



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.7.2012  
COM(2012) 426 final

2010/0253 (COD)

**AVIS DE LA COMMISSION**

**conformément à l'article 294, paragraphe 7, point c), du traité sur le fonctionnement de  
l'Union européenne  
sur l'[\[les\]](#) amendement[\[s\]](#) du Parlement européen  
à la position du Conseil concernant la  
proposition de**

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN  
ET DU CONSEIL**

**établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)**

**AVIS DE LA COMMISSION**

**conformément à l'article 294, paragraphe 7, point c), du traité sur le fonctionnement de  
l'Union européenne  
sur l'[les]amendement[s] du Parlement européen  
à la position du Conseil concernant la  
proposition de**

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN  
ET DU CONSEIL**

**établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)**

**1. INTRODUCTION**

L'article 294, paragraphe 7, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que la Commission émet un avis sur les amendements proposés par le Parlement européen en deuxième lecture. La Commission formule ci-dessous son avis concernant l'amendement global et unique voté par le Parlement.

**2. HISTORIQUE**

Proposition de la Commission:	17.9.2010
Proposition transmise au Parlement européen et au Conseil:	21.9.2010
Avis du Comité des régions de l'Union européenne:	28.1.2011
Avis du Comité économique et social européen:	16.3.2011
Orientation générale du Conseil TTE:	16.6.2011
Position du Parlement européen en première lecture:	16.11.2011
Position du Conseil en première lecture:	8.3.2012
Communication de la Commission sur la position du Conseil en première lecture:	12.3.2012
Transmission de la position du Conseil en première lecture au Parlement européen:	12.3.2012
Approbation de l'accord en deuxième lecture par le Coreper:	19.6.2012
Adoption par le Parlement européen en séance plénière:	3.7.2012

### **3. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION**

Les procédures d'infraction, les plaintes reçues de différents acteurs ainsi que plusieurs études et rapports sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire ont démontré l'opportunité d'améliorer le cadre réglementaire actuel, de manière à répondre pleinement aux objectifs de la législation.

Dans cette optique, la proposition de la Commission visant à refondre le premier paquet ferroviaire couvrirait a) le financement et la tarification adéquats des infrastructures ferroviaires, b) les conditions de concurrence sur le marché ferroviaire et c) les réformes organisationnelles nécessaires pour assurer la surveillance appropriée du marché.

- (a) L'objectif premier de la proposition de refonte consiste à assurer un financement adéquat, transparent et durable de l'infrastructure et, grâce à une meilleure prédictibilité du développement de l'infrastructure et des conditions d'accès, à faciliter les investissements des entreprises ferroviaires, à ajuster le niveau et la structure de la tarification des infrastructures, à améliorer la compétitivité des opérateurs ferroviaires par rapport aux autres modes de transport et à contribuer à l'internalisation des coûts environnementaux.
- (b) La deuxième série d'objectifs consiste à éviter les distorsions de concurrence dues à l'utilisation de fonds publics dans le cadre d'activités commerciales, à empêcher les opérateurs historiques de collecter des informations commercialement sensibles et de les utiliser au détriment de leurs concurrents potentiels, à éliminer les conflits d'intérêts affectant la direction des services liés au rail, à améliorer la disponibilité de ceux-ci pour les nouveaux entrants et à rendre le marché plus transparent pour assurer une concurrence effective.
- (c) En ce qui concerne le contrôle réglementaire, la proposition de refonte vise 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.

### **4. AVIS DE LA COMMISSION SUR L'AMENDEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN**

Un certain nombre de contacts informels ont eu lieu entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission en vue de parvenir à un accord sur ce dossier en deuxième lecture. À la suite de ces contacts, la plénière a voté le 3 juillet 2012 un amendement de compromis global, que la Commission approuve en substance.

#### **4.1. Amendements du Parlement européen en deuxième lecture**

La position du Conseil en première lecture a déjà été approuvée par la Commission (voir l'avis de la Commission sur la position du Conseil<sup>1</sup>). Les principales modifications apportées par l'amendement global du Parlement européen à la position du Conseil voté le 3 juillet 2012 sont décrites ci-dessous.

---

<sup>1</sup> COM(2012) 119 final.

- En ce qui concerne le financement de l'infrastructure, l'accord en deuxième lecture a) prévoit une obligation supplémentaire de consulter les parties intéressées sur la stratégie nationale de développement de l'infrastructure, b) précise que la période admissible pour équilibrer les comptes du gestionnaire de l'infrastructure ne dépasse pas cinq ans, c) étend la durée minimale des contrats, qui passe de trois à cinq ans, et d) garantit que les contrats peuvent couvrir la construction de nouvelles infrastructures.
- En ce qui concerne la tarification de l'infrastructure, l'accord en deuxième lecture a) rend obligatoire la différenciation des redevances d'utilisation de l'infrastructure sur les corridors ERTMS selon que les trains sont équipés ou non du système ETCS (système de signalisation), b) rend obligatoire la perception de droits de réservation de capacités dans certaines circonstances, selon des critères à apprécier par les organismes de contrôle, c) oblige la Commission à adopter des mesures d'exécution communes pour les redevances sur les émissions sonores, dans le respect du principe de non-distorsion de la concurrence et dans le souci d'une incitation efficace à la modernisation du matériel, d) étend la méthode d'imputation des coûts à tous les services offerts par les gestionnaires de l'infrastructure et e) oblige les gestionnaires de l'infrastructure à prouver aux entreprises ferroviaires que les factures respectent les règles de tarification.
- En ce qui concerne les conditions d'accès au marché, l'accord en deuxième lecture a) rend obligatoire l'adoption de modalités d'exécution pour déterminer l'objet des services ferroviaires, évaluer l'impact sur les contrats de service public et instaurer des redevances, b) étend le principe de l'accès non discriminatoire aux installations essentielles au même titre que les services essentiels, c) étend l'application des exigences de séparation aux installations de ravitaillement et aux voies de garage, d) garantit que les organismes de contrôle fixent des délais pour répondre aux demandes d'accès aux installations et services essentiels, e) introduit une définition restrictive des concepts d'«itinéraire de substitution» et d'«alternative viable», f) prévoit un traitement différencié des installations de maintenance lourde réservées au matériel roulant à grande vitesse, g) ramène de trois à deux ans la période au terme de laquelle la clause «use it or lease it» (obligation d'appel d'offre pour désigner un nouvel exploitant de l'installation) s'applique et h) prévoit que les principes de répartition des capacités établis par les associations de gestionnaires de l'infrastructure sont publiés dans leur document de référence du réseau.
- En ce qui concerne la séparation entre les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires, l'accord en deuxième lecture a) prévoit que les comptes à publier par les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires permettent le contrôle de l'emploi des recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure et des recettes provenant d'autres activités commerciales et b) invite la Commission à présenter un rapport et, le cas échéant, à proposer des mesures législatives relatives à la mise en place des conditions nécessaires pour garantir un accès non discriminatoire à l'infrastructure, en s'appuyant sur les obligations de séparation existantes.
- En ce qui concerne le contrôle réglementaire, l'accord en deuxième lecture a) fixe des délais plus courts et plus précis pour les décisions des organismes de contrôle, b) garantit l'adéquation entre les moyens dont ils disposent et l'importance du secteur ferroviaire, c) établit des règles strictes pour la nomination du personnel des

organismes de contrôle (en évitant tout conflit d'intérêts pour l'autorité compétente et en appliquant des critères de sélection transparents) et pour garantir leur indépendance (délai de non-concurrence de minimum un an, obligation de présenter une déclaration d'intérêt), d) rend obligatoire la consultation régulière des usagers, e) renforce l'autorité des organismes de contrôle sur l'introduction de majorations par les gestionnaires de l'infrastructure, f) donne aux organismes de contrôle la possibilité d'adresser des recommandations à l'autorité nationale de sécurité et à l'autorité responsable des licences, g) crée un réseau d'organismes de contrôle ayant l'obligation d'échanger des informations, h) prévoit que la Commission est membre de ce réseau, qu'elle coordonne, dont elle soutient les travaux et auquel elle adresse des recommandations si besoin est, i) autorise les organismes de contrôle à demander à la Commission d'examiner les mesures spécifiques adoptées par les autorités nationales concernant l'application de la directive et j) impose à la Commission l'obligation de présenter un rapport sur la coopération entre les organismes de contrôle et de proposer, le cas échéant, des mesures complémentaires visant à garantir un contrôle réglementaire plus intégré du marché ferroviaire européen.

- En ce qui concerne les délais de transposition et de mise en œuvre, l'accord en deuxième lecture prévoit un délai de a) 30 mois pour la transposition de toutes les dispositions de la directive et l'adaptation du contrat existant, b) 4 ans à compter de l'adoption de l'acte d'exécution pour l'adaptation progressive aux modalités communes de calcul du coût direct, c) 2 ans pour l'adoption par la Commission d'un rapport sur la coopération entre les organismes de contrôle.
- En ce qui concerne le champ d'application, l'accord en deuxième lecture prévoit deux nouvelles dérogations pour a) l'établissement du calendrier de répartition des capacités en cas de coopération avec des pays tiers sur des sillons internationaux et b) locomotives vétustes non équipées du système ETCS et utilisées pour les services régionaux de transport de passagers.

## **4.2. Comitologie**

L'accord en deuxième lecture confère à la Commission des compétences d'exécution pour uniformiser les conditions de mise en œuvre de la directive. Il garantit que ces compétences seront exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 en ce qui concerne l'adoption des actes d'exécution.

L'accord mentionne neuf cas précis, à savoir les projets d'actes à adopter conformément à l'article 10, paragraphe 4, à l'article 11, paragraphe 4, à l'article 12, paragraphe 5, à l'article 13, paragraphe 9, à l'article 17, paragraphe 5, à l'article 31, paragraphes 3 et 5, à l'article 32, paragraphe 4, et à l'article 57, paragraphe 7, de la directive, dans lesquels l'article 5, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique. Dans ces cas, la Commission n'adopte pas le projet d'acte d'exécution si le comité n'émet aucun avis. Dans trois autres cas, à savoir les projets d'actes à adopter conformément à l'article 15, paragraphe 6, à l'article 41, paragraphe 3, et à l'article 42, paragraphe 8, la procédure normale de l'article 5, paragraphe 4, s'applique.

Les cas dans lesquels l'article 5, paragraphe 4, deuxième alinéa, point b), du règlement n° 182/2011 s'applique en ce qui concerne l'adoption des actes d'exécution sont justifiés par leur impact potentiel sur les finances publiques ou le fonctionnement du marché ferroviaire. Cette justification n'apparaît cependant pas dans les considérants. Étant donné qu'il constitue

une exception à la règle générale établie par l'article 5, paragraphe 4, la Commission considère que le recours au deuxième alinéa, point b), ne peut pas être simplement considéré comme un «pouvoir discrétionnaire» du législateur, mais doit être interprété de façon restrictive et doit donc se justifier.

## 5. CONCLUSION

Le Parlement européen a adopté son amendement global en deuxième lecture le 3 juillet 2012 après des contacts informels avec le Conseil et la Commission. La Commission confirme qu'elle approuve l'amendement de compromis global voté car il correspond aux principaux objectifs de sa proposition, mais l'accord sur les procédures de comitologie la conduit à formuler la déclaration suivante:

*«La Commission souligne qu'il est contraire à la lettre et à l'esprit du règlement (UE) n° 182/2011 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13) d'invoquer l'article 5, paragraphe 4, deuxième alinéa, point b), de manière systématique. Le recours à cette disposition doit répondre à un besoin spécifique de s'écarter de la règle de principe suivant laquelle la Commission peut adopter un projet d'acte d'exécution lorsqu'aucun avis n'est émis. Étant donné qu'il constitue une exception à la règle générale établie par l'article 5, paragraphe 4, le recours au deuxième alinéa, point b), ne peut pas être simplement considéré comme un "pouvoir discrétionnaire" du législateur, mais doit être interprété de façon restrictive et doit donc se justifier.*

*La Commission est favorable à l'accord intervenu entre le Parlement européen et le Conseil sur le recours à cette disposition dans neuf cas précis qu'ils justifient en invoquant leur impact potentiel sur le fonctionnement du marché ferroviaire et les finances publiques, mais elle regrette que cette justification ne fasse pas l'objet d'un considérant.»*