tarification de l'infrastructure. Il suggère même de renforcer la proposition de la Commission en ce qui concerne les conditions relatives à la perception d'une redevance pour le bruit et, en particulier, de rendre cette redevance obligatoire, indépendamment des mesures qui ont trait au secteur routier. Le Parlement insiste également pour rendre obligatoire la réduction de la redevance pour les trains équipés de l'ETCS. Le Parlement propose encore de restreindre la possibilité de percevoir des redevances pour d'autres coûts environnementaux aux seuls cas où la législation de l'Union prévoit de telles redevances pour le fret routier, et insiste pour que les recettes qui pourraient en résulter soient consacrées à optimiser le système des transports.

Dans ces conditions, le Conseil n'a pas pu tenir compte des amendements 78, 79, 80 et 132.

iii) Financement du gestionnaire de l'infrastructure et coût de l'infrastructure et comptabilité (articles 8, 30 et annexe VII)

Dans sa proposition initiale, la Commission stipule que le gestionnaire de l'infrastructure est encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès. Il est proposé que la mise en œuvre de ces mesures d'incitation ne puisse s'effectuer que dans le cadre d'un contrat entre les autorités compétentes nationales et les gestionnaires d'infrastructure concernant les coûts d'infrastructure et les redevances d'accès. La proposition de la Commission prévoit en outre que les contrats entre les autorités compétentes nationales et les gestionnaires d'infrastructure sont conclus pour une période qui ne peut être inférieure à cinq ans. L'objectif général de la Commission sur ce point est de favoriser l'établissement de stratégies à long terme en faveur du développement des chemins de fer.

Le Conseil approuve en principe l'approche de la Commission sur cette question, mais il préfère conserver la possibilité, en alternative auxdits contrats, d'appliquer des mesures réglementaires pour la mise en œuvre des mesures d'incitation susmentionnées, et réduire la durée minimum des contrats à trois ans. En outre, le Conseil propose de préciser qu'il incombe aux États membres de déterminer le niveau du financement public à prévoir pour le financement des infrastructures.

Le Conseil est d'accord avec l'objectif de la Commission consistant à établir une stratégie de développement pour les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire, à condition que la stratégie publiée ait une valeur simplement indicative. En outre, le Conseil n'est pas favorable à l'introduction d'une durée fixe pour ce qui est de garantir l'équilibre des comptes des gestionnaires d'infrastructure et préfère qu'il soit fait mention d'une période raisonnable, inférieure ou égale à la durée du contrat visée à l'article 30, paragraphe 2.

Le Parlement européen suggère de prolonger la durée des stratégies nationales de développement des infrastructures, de prolonger la consultation des parties intéressées au sujet des stratégies de développement, de renforcer l'obligation qu'ont les États membres de prévoir un financement public et de réduire la durée maximum de la période proposée par la Commission dans son texte initial pour ce qui est de garantir l'équilibre des comptes des gestionnaires d'infrastructures. Dans ce contexte, les amendements 55 et 78 du Parlement européen n'ont pas été acceptés par le Conseil.

iv) Séparation entre gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires
(articles 6 et 7)

Le Conseil est d'avis, à l'instar de la Commission, qu'il n'est pas souhaitable d'aborder la question de la séparation entre gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires dans le cadre de la proposition (refonte) établissant un espace ferroviaire unique européen.

Le Parlement européen suggère toutefois d'introduire des exigences spécifiques concernant les services des technologies de l'information et la politique du personnel. Il introduit en outre une modification des exigences existantes concernant la séparation comptable entre gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires. Enfin, il invite la Commission à présenter, avant la fin de 2012, une nouvelle proposition législative sur cette question, assurant une séparation totale de la gestion d'infrastructure et des activités de transport; le Parlement insiste pour que cette nouvelle proposition prévoie également l'ouverture du marché ferroviaire des services nationaux de transport de voyageurs.

Le Conseil pourrait donc ne pas tenir compte des amendements 51, 52, 53 et 54.

v) Fonctions de l'organisme de contrôle (articles 55 - 57)

La proposition de la Commission contient plusieurs dispositions nouvelles visant à permettre aux organismes de contrôle de mener leurs missions efficacement grâce au renforcement de leur indépendance, à une extension de leurs compétences et à l'augmentation des moyens mis à leur disposition.

Il est donc proposé de moderniser les dispositions sur l'indépendance des organismes de contrôle en stipulant clairement qu'ils doivent être indépendants de toute autorité publique ou privée. La mesure proposée vise à réduire le risque de conflits d'intérêts et, par là, à améliorer la capacité de surveillance des organismes de contrôle.

De plus, la proposition de la Commission prévoit d'étendre les compétences des organismes de contrôle aux fonctions suivantes: 1) les décisions concernant l'accès aux services ferroviaires et leur tarification, qui sont essentielles pour permettre l'entrée sur le marché et garantir une concurrence équitable; 2) prévenir le transfert de fonds publics affectés à des activités non lucratives vers des activités commerciales; elle prévoit également que les organismes de contrôle pourront effectuer des audits ou commander des audits externes dans les entreprises ferroviaires ou auprès des gestionnaires d'infrastructure pour vérifier le respect des dispositions relatives à la séparation comptable établies à l'article 6. Enfin, pour permettre aux organismes de contrôle d'agir plus efficacement, la Commission prévoit dans sa "refonte" que les gestionnaires d'infrastructure devront fournir des données analytiques sous une forme agrégée et normalisée ("comptes réglementaires").

Bien que le Conseil soit, de manière générale, en mesure de suivre la proposition de la Commission pour ce qui concerne le renforcement des organismes de contrôle, il estime nécessaire de revoir les dispositions concernant les exigences d'indépendance pour le personnel de ces organismes. En outre, le Conseil rend facultative la possibilité pour l'organisme de contrôle d'intervenir dans les questions de financement et le Conseil n'accepte pas la publication des comptes réglementaires.

Le Conseil décide également d'octroyer à l'organisme de contrôle la compétence en matière de surveillance des conditions de concurrence sur le marché des services ferroviaires et l'adoption de mesures appropriées pour corriger toute évolution indésirable sur ces marchés, sans préjudice des compétences des autorités nationales de concurrence pour assurer la concurrence. Le Conseil approuve également le principe de la création d'un cadre permettant de coordonner la coopération entre les organismes de contrôle nationaux.

Le Parlement européen entend donner aux organismes de contrôle nationaux un pouvoir étendu pour superviser la mise en œuvre de la directive et suggère de renforcer encore leur indépendance et leurs ressources, tout en limitant leur compétence existante pour ce qui est de corriger toute évolution indésirable du marché. Enfin, le Parlement européen est favorable aussi à une formalisation de la coopération entre les organismes de contrôle nationaux, par l'établissement d'un réseau; il demande à la Commission d'élaborer une proposition législative concernant la création d'un organisme de contrôle européen.

Dans ces conditions, le Conseil n'a pas tenu compte des amendements 48, 96, 97, 98, 99 et 100.

vi) Actes délégués et actes d'exécution

Dans sa proposition initiale, la Commission prévoit de recourir à l'instrument de l'acte délégué pour apporter des modifications à plusieurs annexes, y compris leurs parties.

Or le Conseil estime qu'il convient de limiter à l'annexe V, l'annexe VIII, point 4c, et aux annexes IX et X, les annexes et parties d'annexes pour lesquelles la Commission serait habilitée à adopter des actes délégués. Le Conseil supprime donc la possibilité pour la Commission d'adopter des modifications aux annexes I (éléments de l'infrastructure ferroviaire), II (fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure), III (services à fournir aux entreprises ferroviaires), VI (document de référence du réseau), VII (contrat), et à une partie de l'annexe VIII (redevances) au moyen d'actes délégués parce que ces annexes contiennent des éléments essentiels.

Le Conseil introduit en outre des mesures d'exécution pour l'adoption de conditions d'application uniformes de certains éléments des annexes et parties d'annexes, telles que l'article 13 pour les conditions d'accès aux services ferroviaires, l'article 31, paragraphe 3, afin d'établir une méthode de calcul des coûts directs, l'article 31, paragraphe 5, afin d'établir les modalités à suivre pour l'application des redevances correspondant au coût des effets du bruit, ou l'article 32 afin d'établir une méthode commune pour la modulation du système européen de contrôle des trains (ETCS).

De manière générale, le Parlement européen suggère soit de restreindre encore, soit de supprimer des compétences dont dispose la Commission pour adopter des actes délégués; en outre, il est opposé au recours à des actes d'exécution aux fins de l'adoption de conditions d'application uniformes de certains éléments des annexes et parties d'annexes.

Dans ce contexte, les amendements 62, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 76, 78, 80, 81, 82, 87 n'ont pas été acceptés par le Conseil.

3. Autres questions

Le Conseil rejette, de manière générale, les amendements du PE qui ne respectent pas les dispositions de l'Accord interinstitutionnel pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques (2002/C 77/01). Au point 8 de l'Accord interinstitutionnel, il est stipulé que *"dans le cas où il apparaîtrait nécessaire, au cours de la procédure législative, d'introduire dans l'acte de refonte des modifications de fond des dispositions qui, dans la proposition de la Commission, restent inchangées, ces modifications seront apportées à l'acte susvisé conformément à la procédure prévue par le traité selon la base juridique applicable"*.

Le Conseil estime que les amendements du PE portant sur des dispositions qui ne figurent pas dans la proposition de refonte de la Commission ne sont pas indispensables pour des raisons de cohérence et de clarté. En conséquence, le Conseil n'a pas pu tenir compte des amendements 16, 17, 27, 29, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 51, 52, 53, 57, 59, 67, 73, 85, 88, 89, 90, 94 et 95.

4. Autres amendements adoptés par le Parlement européen

La position en première lecture du Conseil ne reprend pas certains autres amendements du PE, qui portent sur:

- l'introduction d'exigences supplémentaires concernant les informations et la billetterie pour les voyageurs (amendement 57);
- les dispositions relatives au délai établi pour les décisions des organismes de contrôle nationaux (amendement 59);
- l'extension du champ d'application de la surveillance du marché aux conditions d'emploi et de travail ainsi qu'aux investissements dans l'infrastructure ferroviaire (amendement 65);

- l'exigence selon laquelle une entreprise ferroviaire qui demande une licence doit également apporter la preuve, au moment où elle introduit sa demande, qu'elle est en possession d'un certificat de sécurité (amendement 73);
- l'obligation de publier un document de référence du réseau en anglais (amendement 75);
- le délai restrictif imposé au gestionnaire de l'infrastructure pour l'information des parties intéressées des travaux d'entretien non programmés (amendement 93);
- le délai de transposition de 12 mois (amendement 112);
- les dispositions renforcées concernant les services mis à la disposition des voyageurs en gare (amendement 115);
- l'inclusion d'une référence à la directive 2009/72/CE en ce qui concerne la fourniture de courant de traction (amendement 115);
- l'extension des informations destinées à la surveillance du marché ferroviaire visées à l'annexe IV, point 1, aux données concernant des incidents, accidents et accidents graves (amendement 116);
- les exigences supplémentaires en matière de couverture de la responsabilité civile (amendement 140).

III. CONCLUSIONS

En établissant sa position en première lecture, le Conseil a pleinement pris en compte la proposition de la Commission et l'avis rendu par le Parlement européen en première lecture. En ce qui concerne les amendements proposés par le Parlement européen, le Conseil fait observer qu'un certain nombre d'entre eux ont déjà été intégrés dans sa position en première lecture, que ce soit partiellement, intégralement ou dans leur esprit.