



Bruxelles, le 27.3.2017
COM(2017) 143 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur les actes délégués prévus à l'article 60, paragraphe 2, de la directive 2012/34/UE
établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les actes délégués prévus à l'article 60, paragraphe 2, de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)

1. INTRODUCTION

Le 21 novembre 2012, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)¹.

L'article 60 de la directive habilite la Commission à adopter des actes délégués, sous réserve de certaines conditions, en application de certains autres articles de la directive, à savoir:

- l'article 20, paragraphe 5 (*informations que doivent fournir les entreprises qui demandent une licence*);
- l'article 35, paragraphe 3 (*système d'amélioration des performances - catégories de retard*);
- l'article 43, paragraphe 2 (*processus de répartition*); et
- l'article 56, paragraphe 13 (*informations comptables à fournir à l'organisme de contrôle*).

Ce pouvoir est conféré à la Commission pour une période limitée à cinq ans, qui a débuté le 15 décembre 2012. En vertu de l'article 60, paragraphe 2, de la directive, la Commission doit élaborer un rapport relatif à l'utilisation de la délégation de pouvoir au plus tard neuf mois avant la fin de la période de cinq ans, c'est-à-dire pour le 15 mars 2017. La délégation de pouvoir sera tacitement prolongée pour des périodes supplémentaires de cinq ans, sauf si le Parlement européen ou le Conseil s'y oppose trois mois au plus tard avant la fin de chaque période.

2. UTILISATION PAR LA COMMISSION DU POUVOIR D'ADOPTER DES ACTES DELEGUES

Pouvoirs visés à l'article 20, paragraphe 5

L'article 20 établit des exigences relatives à la capacité financière que doivent présenter les entreprises qui demandent une licence pour exploiter des services de transport ferroviaire.

L'article 20, paragraphe 1, prévoit que l'entreprise doit pouvoir apporter la preuve qu'elle pourra faire face à ses obligations réelles et potentielles, évaluées sur la base d'hypothèses réalistes, pour une période de douze mois.

L'article 20, paragraphe 2, prévoit que l'autorité responsable des licences examine la capacité financière, notamment sur la base des comptes annuels de l'entreprise ferroviaire ou, pour les entreprises qui demandent une licence et ne sont pas en mesure de présenter ces comptes, sur la base du bilan annuel. Chaque entreprise qui demande une licence doit fournir au moins les informations indiquées à l'annexe III de la directive. Celles-ci incluent les ressources financières disponibles, le capital d'exploitation, les coûts pertinents et les impôts et cotisations sociales.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 20 et l'annexe III ont repris certaines dispositions de du paragraphe 1 de l'article 7 et de l'annexe de la directive 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires.

¹ JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

Le paragraphe 5 de l'article 20 a introduit la disposition habilitant la Commission à adopter des actes délégués modifiant l'annexe III sur la base de l'expérience acquise par les autorités responsables des licences ou de l'évolution du marché du transport ferroviaire. La Commission suit de près cette évolution. Cependant, jusqu'à présent, elle n'a pas constaté de besoin urgent de réviser les exigences d'information visées à l'annexe III. C'est pourquoi aucun acte délégué dans ce domaine n'a encore été adopté.

L'habilitation conférée à la Commission devrait néanmoins rester en vigueur. En effet, plusieurs domaines pourraient nécessiter une révision de l'annexe III dans le futur. Par exemple, l'annexe, dans sa formulation actuelle, ne requiert pas explicitement que les informations fournies aux autorités responsables des licences précisent si les fonds, les capitaux et les actifs sont situés dans ou en dehors de l'UE. En fonction de l'expérience des autorités responsables des licences et du comportement des investisseurs étrangers, il pourrait être nécessaire d'exiger ces informations, auquel cas la Commission pourrait être amenée à adopter un acte délégué dans le futur.

Pouvoirs visés à l'article 35, paragraphe 3

L'article 35 définit un cadre pour la mise en place des systèmes d'amélioration des performances: les systèmes de tarification de l'infrastructure doivent encourager les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure à réduire au minimum les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire par l'établissement d'un système d'amélioration des performances. Ce système peut comporter des sanctions en cas d'actes à l'origine de défaillances du réseau, des compensations pour les entreprises qui sont victimes de ces défaillances et des primes en cas de bonnes performances dépassant les prévisions. Les principes de base du système d'amélioration des performances énumérés au point 2 de l'annexe VI de la directive s'appliquent à l'ensemble du réseau (par exemple, la liste des catégories de retards, les règles de procédure de base pour le calcul des paiements dus, et l'obligation de fournir un système de règlement des litiges).

En vertu de l'article 35, paragraphe 3, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués modifiant le point 2 c) de l'annexe VI. Le point 2 c) de l'annexe VI énumère les catégories et sous-catégories dans lesquelles tous les retards doivent être classés. La liste peut être modifiée en fonction de l'évolution du marché ferroviaire et à la lumière de l'expérience acquise par les organismes de contrôle, les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Les modifications devraient adapter les catégories de retard aux meilleures pratiques du secteur.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 35 ont repris les dispositions de la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité. En revanche, les dispositions détaillées figurant à l'annexe VI ont été introduites pour la première fois par la directive 2012/34/UE.

Les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive le 16 juin 2015 au plus tard. Or, tous n'étaient pas en règle à cette date. Même au début de 2017, le processus de transposition n'était toujours pas terminé dans certains États membres.

En vertu de l'article 35, paragraphe 3, la Commission peut adopter des actes en fonction de l'évolution du marché ferroviaire et à la lumière de l'expérience acquise par les organismes de contrôle, les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Étant donné le retard dans la transposition et le fait que la directive ne devait être transposée que pour le mois de juin 2015, l'expérience acquise jusqu'à présent ne justifie pas de réviser l'annexe VI. C'est pourquoi aucun acte délégué dans ce domaine n'a encore été adopté.

Il convient de noter, dans ce contexte, que les catégories de retards établies à l'annexe VI sont fondées sur un document de l'Union internationale des chemins de fer (UIC) intitulé «*Assessment of the performance of the network related to rail traffic operation for the purpose of quality analyses - delay coding and delay cause attribution process*» (Évaluation des performances du réseau en ce qui concerne l'exploitation du trafic ferroviaire, en vue de la réalisation d'analyses de qualité: méthodes de codification des retards et d'affectation des causes de retard)². L'UIC étant l'organisation mondiale pour la coopération en matière ferroviaire, ce document reflète les meilleures pratiques internationales du secteur. Il a été adopté pour la première fois en 1990 et modifié à quatre reprises depuis lors. Ces développements suggèrent que l'approche du secteur évolue dans ce domaine et, qu'en conséquence, la législation applicable devrait être révisée, si nécessaire. La Commission pourrait donc être amenée à faire usage de ce pouvoir de délégation dans les années à venir.

Pouvoirs visés à l'article 43, paragraphe 2

L'article 43 prévoit que les gestionnaires de l'infrastructure respectent, pour la répartition des capacités, le calendrier figurant à l'annexe VII de la directive.

En vertu de l'article 43, paragraphe 2, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués modifiant l'annexe VII. Après consultation de tous les gestionnaires de l'infrastructure, la Commission peut modifier l'annexe VII pour tenir compte de considérations opérationnelles du processus de répartition. Ces modifications doivent se faire sur la base de ce qui est nécessaire à la lumière de l'expérience, de manière à garantir l'efficacité du processus de répartition et à tenir compte des préoccupations des gestionnaires de l'infrastructure sur le plan opérationnel.

L'article 43 et l'annexe VII ont repris certaines dispositions de l'article 18 et de l'annexe III de la directive 2001/14/CE. Elles sont identiques, à quelques exceptions près.

Jusqu'à une date récente, en dehors des règles de base relatives à l'établissement des horaires fixées par la directive 2012/34/UE (et auparavant dans la directive 2001/14/CE), le cadre juridique de l'UE pour la répartition des capacités était plutôt rudimentaire et le secteur n'était pas parvenu à définir une approche commune globale par lui-même.

RailNetEurope (RNE), l'organisation des gestionnaires de l'infrastructure traitant des questions de répartition des capacités, a établi quelques lignes directrices et procédures dans ce domaine. Par exemple, en 2013, elle a adopté les «*Guidelines for coordination/publication of planned temporary capacity restrictions*» (Lignes directrices pour la coordination/publication des restrictions de capacité temporaires planifiées), qui ont été révisées en 2015. Cependant, RNE n'a aucun moyen de faire appliquer ses lignes directrices et, de ce fait, les gestionnaires de l'infrastructure individuels peuvent en retarder ou en bloquer la mise en œuvre. De plus, elle n'a pas le pouvoir de vérifier systématiquement le respect de ses lignes directrices, et ne communique pas d'informations sur ce sujet.

Depuis la fin de 2015, tous les corridors de fret ferroviaire (CFF) ont appliqué un cadre commun pour la répartition des capacités. Ce cadre, adopté par les conseils d'administration des corridors, s'applique aux trains de marchandises qui utilisent les capacités offertes par le guichet unique du corridor respectif.

Dans le cadre de la préparation d'un acte délégué entamée en janvier 2016, la Commission a opté pour un processus qui permettait de consulter séparément les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure. En collaboration étroite avec les parties prenantes, elle a mis en évidence plusieurs questions à traiter dans l'acte délégué.

² http://www.uic.org/com/IMG/pdf/UIC_Leaflet_450-2.pdf

La Commission a consulté les entreprises ferroviaires, notamment celles actives dans le transport international, sur les problèmes rencontrés en matière de mise en œuvre d'une part, et d'établissement des horaires, d'autre part. Cette approche a permis aux entreprises plus petites, également, d'échanger leurs points de vue et de décrire les contraintes d'exploitation existantes.

Dans le même temps, la Commission a consulté les gestionnaires de l'infrastructure au sujet du calendrier de répartition des capacités. Cette question a également été abordée avec les États membres au cours du premier semestre de 2016, et lors de réunions bilatérales avec les organismes représentatifs entre juin et novembre 2016.

En juillet 2016, la Commission a publié un appel à experts en vue de constituer un sous-groupe du groupe d'experts sur l'accès au marché ferroviaire (GERM) pour examiner l'établissement des horaires.

Les discussions avec les parties prenantes ont montré qu'il pourrait être nécessaire de compléter les dispositions de l'annexe VII en matière de répartition des capacités pour tenir compte de la nécessité pour certaines entreprises ferroviaires de réserver des capacités plus d'une fois par an, et pour prévoir la communication d'informations, l'organisation de consultations et la mise en place d'actions de coordination dans des délais plus satisfaisants en matière de restrictions de capacité temporaires.

Lors de deux réunions du sous-groupe du GERM organisées aux mois d'octobre et de novembre 2016, un projet d'acte délégué fondé sur les contributions provenant des échanges précédents avec les parties prenantes a été examiné et remanié. Le projet a ensuite été présenté lors de la réunion plénière du GERM en décembre 2016. Le groupe d'experts sera consulté de nouveau en mars 2017.

L'acte délégué devrait être adopté pour le milieu de l'année 2017.

Lors des consultations avec le secteur, un certain nombre d'autres questions ont été soulevées, dont certaines ne peuvent pas encore être résolues par des mesures juridiques au niveau de l'UE parce qu'elles se trouvent à un stade trop embryonnaire pour pouvoir être traduites en mesures législatives. Parmi celles-ci, on peut citer l'évolution des technologies qui peuvent apporter des solutions aux problèmes de répartition des capacités. En conséquence, les règles relatives à l'établissement des horaires pourraient devoir être modifiées dans le futur, afin de prendre en compte la question des technologies.

Pouvoirs visés à l'article 56, paragraphe 13

L'article 56, paragraphe 12, habilite l'organisme de contrôle à effectuer des audits ou à commander des audits externes pour vérifier le respect des dispositions relatives à la séparation comptable en ce qui concerne les activités relatives à la fourniture de services de transport par des entreprises ferroviaires, les activités relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et les activités relatives à l'exploitation d'installations de service. Il lui confère le droit de demander toute information utile, notamment en ce qui concerne les informations comptables mentionnées à l'annexe VIII. L'annexe VIII dresse la liste des informations comptables à soumettre à l'organisme de contrôle sur demande, plus précisément les questions de la séparation des comptes, du suivi des redevances d'accès aux voies, et de l'indication des performances financières.

En vertu de l'article 56, paragraphe 13, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués modifiant l'annexe VIII. Elle peut la modifier en vue de l'adapter à l'évolution des pratiques comptables et de contrôle et/ou de la compléter par des éléments supplémentaires nécessaires à la vérification de la séparation des comptes.

Les dispositions des paragraphes 12 et 13 de l'article 56 et de l'annexe VIII de la directive 2012/34/UE n'existaient pas auparavant en tant que telles dans la législation. Étant donné le retard pris par certains États membres dans la transposition de la directive et le fait que certains organismes de contrôle n'ont reçu explicitement que récemment le pouvoir de vérifier le respect des dispositions relatives à la séparation comptable, l'expérience acquise à ce jour ne justifie pas une révision de l'annexe VIII.

Cette expérience a toutefois montré que pour vérifier le respect des dispositions relatives à la séparation comptable, des règles de tarification et des performances financières des gestionnaires de l'infrastructure, il convient de disposer de données détaillées et spécifiques. La pratique des organismes de contrôle dans l'application de l'annexe VIII montrera si le niveau de détail requis peut être réduit ou si l'annexe doit être détaillée au moyen d'un acte délégué.

En conséquence, l'expérience future montrera si la Commission devra faire usage de ce pouvoir en vue d'adapter l'annexe VIII à l'évolution des pratiques comptables et de contrôle, ou de la compléter par des éléments supplémentaires nécessaires à la vérification de la séparation des comptes.

3. CONCLUSIONS

L'article 60 de la directive 2012/34/UE habilite la Commission à adopter des actes délégués en application de l'article 20, paragraphe 5, de l'article 35, paragraphe 3, de l'article 43, paragraphe 2, et de l'article 56, paragraphe 13, sur la base de l'expérience acquise dans un domaine donné. Jusqu'à présent, l'expérience acquise n'a permis à la Commission de faire usage de son habilitation qu'en vertu de l'article 43, paragraphe 2. Les discussions sur le projet d'acte délégué concernant la répartition des capacités ont bien progressé, essentiellement parce que les dispositions pertinentes au niveau de l'Union existent depuis plus d'une décennie, que ce soit dans la directive 2012/34/UE ou dans la directive 2001/14/CE.

On peut vraisemblablement supposer qu'une fois la directive 2012/34/UE complètement transposée, l'expérience acquise par les parties prenantes pourrait amener la Commission à envisager la modification des autres annexes de la directive dans les années à venir.