

En outre, la Commission devrait à intervalles réguliers (par exemple tous les trois ans) reprendre tous les rapports des États membres et présenter au Conseil de l'Union européenne un rapport global.

4.11. La liste de l'annexe I devrait se référer aussi aux contrôles effectués en vertu d'autres règles de droit

(par exemple: code de la route, dispositions sociales, etc.).

4.12. La directive (ou le règlement) devrait en outre contenir un article fixant pour tous les États membres des délais et des sanctions équivalentes.

Fait à Bruxelles, le 27 avril 1994.

*Le Président
du Comité économique et social*

Susanne TIEMANN

Avis sur le projet de règlement de la Commission concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3, du Traité CEE à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées entre compagnies maritimes de ligne (consortiums) ⁽¹⁾

(94/C 195/09)

Le 2 décembre 1993, la Commission a décidé de consulter le Comité économique et social sur le projet de règlement de la Commission concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3 du Traité CE à certaines catégories d'accords de décisions et de pratiques concertées entre compagnies maritimes de ligne (consortiums).

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 6 avril 1994 (rapporteur: M. Whitworth).

Le Comité économique et social, lors de sa 315^e session plénière des 27 et 28 avril 1994 (séance du 27 avril 1994), a adopté à l'unanimité, moins une abstention le supplément d'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le Conseil a adopté, le 25 février 1992, le règlement (CEE) n° 479/92 ⁽²⁾ habilitant la Commission à appliquer, par voie de règlement, l'article 85, paragraphe 3, du Traité afin d'exempter l'exploitation en commun de services de transports maritimes de ligne de l'interdiction de restriction de concurrence figurant à l'article 85, paragraphe 1^{er} (règles de concurrence).

1.2. Au préalable, la Commission avait présenté au Conseil un document reprenant des observations générales sur les conditions et obligations dont la Commission envisageait d'assortir l'octroi de l'exemption de groupe ⁽³⁾. La Commission a marqué son accord pour

prendre en compte, dans toute la mesure possible, ces orientations dans l'élaboration de son règlement d'application.

1.3. Le Comité économique et social avait déjà examiné le projet de règlement en question et adopté, le 30 janvier 1991, son avis sur la proposition de la Commission ⁽⁴⁾.

1.4. Le Comité notait que la valeur et l'utilité des consortiums en tant qu'instruments de rationalisation à l'époque des transports par conteneur avaient largement été reconnues et il approuvait les conclusions de la Commission selon lesquelles « l'industrie communautaire des transports maritimes doit parvenir à réaliser les économies d'échelle nécessaires pour pouvoir soutenir la concurrence sur le marché mondial des transports

⁽¹⁾ JO n° C 63 du 1. 3. 1994, p. 8.

⁽²⁾ JO n° L 55 du 29. 2. 1992, p. 3.

⁽³⁾ Document 10280/91 (MAR 40 RC 11).

⁽⁴⁾ JO n° C 69 du 18. 3. 1991, p. 16.

de ligne» et les «consortiums peuvent contribuer à fournir les moyens nécessaires pour améliorer la productivité des services de ligne et promouvoir le progrès technique et économique».

1.5. Constatant qu'une exemption de groupe aux règles de concurrence avait déjà été accordée aux conférences maritimes par le règlement (CEE) n° 4056/86 du Conseil⁽¹⁾, le Comité concluait à la nécessité d'un règlement pour les consortiums maritimes afin de combler le vide juridique actuel et de créer un cadre juridique sûr pour les entreprises commerciales. Toutefois, le Comité estimait que, pour l'application de toute nouvelle réglementation spécifique octroyant l'exemption de groupe, «la Commission devait préciser davantage ses intentions quant aux termes et conditions de l'exemption de groupe». Dans son avis, le Comité rappelait que «il convient que ces conditions garantissent la libre concurrence à trois niveaux — au sein du consortium, au sein de la conférence et au sein du secteur dans son ensemble — et assurent une transparence suffisante».

1.6. En conséquence, la publication du présent projet de règlement de la Commission et la procédure de consultation répondent aux conclusions générales de l'avis précédent du Comité.

2. La valeur des consortiums

2.1. L'industrie maritime communautaire a joué un rôle de pionnier dans le développement des consortiums. La contribution apportée par les consortiums au progrès économique et technologique de l'industrie maritime, en facilitant et en encourageant le développement et l'utilisation des conteneurs et la modernisation des services de ligne, est largement reconnue. La conteneurisation a permis le développement de systèmes de transport multimodaux qui ont joué un rôle essentiel dans l'efficacité accrue de l'ensemble de ce secteur au cours des dernières années dans la mesure où les entreprises peuvent avoir accès à des ressources globales et desservir le monde entier grâce à une livraison rapide et efficace.

2.2. Dans son étude sur les possibilités d'octroi de l'exemption de groupe aux consortiums, la Commission reconnaît pleinement leur valeur. Les accords de consortiums semblent offrir aux compagnies maritimes participantes des avantages en matière de réduction des coûts découlant de l'augmentation du taux d'utilisation des capacités et des économies d'échelle. Ils peuvent également offrir des avantages aux utilisateurs en assurant une plus grande régularité et une amélioration de la qualité des services maritimes.

3. Objet du règlement

3.1. L'objet du règlement, selon la Commission, est de créer un cadre juridique équilibré et souple afin de permettre aux armateurs d'opérer dans le cadre

d'accords limitant la concurrence tout en assurant aux chargeurs une part équitable des bénéfices découlant de l'accord.

3.2. Afin d'atteindre cet objectif, la Commission reconnaît dans son document de 1991 que les conditions permettant aux consortiums d'opérer dans le respect de la législation communautaire en matière de concurrence varieront, à l'évidence, quant à leur nature et devront refléter les réalités techniques et commerciales.

3.3. Le Comité appuie cet objectif général et s'est attaché, dans son examen du projet de règlement, à s'assurer que les dispositions spécifiques prévoient une protection suffisante des compagnies maritimes et des utilisateurs des services maritimes offerts par les consortiums, d'une part, et offrent, d'autre part, aux consortiums une liberté suffisante pour mener à bien leur exploitation. L'importance de la sauvegarde de la position concurrentielle des compagnies non membres des consortiums a également été prise en compte.

3.4. Le Comité a également tenté de faire la distinction entre différents types de consortiums en soulignant le fait que certains d'entre eux ne visent que la coopération ou des améliorations sur le plan technique (par exemple, l'utilisation en commun de navires ou d'équipements) ce qui, en tant que tels, ne les feraient pas tomber sous le coup de l'interdiction de l'article 85.1, puisque, d'une façon générale, ils ne limitent pas la concurrence.

4. Observations générales

4.1. Les consortiums et leur développement

4.1.1. La conteneurisation constitue une des grandes innovations technologiques de ces dernières années dans le secteur des transports. L'impact immédiat de l'utilisation des conteneurs sur les transports maritimes de ligne a été, aussi bien pour le chargeur que pour l'armateur, une réduction radicale des coûts de manutention qui, jusqu'alors, constituaient un facteur toujours plus onéreux. Cela a également modifié le type de qualifications requises dans ce secteur. Une manutention rapide et hautement mécanisée comportant peu d'opérations manuelles a permis de réduire la durée des escales et d'améliorer l'efficacité des navires. Des navires plus gros, des horaires de voyage mieux respectés et l'utilisation d'ordinateurs pour la programmation des chargements et le repérage des conteneurs ont entraîné d'énormes bénéfices aussi bien pour le chargeur que pour l'armateur.

4.1.2. Ces changements ont induit le passage d'une industrie à haute utilisation de main-d'œuvre à une industrie à forte intensité de capital. La concurrence dans le secteur des transports maritimes de ligne depuis la conteneurisation (à partir des années soixante-dix)

(1) JO n° L 378 du 31. 12. 1986, p. 4.

porte essentiellement sur une exploitation au moindre coût. Cela nécessite l'utilisation de navires de fort tonnage, qui soient dès lors les plus rentables. La charge d'investissement que représentent de tels navires, leurs conteneurs et l'équipement spécial de manutention est énorme et dépasse de loin les possibilités individuelles des petites et moyennes entreprises.

4.2. Définition des consortiums

4.2.1. Les consortiums constituent un élément de l'organisation de l'industrie moderne des transports maritimes de ligne. Souvent, mais pas toujours, ils fonctionnent dans le cadre d'une conférence maritime. Une conférence est un groupe de deux ou plusieurs compagnies maritimes qui assurent des services internationaux sur une ligne particulière aux limites géographiques précises en respectant une programmation publiée et qui ont accepté de percevoir les mêmes taux de fret. Une conférence peut également fixer des parts de trafic permettant d'ajuster la capacité à la demande.

4.2.2. Les consortiums n'ont pas pour objectif de fixer les prix. Les différents types d'accord de coopération couverts par le terme « consortiums maritimes » sont illustrés par la Commission dans le projet de règlement par référence aux activités spécifiques qu'ils assurent. Ces accords sont qualifiés comme étant soit techniques, soit opérationnels, soit encore commerciaux.

4.2.3. Dans son avis antérieur, le Comité estime que les consortiums maritimes peuvent être, globalement, définis comme « des associations coopératives dans le secteur des transports maritimes à travers lesquelles les compagnies maritimes concernées exercent un éventail d'activités sur une base commune afin d'assurer les avantages nécessaires de l'économie d'échelle et de la rationalisation des services d'un trafic spécifique, alliant ainsi les notions de partage des coûts des navires et de mise en commun du fret ». La définition de la Commission à l'article 1^{er} du projet de règlement correspond largement à celle du Comité.

4.3. Tendances actuelles des consortiums

4.3.1. La nature changeante et dynamique des consortiums a été reconnue par le Conseil, dans son règlement habilitant la Commission. Le champ des activités des consortiums, qu'ils soient de formation ancienne ou récente, a évolué et s'est modifié afin de répondre aux besoins des utilisateurs. Ces besoins se reflètent dans l'évolution de la conteneurisation comme le met en évidence le point 4.1 ci-dessus. Lorsque les consortiums ont été conçus initialement, ils étaient, en général, hautement intégrés avec des arrangements complexes de mise en commun du fret comportant des mécanismes de répartition proportionnelle pré-établie des recettes de fret. Certains consortiums ont estimé que la charge de travail et les recherches nécessaires pour identifier et évaluer l'exploitation des navires et

les coûts relatifs au chargement étaient lourdes et onéreuses. Par conséquent, la tendance a été vers des accords plus simples tels des arrangements techniques entre chargeurs pour former des *slot swaps* (échanges de slots), par exemple, et des arrangements d'exploitation commune des navires.

4.3.2. Alors qu'auparavant, les parties aux accords s'engageaient à une commercialisation commune et prenaient de lourds engagements financiers, le type d'accord en vogue couvre, souvent, les transports océaniques, l'équipement terrestre et d'autres installations avec une participation financière limitée à concurrence des services utilisés et des services prestés.

4.3.3. Le Comité des associations d'armateurs des Communautés européennes (CAACE) a fourni sous forme de tableau une indication des types d'accords de consortium actuellement en vigueur dans des opérations à partir de et vers la Communauté. Le Comité a examiné ce tableau. Bien que l'analyse ne soit pas globale (d'autres accords pouvant exister), et qu'elle ne soit pas à jour (à cause du dynamisme de cette industrie), le tableau reste illustratif de l'extrême variété des accords de consortium. Il permet de constater que plus de la moitié des accords repris dans la liste sont limités à une coopération technique en matière d'exploitation des flottes et des terminaux et n'incluent pas de dispositions commerciales relatives à l'utilisation en commun ou à la commercialisation.

5. Observations spécifiques sur le projet de règlement

5.1. Compte tenu du point 4 ci-dessus et de l'objectif déclaré de la Commission (point 3.1), le Comité, dans son analyse article par article du projet de règlement, met l'accent sur les questions suivantes qui revêtent un intérêt particulier quant à l'impact du règlement à l'examen sur l'exploitation efficace des consortiums maritimes et suggère à la Commission de revoir sa position actuelle sur les points suivants:

5.2. Définition (article 1^{er})

5.2.1. Le Comité accepte globalement la définition de consortium à l'article 1^{er}. Cependant, souhaitant un cadre juridique sûr, il aimerait avoir des éclaircissements quant aux implications du membre de phrase « principalement par conteneurs ». Lorsque les services de ligne mis en commun sont mixtes conteneurs/non conteneurs, sont-ils couverts par la définition de consortium et, par conséquent, tombent-ils dans le champ d'application du règlement?

5.2.2. Le Comité souhaiterait qu'une définition supplémentaire soit incluse pour expliquer l'expression « independant rate action » reprise isolément à l'article 5.

5.3. *Champ d'application (article 2)*

5.3.1. Le nouveau règlement, le règlement (CEE) n° 479/92 et le règlement (CEE) n° 4056/86 s'appliquent aux services de transports maritimes de ligne. Toutefois, l'interaction de leurs champs d'application respectifs n'est pas claire. Le règlement (CEE) n° 4056/86 est limité aux services de transport maritimes internationaux tandis que le champ d'application du nouveau règlement proposé n'est pas défini avec autant de précision. D'autre part, la définition du consortium limite clairement l'activité des membres à ces accords aux services de ligne internationaux. Cette ambiguïté doit disparaître. Le Comité se demande si le champ d'application est compris comme couvrant les services d'appoint à courte distance, y compris les services entre les ports d'un seul État membre, qui constituent un complément vital à l'efficacité des services des compagnies de ligne de haute mer. Le Comité souligne que les services maritimes à courte distance sont largement promus à l'heure actuelle par la Commission eu égard à leurs effets bénéfiques sur l'environnement et aux autres avantages qu'ils comportent pour le réseau des transports communautaires. Il convient d'apporter toute la précision nécessaire au champ d'application du nouveau règlement.

5.3.2. Bon nombre de compagnies parties de consortiums offrent des services multimodaux et incluent, par exemple, également le transport terrestre dans le service pour assurer le transport d'un conteneur d'un point A à un point B. Bien que la Commission ait eu initialement l'intention de couvrir les transports multimodaux, le projet de règlement ne porte que sur le transport maritime. Au vu de l'importance que revêt le transport multimodal, le Comité apprécierait une mise au point rapide de la situation de ce vecteur dans le cadre des règles de concurrence. Toutefois, la question de l'utilisation terrestre en commun des conteneurs doit être examinée. Les compagnies de lignes de consortium offrant les mêmes services passent parfois des accords pour l'utilisation réciproque de leurs conteneurs. La Commission devrait envisager l'octroi d'une exemption de groupe par la voie d'un autre règlement afin de couvrir ce cas particulier.

5.4. *Arrangements techniques (article 3)*

5.4.1. Il est essentiel, sur le plan juridique, de déterminer clairement celles des activités — techniques, opérationnelles et commerciales — des consortiums qui sont couvertes par les conditions et obligations du règlement. La Commission n'inclut, dans le cadre de son projet tel qu'il est rédigé actuellement, que les arrangements purement techniques (tels la programmation en commun, l'échange d'espace ou de slots, l'utilisation en commun d'équipements). Il existe un précédent connu dans le cadre du règlement maritime (CEE) n° 4056/86 (article 2.1) relatif à l'exemption de l'interdiction de l'article 85 (1) du traité pour des arrangements ayant

l'amélioration technique pour unique objet et effet. Le Comité se demande si les accords de consortium tombent sous le coup du règlement lorsqu'ils sont de nature purement technique et visent à améliorer l'efficacité et la productivité du secteur. La Commission devrait réexaminer cette question en tenant compte du précédent règlement maritime afin d'apporter les éclaircissements nécessaires.

5.5. *Utilisation des capacités (article 3.3)*

5.5.1. Le Comité constate que les déséquilibres de trafic et les coûts énormes de manutention et repositionnement des conteneurs vides font de la gestion des capacités un élément vital pour l'exploitation rentable d'un service de ligne. Dans sa rédaction actuelle, le règlement prévoit le retrait de l'exemption de groupe à un consortium lorsque soit le consortium, soit ses membres, sont parties à des arrangements portant sur une limitation « importante » de l'utilisation des capacités ou une réduction « importante » de celles-ci. Cette disposition affectera non seulement les consortiums mais également les conférences au sein desquelles les membres de consortiums opèrent. Toutefois, l'article 3.3 autorise, en son second alinéa, la gestion des capacités en cas de réduction pour l'ensemble des membres afin de l'adapter aux modifications « saisonnières » ou « conjoncturelles » de la demande ou en cas de déploiement de navires « plus performants ».

5.5.2. Le Comité estime que la terminologie utilisée dans cette disposition est fort imprécise. Le Comité souhaite des indications de la part de la Commission sur la façon dont celle-ci fera la distinction entre les formes autorisées de gestion des capacités et celles non autorisées. En outre, en se reportant au règlement (CEE) n° 4056/86 en matière de conférences de compagnies maritimes de ligne qui autorise la gestion des capacités [article 3(d)], le Comité se demande comment la Commission envisage l'interaction des deux règlements.

5.6. *Article 5*

5.6.1. Le Comité est favorable aux dispositions de l'article 5 dans la mesure où elles répondent à l'objectif du sixième considérant, d'assurer « suffisamment de concurrence dans les trafics où les consortia opèrent », ce qui constitue une condition indispensable pour permettre aux « utilisateurs des services maritimes offerts par les consortia de profiter d'une partie équitable des avantages qui résultent de l'amélioration de la productivité et de la qualité du service engendrée par ceux-ci ».

5.7. *Part de trafic (articles 6 et 7)*

5.7.1. Le Comité constate qu'une des conditions supplémentaires à remplir pour bénéficier de l'exemption prévoit, en fonction de la nature même du consortium, des limitations spécifiques de la part de trafic, de 30 %, 35 % ou 50 % du trafic direct en rapport avec les rangées de ports qu'il dessert. Selon ses estimations, la Commission a clairement établi que seuls 6 ou 7 accords dépasseraient ces limites et que ces derniers auraient la

faculté de demander l'exemption individuelle. Il faut remarquer que le troisième considérant de la page 7 du projet prévoit l'exemption par voie de décisions individuelles. Toutefois, il ne semble pas y avoir de correspondance directe avec un article précis du projet de règlement. Le Comité relève cette omission. Il est rassurant, dans une certaine mesure, que la Commission fasse preuve de bonne volonté en prenant en considération les situations commerciales particulières de certains accords dont la part de trafic est, pour de saines raisons économiques, actuellement supérieure à celles d'autres accords qui sont soumis à une concurrence plus forte.

5.7.2. Le Comité estime que le pourcentage de la part de marché est fixé de façon arbitraire et, en particulier, il ne trouve pas de justification à la limitation du nombre de lignes maritimes participant à un consortium dont la part de marché se situe entre 30/35 % — 50 %. Les dispositions relatives à la part de marché pourraient fort bien paraître superflues puisque les conditions stipulées dans d'autres articles sont suffisantes pour assurer une saine concurrence.

5.7.3. Le concept même de part de trafic est en contradiction avec le précédent règlement (CEE) n° 4056/86 qui ne prévoit aucune disposition en matière de part de trafic. De même, ce règlement ne prévoyait aucune limitation du nombre de lignes maritimes pouvant participer à une conférence. D'autre part, dans le cadre de l'OCDE, aucun des principaux partenaires commerciaux de la Communauté n'impose de limitation de la part de trafic ou du nombre de lignes maritimes.

5.7.4. Le Comité souhaite des éclaircissements quant à la méthode utilisée par la Commission pour définir la part de marché. La section est préoccupée, tout particulièrement, par l'imprécision des termes « rangées de ports » et « trafic direct ». Il est difficile de savoir si la Commission a l'intention de procéder à une évaluation des parts de trafic sur la base des ports d'escale actuels ou si elle est disposée à prendre en compte d'autres ports assurant le même trafic. L'ambiguïté plane sur le terme trafic « direct », de même que sur les intentions de la Commission de prendre éventuellement en compte le transbordement dans son équation sur la part de trafic. Afin de créer une certitude sur le plan juridique et d'éviter de futurs litiges, la Commission devrait davantage préciser la façon dont elle envisage l'évaluation de la part de trafic et l'application des mesures y afférentes.

5.8. Période initiale (article 8)

5.8.1. Le Comité constate que dans son document de 1991, la Commission se déclare disposée à suivre les pratiques en cours dans le cadre des accords de ce type. Il était tout particulièrement admis que la constitution de certains consortiums spécialisés impliquait des investissements très élevés et que le régime de la période initiale serait adapté en fonction de la charge d'investis-

sements. Comme cela a déjà été mentionné, la charge d'investissement dans un consortium donné peut être particulièrement élevée et, dans ce cas, la période de 18/24 mois proposée par la Commission serait trop courte pour être commercialement viable. La question se pose en termes de choix commercial entre les parties coopérantes et devrait être laissée à leur seul jugement. En outre, des périodes initiales plus longues offriraient un degré de certitude plus grand pour les utilisateurs quant à la disponibilité de services spécifiques.

5.9. Consultations avec les lignes maritimes (article 9)

5.9.1. Le Comité souligne l'importance de cet article dans la mesure où il tient compte des exigences des usagers. Cependant, la Commission fait clairement état, dans ses orientations de 1991, du fait que ces consultations doivent se limiter aux activités exercées par les consortiums eux-mêmes sans faire double emploi avec les procédures de consultation du règlement (CEE) n° 4056/86. Ces indications sont à respecter. De telles consultations devraient être menées, en gros, selon les dispositions de l'article — sur base d'une confrontation entre le consortium, ses composantes et leurs clients.

5.10. Entrée en vigueur (article 13)

5.10.1. Par souci de précision, le Comité souhaiterait que la rédaction de l'article 13 fût remaniée pour ce qui concerne les dispositions particulièrement applicables aux accords de consortium qui dépassent la part de trafic et les limitations du nombre de lignes maritimes participantes. Dans sa version actuelle, cet article ne précise pas si ces accords de consortium devront s'adapter au cours d'une période de six mois pendant lesquels ils seront protégés par une exemption de groupe ou s'ils seront autorisés à bénéficier des droits acquis jusqu'à expiration desdits accords.

6. Résumé et conclusions

6.1. Le Comité accueille favorablement la publication de ce projet de règlement de la Commission et constate qu'il répond largement aux conclusions générales de l'avis précédent du Comité sur ce sujet.

6.2. Le Comité reconnaît la nécessité de parvenir à un équilibre offrant une protection suffisante des chargeurs et des utilisateurs des services offerts par les consortiums, tout en accordant une liberté suffisante aux consortiums pour mener à bien leur exploitation, et en sauvegardant la position concurrentielle des compagnies qui ne sont pas membres d'un consortium.

6.3. Il convient de tenir compte du fait que les accords de consortium existants varient énormément quant à leur objet et à leurs modalités précises et qu'ils

doivent rester souples pour répondre aux besoins de leurs utilisateurs.

6.4. Le projet de règlement contient un certain nombre de contradictions par rapport aux dispositions du règlement (CEE) n° 4056/86 du Conseil sur les conférences maritimes et du règlement (CEE) n° 479/92. Ces contradictions devraient, dans toute la mesure du possible, être supprimées.

6.5. Certains termes utilisés dans le projet de règlement nécessitent une définition plus précise dans l'intérêt d'une plus grande clarté du texte et d'un cadre juridique sûr.

6.6. La Commission devrait revoir les questions spécifiques ci-dessous à la lumière des observations formulées :

- les accords purement techniques devraient-ils être exclus du champ d'application du règlement, comme c'est le cas pour le règlement (CEE) n° 4056/86 (article 3) ?
- les restrictions proposées en matière de gestion des capacités [également en contradiction avec le règlement (CEE) n° 4056/86] ne pourraient-elles pas apparaître comme un obstacle injustifié à la prestation de services au moindre coût (article 3) ?
- les critères proposés pour la définition de la part de marché sont-ils corrects et peuvent-ils être appliqués avec une certaine précision ? L'adoption, dans ce contexte, de limites purement arbitraires exprimées en pourcentage est-elle appropriée (articles 6 et 7) ?
- les limitations proposées quant à la durée de la période initiale sont-elles appropriées au regard des investissements très élevés, éventuellement nécessaires (article 8) ?

Fait à Bruxelles, le 27 avril 1994.

Le Président
du Comité économique et social

Susanne TIEMANN
