



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.7.2000

COM(2000) 7 final

2000/0212 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à
l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs
par chemin de fer, par route et par voie navigable**

(présentée par la Commission)

EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

L'actuel cadre réglementaire communautaire a été conçu pour un secteur des transports publics où les fournisseurs étaient exclusivement nationaux, régionaux ou locaux. Aujourd'hui, le secteur est confronté à l'émergence du marché européen unique dans le domaine de la fourniture de transports publics.

On constate dans le même temps la nécessité toujours plus pressante de moderniser les transports publics et de les faire participer ainsi à la lutte contre les problèmes d'environnement et d'encombrement.

La Commission a décidé de préparer une proposition en vue de remplacer le règlement (CEE) 1191/69¹, modifié par le règlement (CEE) 1893/91². La proposition a pour objectif initial de développer la concurrence dans le domaine de la fourniture de transports publics. Cet objectif est conforme aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne du 28 mars 2000 invitant la Commission, le Conseil et les États membres, dans les limites de leurs compétences respectives, à "accélérer la libéralisation dans des domaines tels que [...] le transport".

L'environnement économique du secteur des transports publics de l'Union européenne a considérablement évolué au cours des dix dernières années. Onze des quinze États membres ont introduit à ce jour un élément de concurrence dans la législation ou les dispositions administratives nationales pour au moins une partie de leur marché des transports publics. Il s'agit dans la plupart des cas d'une "concurrence régulée", davantage fondée sur le renouvellement périodique de droits exclusifs que sur le libre accès au marché. Correctement menée, cette ouverture de marché a donné de bons résultats et amélioré l'efficacité et l'attrait des services. Certains opérateurs publics et privés ont mis à profit les nouvelles possibilités offertes pour s'établir dans d'autres États membres et s'introduire sur le marché.

Le temps est venu, dans l'intérêt des opérateurs, des autorités et des consommateurs, d'asseoir la concurrence dans les transports publics sur des règles communautaires précises. On évitera ainsi que la Commission ou les tribunaux aient à résoudre des questions juridiques au cas par cas, tout en renforçant la sécurité juridique et l'harmonisation des principaux aspects des procédures appliquées dans les États membres. Cette démarche va également permettre de supprimer les obstacles opposés par le règlement actuel à une approche moderne des transports publics.

L'ouverture du marché devant aller de pair avec la protection de l'intérêt général, le règlement impose pour la première fois aux autorités l'obligation expresse de fournir des services de transport suffisants.

¹ Règlement (CEE) n° 1191/69 (JO L 156 du 28.6.1969)

² Règlement (CEE) n° 1893/91 (JO L 169 du 29.6.1991)

2. Nécessité d'actualiser la loi communautaire

2.1 Cadre juridique existant

L'article 73 du traité CE fait référence à l'importance des services publics dans le domaine du transport par rail, route et par voie navigable. Il dispose ainsi que "Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public".

Le règlement (CEE) n° 1191/69 énumère les formes d'indemnisation compatibles avec le "remboursement de certaines servitudes" mentionné à l'article 73 du traité. Il prévoit que les autorités compétentes peuvent imposer des obligations de service public aux opérateurs lorsque cela est nécessaire pour garantir la fourniture de services de transports suffisants et dédommagent les opérateurs des frais encourus. Le règlement définit également des règles précises pour calculer le poids financier des obligations de service public. Enfin, les indemnités accordées conformément à ses dispositions ne sont pas soumises aux procédures de notification définies à l'article 88, paragraphe 3, du traité.

Le règlement (CEE) n° 1893/91 modifie ce cadre de base. Un deuxième mécanisme (la conclusion de contrats de service public) devient le moyen normal d'atteindre les objectifs de service public. Il laisse cependant une certaine marge de manœuvre dans l'imposition des obligations, notamment dans le transport urbain, suburbain et régional.

Le règlement (CEE) n° 1191/69 tel que modifié ne traite pas de la manière dont ces contrats de service public doivent être conclus. La conclusion de certains contrats de service public est soumise aux directives communautaires sur les marchés publics³. De nombreux contrats cependant - notamment ceux prévoyant des concessions - ne sont pas soumis à ces procédures⁴.

De plus, le règlement (CEE) n° 1191/69 tel que modifié ne traite pas de l'ouverture du marché pour la fourniture de services de transports publics. La législation communautaire dispose que les opérateurs ont le droit de traverser les frontières pour fournir certains services internationaux et non réguliers⁵, mais elle ne donne pas le droit de fournir des services nationaux réguliers, à l'exception de services de transport routier spéciaux pour les étudiants, le personnel militaire et les ouvriers⁶. Les opérateurs qui souhaitent fournir des services réguliers à l'étranger doivent s'établir dans l'État membre concerné et participer aux procédures ouvertes mises en place par la législation nationale, lorsque ces procédures existent.

³ Directive 92/50/CEE du 18.6.1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services (JO L 209 du 24.7.1992, p. 1), modifiée en dernier lieu par la directive 97/52/CE; directive 93/38/CEE du 14.6.1993 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 199 du 9.8.1993, p. 84), modifiée en dernier lieu par la directive 98/4/CE

⁴ Voir l'arrêt rendu par l'avocat général Farrelly dans l'affaire C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH et Telefonadress GmbH contre Post & Telekom Austria AG* du 18.5.2000. L'avis de la Commission sur le statut des concessions dans le droit communautaire est présenté dans "Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire" (JO C 121 du 29.4.2000, p. 2)

⁵ Directive 91/440/CEE et règlement (CEE) n° 12/98/CE.

⁶ Règlement (CEE) n° 11/98/CE.

2.2 Contexte économique

Lorsque le règlement (CEE) n° 1191/69 a été adopté, et même lorsqu'il a été modifié en 1991, une faible partie du marché des transports publics était ouverte à la concurrence et les opérateurs étaient exclusivement nationaux. Dans la plupart des États membres, une part importante des transports publics était fournie par des services publics ou détenue par des entreprises bénéficiant d'une situation de monopole.

Aujourd'hui, les conditions sont différentes. Les marchés s'ouvrent par le biais des législations nationales et les opérateurs originaires d'autres États membres utilisent de plus en plus les possibilités qui s'offrent à eux.

2.2.1 Ouverture du marché

Onze des quinze États membres⁷ ont mis en place des dispositions législatives ou administratives destinées à ouvrir à la concurrence une partie du marché des autobus, des autocars ou du transport ferroviaire urbain. Cinq États ont fait de même pour le chemin de fer lourd⁸. Ces dispositions sont résumées dans l'annexe.

2.2.2 Émergence d'opérateurs multinationaux

On constate que dans les pays où le marché a été ouvert, des opérateurs internationaux sont entrés sur le marché à côté des opérateurs nationaux. Début 2000, au moins neuf entreprises publiques et privées fournissaient des services de transports publics dans plus d'un État membre. La fourniture de services de transports publics est réservée aux opérateurs nationaux dans quatre États membres seulement (contre six deux ans plus tôt)⁹.

2.2.3 Incidences sur l'efficacité et l'attrait des services

L'ouverture du marché a eu des incidences positives dans l'ensemble.

Ceci se voit lorsque l'on compare les trois types de stratégies utilisées aujourd'hui pour réguler les transports publics:

- (i) les marchés fermés: les opérateurs sont protégés par des droits exclusifs et ne sont jamais confrontés à la concurrence des autres opérateurs;
- (ii) la concurrence régulée: les droits exclusifs sont valables pendant une période de temps définie et sont octroyés par voie d'appel d'offres;

⁷ Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Royaume-Uni

⁸ Allemagne, Italie, Portugal, Suède, Royaume-Uni

⁹ Données 2000 de l'Union internationale des transports publics (UITP). Données 1998 issues de l'étude intitulée "Major European players in public transport – new developments in the European Union, 1997" (Les principaux acteurs dans le secteur des transports publics - Nouveaux développements dans l'Union), UITP-EuroTeam, 1998.

(iii) la déréglementation: absence de droits exclusifs.

L'expérience acquise dans les États membres et des études réalisées à la demande de la Commission montrent que la concurrence régulée peut rendre les services plus attrayants et moins chers si l'on prend les mesures de sauvegarde appropriées. La concurrence régulée ne risque pas par ailleurs d'entraver la mission impartie aux opérateurs de transport, notamment en matière de fourniture de services publics de qualité.

En ce qui concerne l'efficacité, l'étude Isotope¹⁰ montre que le coût de production des services est plus élevé dans les marchés fermés, avec une moyenne de 3.02 euros par bus/km en 1996. Ce coût est de 2.26 euros pour les marchés à concurrence régulée¹¹ et il est encore plus bas pour les marchés déréglementés, avec 1.44 euros¹².

L'étude ne note pas entre les marchés à concurrence régulée et les marchés fermés des écarts importants de rémunération des employés. Le faible niveau des rémunérations dans le secteur des transports par autobus au Royaume-Uni explique en partie seulement les coûts réduits enregistrés sur les marchés déréglementés par rapport aux marchés à concurrence régulée.

L'évolution de la fréquentation permet le mieux de mesurer les variations dans l'attrait des services. Les chiffres doivent être analysés avec prudence car il est difficile d'isoler les effets des différents facteurs. Les données concernant l'évolution des dépenses en faveur des services, notamment, ne sont pas disponibles. Néanmoins, dans les six États membres ayant soumis depuis quelques années une part importante du marché des transports par autobus ou par autocar à la concurrence régulée¹³, l'utilisation de ces modes, mesurée en passagers-kilomètres, a augmenté de 14% entre 1990 et 1997, contre 5 % dans les huit États membres dont les marchés sont pour l'essentiel fermés¹⁴. Quant à l'État membre pratiquant généralement la déréglementation, il a enregistré une baisse de 6 % de l'utilisation des autobus et des autocars¹⁵.

Le manque d'attrait des services déréglementés semble s'expliquer essentiellement par le fait que, en l'absence de droits exclusifs, la configuration des services change souvent et les niveaux d'intégration sont faibles. Il ressort d'études portant sur le marché britannique des transports par autobus réalisées immédiatement avant et après la déréglementation¹⁶ que le changement de régime a été suivi d'une baisse sensible du nombre d'usagers (atteignant plus de 20% sur 5 ans dans les zones métropolitaines). D'après les auteurs de ces études, cette baisse ne peut s'expliquer

¹⁰ "Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe" (Structure et organisation améliorées des opérations de transport urbain de voyageurs en Europe), rapport final, 1997

¹¹ Exemples tirés de la France et des pays nordiques

¹² Services d'autobus au Royaume-Uni (sauf Londres et l'Irlande du Nord)

¹³ Danemark, Finlande, France, Portugal, Espagne et Suède

¹⁴ Autriche, Belgique, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas

¹⁵ Royaume-Uni

¹⁶ "A review of the second year of bus deregulation" (Examen de la deuxième année de déréglementation dans le secteur des autobus), WJ Tyson, 1989; "Bus deregulation – the metropolitan experience" (La déréglementation dans le secteur des autobus - l'expérience métropolitaine), Transport Studies Unit, University of Oxford, 1990; "Bus deregulation – 5 years on" (La déréglementation des transports par autobus - bilan des 5 premières années), WJ Tyson, 1992

uniquement par la modification des tarifs et des niveaux de service, l'augmentation du nombre de personnes possédant une voiture ou le chômage, mais semble résulter également, pour une large part, de l'instabilité et du manque d'intégration des services.

Si on fait la synthèse de ces données, on constate que, par rapport à la concurrence régulée,

- les services déréglementés sont meilleur marché, mais nettement moins performants du point de vue de l'attrait des transports publics;
- les marchés fermés peuvent offrir des services tout aussi attrayants pour les voyageurs, mais à un prix plus élevé.

2.3 Nécessité d'un changement

Le cadre juridique communautaire décrit dans la partie 2.1 n'est pas adapté à ce nouvel environnement économique en pleine évolution.

2.3.1 Améliorer la concurrence régulée pour fournir un service public de haut niveau

Les expériences et les études résumées dans la partie 2.2.3 montrent que les différentes stratégies de régulation des transports publics appliquées par les États membres ont produit des résultats divers et entraîné des disparités sur le plan de l'ouverture du marché et de la réalisation de normes de qualité, notamment en cas de pression subie par les budgets publics. Ces disparités vont inévitablement entraver le bon fonctionnement du marché émergent des transports publics communautaires et risquent de porter atteinte au principe de l'égalité de traitement, eu égard notamment aux nouveaux opérateurs de transport multinationaux.

Il importe donc d'actualiser le cadre juridique communautaire pour remplir correctement les objectifs relevant de l'intérêt général (notamment fournir des services de transports publics suffisants) et de mettre en place à cette fin un système de concurrence régulée.

2.3.2 Faire du droit d'établissement une réalité

Les aides d'État sont fréquentes dans les transports publics parce que la société a besoin d'un niveau de service plus élevé que ce que le marché peut produire. Une part importante du marché des transports publics ne serait pas viable sans les aides octroyées pour la fourniture de services publics. Si les aides en vue de la fourniture de services publics sont, dans la pratique, réservées aux opérateurs qui sont à la fois établis dans le même pays que l'autorité dispensatrice et originaires de ce pays, on peut se demander si les conditions d'établissement sont faussées au sens de l'article 44, paragraphe 2, point h), du traité sur l'Union européenne.

Les droits exclusifs sont également fréquents dans les transports publics. Ils jouent un rôle important en permettant d'intégrer les services. Lorsqu'ils sont correctement appliqués par les États membres, ils permettent aussi de regrouper les aides octroyées aux services déficitaires et commercialement viables dans des conditions avantageuses pour l'intérêt général¹⁷.

Accéder au marché des transports publics revient donc, en réalité, à accéder aux aides publiques et aux droits exclusifs.

Le cadre juridique actuel ne traite pas la question de savoir comment on peut garantir un accès équitable au marché des transports publics.

Les procédures utilisées varient lorsque l'ouverture des marchés se fonde sur la législation nationale. Il convient d'harmoniser les principaux aspects de ces procédures pour que le droit d'établissement puisse être pleinement appliqué.

2.3.3 Promouvoir la sécurité juridique

L'émergence d'opérateurs internationaux fait que l'organisation des marchés de fourniture de transports publics - et, en particulier, ses répercussions potentielles sur les échanges entre États membres - intéresse désormais directement la Communauté¹⁸. Ces répercussions induisent des effets sur les relations financières entre les différentes filiales d'une même entreprise implantée dans plusieurs pays.

Dans un marché où les droits exclusifs jouent un rôle aussi important, il est primordial que les autorités et les opérateurs soient sûrs que ces droits sont compatibles avec le traité. Celui-ci dispose à l'article 43 que les États membres doivent garantir la liberté d'établissement et ne peuvent pas restreindre le droit d'accéder à des activités, d'exercer ces activités ou de gérer des entreprises.

L'article 86, paragraphe 2, du traité dispose que les États membres peuvent, dans certaines conditions, restreindre l'application de certaines règles du traité si cela est nécessaire à la fourniture de services présentant un intérêt général. L'octroi de droits exclusifs affectant les échanges entre les États membres limite l'accès au marché et porte atteinte, quoique indirectement, au principe de la liberté d'établissement.

¹⁷ Des droits exclusifs peuvent être octroyés pour garantir la viabilité commerciale de certains types de services. Il arrive que les opérateurs exploitent des services de rabatement si cela leur permet de réaliser des bénéfices supplémentaires en augmentant la fréquentation sur les lignes importantes pour lesquelles ils détiennent un droit exclusif. De même, il peut arriver que les opérateurs investissent dans le développement de nouveaux marchés s'ils sont certains qu'ils récolteront le fruit de leurs efforts, du moins pendant un certain temps, lorsque le marché sera parvenu à maturité. Les droits exclusifs protègent ces services et leur permettent de se développer lorsque les opérateurs poursuivent des objectifs commerciaux. Ils peuvent parfois permettre d'utiliser les bénéfices générés par certains services pour subventionner des services déficitaires. Il faut toutefois, pour cela, que les conditions d'octroi du droit exclusif le prévoient. En effet, les opérateurs n'ont pas intérêt commercial à consacrer une partie de leurs bénéfices à ce type de subvention croisée, qu'ils soient ou non titulaires d'un droit exclusif

¹⁸ Lorsqu'une mesure est susceptible d'influencer les échanges entre États membres, elle risque d'entrer dans le champ d'application des règles de concurrence du traité, et notamment de celles prévues aux articles 81, 82, 86 et 87

Les interventions des États membres pour restreindre l'accès au marché doivent, conformément à l'article 86, paragraphe 2, être proportionnées et restreindre ou entraver la concurrence dans la seule mesure nécessaire à l'obtention des avantages publics visés. Le droit dérivé ne prévoit actuellement aucune règle permettant aux autorités ou aux opérateurs d'établir, avec un certain degré de sécurité juridique, si un droit exclusif est proportionné ou non.

La Commission estime que la proportionnalité s'applique à la période pendant laquelle les droits exclusifs sont accordés sans être renouvelés. Ce principe s'applique également à la zone géographique couverte par ces droits, aux types de services concurrents, qui sont exclus, et à la précision avec laquelle sont définies les obligations de service public auxquelles l'opérateur doit satisfaire¹⁹. La Commission estime en outre que l'instrument par lequel les États membres accordent des contrats de droits exclusifs constitue un indicateur important. Les procédures ouvertes, équitables et non discriminatoires restreignent en principe le moins la concurrence.

2.3.4 Actualisation des règles concernant les aides d'État dans le domaine de la fourniture de services de transports terrestres

Le règlement (CEE) n° 1191/69 tel que modifié, prévoit d'exempter les indemnités accordées conformément aux dispositions de la procédure de notification obligatoire visée à l'article 88, paragraphe 3, du traité.

Contrairement à toutes les autres formes d'indemnisation pour la fourniture de services publics, la Commission ne joue aucun rôle, dans le secteur du transport terrestre, dans l'évaluation de la proportionnalité de l'indemnisation. Le règlement (CEE) n° 1191/69 ne prévoit aucun mécanisme en ce sens.

Cette approche libérale semblait appropriée lorsque les marchés étaient fermés - dans les faits et par la loi - à la concurrence transfrontalière. L'émergence progressive d'un marché unique dans le domaine de la fourniture de services de transports publics a généré un intérêt communautaire et national vis-à-vis de l'octroi abusif des aides d'État.

¹⁹

En vertu de l'article 86, paragraphe 2, du traité, il ne peut être dérogé aux règles de concurrence communautaires pour octroyer des droits exclusifs que si l'application de ces règles fait "échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière" impartie à une entreprise. Les arrêts de la Cour dans les affaires *La Poste* (affaire 39/94 Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a. / La Poste e.a. [1996] Rec. 3547: paragraphe 178) et *Corbeau* (affaire 320/91 Procédure pénale contre Paul Corbeau [1993] Rec. 2533) indiquent clairement que ces "missions particulières" sont des obligations de service public. Si les obligations de service public sont définies en des termes vagues ou ne sont pas définies du tout, l'affirmation selon laquelle les règles de concurrence communautaires compromettraient leur mise en œuvre n'est pas valable. C'est ce qui ressort de l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Ahmed Saeed* (affaire 66/86 Ahmed Saeed Flugreisen et Silver Line Reisebüro GmbH/Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs eV [1989] Rec. 803), qui précise au paragraphe 56 que "pour que l'effet des règles de concurrence puisse être restreint, conformément à l'article 90, paragraphe 2 [article 86, paragraphe 2, dans la nouvelle numérotation], par les nécessités découlant de l'accomplissement d'une mission d'intérêt général, il faut que les autorités nationales chargées de l'approbation des tarifs, aussi bien que les juridictions saisies de litiges y relatifs, puissent déterminer quelle est la nature exacte des nécessités en cause et quelle en est la répercussion sur la structure des tarifs pratiqués par les compagnies aériennes concernées."

L'article 87, paragraphe 1, du traité, interdit les aides d'État qui faussent la concurrence, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres. L'article 44, paragraphe 2, point h), du traité, dispose par ailleurs que le Parlement européen, le Conseil et la Commission s'assurent que les conditions d'établissement ne sont pas faussées par des aides accordées par les États membres.

Il est donc nécessaire, pour éviter les indemnités excessives, d'établir des conditions d'octroi plus strictes. L'emploi de procédures équitables, ouvertes et non discriminatoires permet de garantir que l'aide accordée se limite au strict nécessaire et qu'elle est donc compatible avec le traité. Lorsque de telles procédures ne sont pas utilisées, il est essentiel de calculer le montant des indemnités en fonction de leurs incidences financières précises

2.3.5 Supprimer certains obstacles s'opposant inutilement à l'action des États membres

Le cadre réglementaire actuel est dépassé et manque parfois de clarté. Il exclut certaines démarches qui devraient être autorisées. Il doit être modifié pour:

- permettre que les autorités exigent l'inclusion des services d'autobus et de chemin de fer longue distance dans les mesures d'intégration telles que les services de billetterie ou d'information intégrés;
- simplifier et moderniser les règles complexes applicables au calcul des indemnités;
- simplifier les règles concernant la comptabilité séparée;
- indiquer clairement comment les autorités peuvent définir des "règles du jeu" applicables à tous les opérateurs sans avoir à conclure des contrats de service public avec chacun d'eux;
- préciser comment les autorités peuvent protéger les employés lorsque les contrats de service public changent de main.

3. La proposition de la Commission

On a vu ces dernières années les législations nationales ouvrir les marchés des transports publics nationaux et l'émergence d'opérateurs multinationaux. Il convient aujourd'hui d'actualiser la législation communautaire pour tenir compte de cette évolution.

3.1 Principes de la réforme

Le cadre proposé poursuit les buts suivants:

- garantir une plus grande efficacité et une meilleure qualité des services de transports publics;

- garantir que les opérateurs qui usent de leur droit d'établissement disposent de réelles possibilités d'accès au marché, en mettant en place des procédures d'octroi d'indemnités financières et de droits exclusifs équitables, ouvertes et non discriminatoires;
- harmoniser les principaux aspects des procédures d'adjudication existant dans les différents États membres;
- renforcer la sécurité juridique des droits et des devoirs des opérateurs et des autorités concernant le droit communautaire relatif aux aides d'État et aux droits exclusifs dans le secteur des transports.

Le règlement ne définit pas les objectifs assignés aux services publics, la manière dont ces objectifs doivent être poursuivis, ni le rôle des autorités en matière de spécification des services et la marge de manœuvre laissée aux opérateurs.

Il ne définit pas les structures institutionnelles pour la gestion des transports publics et n'empêche pas les États membres de désigner les organismes de leur choix en tant qu'autorités compétentes.

Il n'impose pas un mécanisme communautaire unique devant être utilisé par tous les États membres mais élargit au contraire la gamme des outils que les autorités peuvent utiliser, dans le cadre de la législation communautaire, pour mettre en œuvre leurs décisions.

Le règlement n'oblige pas les autorités et les opérateurs à appliquer des procédures qui sont disproportionnées par rapport à l'ampleur de leurs activités. Les petits contrats peuvent être conclus directement, sans appel à la concurrence.

Le règlement se fonde sur le principe de la concurrence régulée. Son approche repose sur l'expérience acquise dans les États membres et sur les recommandations formulées dans une étude commanditée par la Commission auprès d'un consortium dirigé par NEA Transport research and training²⁰, selon laquelle la concurrence régulée constitue un moyen efficace pour remplir les objectifs visés à l'article 16 du traité et par la politique commune des transports. Cette approche est également conforme à l'avis exprimé par le Parlement européen²¹, le Comité des régions²² et le Comité économique et social²³ et il est soutenu (sans faire l'unanimité) par des représentants du secteur²⁴.

²⁰ "Examen du droit communautaire relatif aux obligations et contrats de service publics dans le domaine des transports terrestres de passagers", soumis à la Commission européenne par NEA Transport research and training, 1998

²¹ A4-0289/96 du 1.10.1996

²² CdR 436/98 final du 11.3.1999

²³ CES 324/99 du 24.3.1999

²⁴ Dans leurs commentaires sur l'étude NEA, la Communauté des chemins de fer européens (CER) estime que la question de la concurrence devrait être laissée aux États membres. L'union internationale des transports routiers (IRU) soutient les actions de la Communauté dans ce domaine, comme la plupart mais non la totalité des membres du comité européen de l'Union internationale des transports publics (UITP). Eurocités, l'organisation "Villes sans voitures" et le réseau POLIS des autorités locales et régionales ont également apporté leur soutien aux actions de la Communauté à cet égard

3.2 *Vue d'ensemble du règlement proposé*

CHAPITRE I Champ d'application et définitions

L'article 1er définit le champ d'application et les objectifs du règlement.

L'article 2 explique que le règlement ne remplace aucune des obligations auxquelles les directives marchés publics 92/50 et 93/38 contraignent aujourd'hui les autorités. De plus, lorsqu'une de ces directives-ci requiert qu'un contrat soit mis en adjudication, ce sera cette directive et non pas le nouveau règlement qui déterminera comment l'autorité compétente doit procéder.

L'article 3 définit les notions essentielles. Les définitions de l'opérateur et du contrat de service public sont formulées de manière à englober l'ensemble des relations juridiques entre les autorités et les opérateurs.

CHAPITRE II Transports publics de voyageurs suffisants

L'article 4 confirme l'approche du règlement, axée sur l'intérêt général, en établissant la notion de transport public suffisant et en demandant aux autorités appliquant le règlement de garantir cet objectif de suffisance, sans réduire l'impact des normes spécifiques déjà établies par les différents États membres. Quelle que soit la méthode suivant laquelle les États membres décident de réguler et de financer les transports publics, cet article garantit le respect de la qualité de service. Il prévoit également des dispositions spécifiques pour la délivrance d'informations intégrées sur les transports publics

CHAPITRE III Contrats de service public

L'article 5 instaure comme règle générale que les interventions des autorités dans le secteur des transports publics prennent la forme de contrats de service public, sauf lorsque les autorités définissent des critères minimums applicables à l'exploitation des transports publics, conformément aux dispositions de l'article 10.

L'article 6 dispose que les contrats de service public sont normalement attribués par appels d'offres. Il définit certains aspects importants du contenu des contrats de service public et limite à cinq ans leur durée normale de validité.

Les articles 7 et 8 définissent les cas où les contrats de service public ne doivent pas être attribués par voie d'appels d'offres.

L'article 7 définit les cas où les autorités compétentes peuvent attribuer directement des contrats de service public à un opérateur déterminé. Cette disposition concerne certains services ferroviaires lorsque les normes de sécurité de ceux-ci ou l'efficacité d'un système de métro ou de métro léger seraient mises en danger. Cette disposition concerne également les services d'autobus totalement intégrés dans ces services ferroviaires, et les petits contrats; elle s'applique aussi dans les cas où l'autorité souhaite faciliter la mise en place d'un service entièrement nouveau sans débloquer d'argent public.

L'article 8 définit une procédure d'adjudication simplifiée fondée sur une comparaison de la qualité. Cette procédure peut être appliquée lorsque le contrat prévoit un droit exclusif mais aucune aide publique.

L'article 9 définit les mécanismes permettant aux autorités compétentes de contrôler les concentrations dommageables et de protéger les employés en cas de changement d'opérateur. Il confirme que les autorités peuvent exiger des opérateurs qu'ils soient établis dans l'État membre concerné, les assujettissant ainsi à toutes les normes que les États membres imposent aux opérateurs établis.

CHAPITRE IV Critères minimums applicables à l'exploitation des transports publics

L'article 10 indique les conditions qui sont applicables lorsque les autorités définissent des critères minimums que tous les opérateurs doivent respecter et en particulier lorsqu'elles souhaitent dédommager les opérateurs des coûts qui en résultent. Il permet aux autorités de s'assurer du respect d'exigences de service public autres que celles qui sont énoncées dans les contrats de service public. Il s'agit d'un plus et non d'une variante à la possibilité d'attribuer des contrats de service public. L'indemnisation des dépenses engagées pour satisfaire aux critères minimums est limitée à un cinquième de la valeur des services fournis par l'opérateur, mais un même opérateur peut obtenir une indemnisation supplémentaire dans le cadre d'un contrat de service public, ce qui autorise des modalités de contrôle et d'exécution plus détaillées qui se justifient lorsque le niveau de financement public est plus important.

CHAPITRE V Procédures

L'article 11 garantit que les autorités ne devront pas notifier à la Commission les indemnités versées au titre du règlement. Cette disposition maintient le statu quo instauré par le règlement (CEE) n° 1191/69.

L'article 12 définit les procédures de base applicables aux appels d'offres et à la comparaison de la qualité.

L'article 13 définit les critères relatifs à la transparence, qui s'inspirent de ceux énoncés par le règlement (CEE) n° 1191/69 .

L'article 14 demande aux États membres de préparer des procédures d'appel.

L'article 15 porte sur la comptabilité séparée, et maintient, sous forme simplifiée, l'approche définie par le règlement (CEE) n° 1191/69.

CHAPITRE VI Dispositions finales

L'article 16 maintient les règles communautaires visant à éviter le versement d'indemnités trop élevées; ces règles couvrent l'indemnisation des dépenses engagées pour satisfaire aux critères minimums, et sont également applicables dans les cas où un contrat n'a pas été attribué au terme d'un appel à la concurrence. Ces règles, qui figuraient à l'origine dans le règlement (CEE) n° 1196/69, ont été modernisées et simplifiées (annexe 1).

L'article 17 prévoit une période de transition de trois ans pouvant être étendue à six ans lorsque la période de récupération de l'investissement dans l'infrastructure ferroviaire est supérieure à trois ans.

L'article 18 garantit que le règlement (CEE) ne porte pas atteinte aux droits déjà octroyés aux pays figurant à l'annexe 2 dans le cadre d'accords européens.

L'article 19 permet à la Commission d'être consultée sur les dispositions législatives nationales proposées pour mettre en oeuvre le présent règlement. Il demande à la Commission de faire un rapport sur son fonctionnement dans un délai de 5 ans en vue de futures modifications.

L'article 20 prévoit l'abrogation de l'ancien règlement et la suppression du paragraphe redondant du règlement (CEE) n° 1107/70 sur l'aide au transport.

L'article 21 prévoit l'entrée en vigueur du présent règlement.

4. Justification de l'action au niveau communautaire

4.1 Quels sont les objectifs de l'action envisagée par rapport aux obligations incombant à la Communauté?

La proposition vise à renforcer la sécurité juridique en ce qui concerne l'application des règles communautaire régissant les droits exclusifs et les aides d'État, dans le cadre de l'émergence du marché unique des transports publics de voyageurs.

Elle définit à cet effet des règles précises qui visent à garantir la proportionnalité des droits exclusifs (notamment pour ce qui est de leur durée et des procédures d'adjudication) et du versement d'une indemnisation financière aux opérateurs ayant satisfait à des exigences de service public (obligations de service public au sens de l'article 73 du traité).

La proposition vise également à renforcer l'efficacité des transports publics qui peuvent jouer un rôle non négligeable dans la poursuite des objectifs visés par la Communauté en matière de lutte contre le réchauffement planétaire, de réduction des émissions de dioxyde de carbone et de polluants, en matière de croissance économique et d'insertion sociale. Pour atteindre ces objectifs, il faut mettre fin à la tendance du voyageur d'utiliser toujours plus sa voiture particulière et moins les transports en commun. Le déclin de ceux-ci ne s'arrêtera pas sans amélioration significative de leur efficacité et de leur attrait pour les passagers.

4.2 L'action envisagée relève-t-elle de la compétence exclusive de la Communauté ou d'une compétence partagée avec les États membres?

L'action relève de la compétence partagée (article 71, paragraphe 1, point d), du traité) et de la compétence exclusive (article 89 du traité).

4.3 Quelle est la dimension communautaire du problème (par exemple combien d'États membres sont concernés; quelle solution a été appliquée jusqu'à présent)?

Le règlement concerne tous les États membres.

Pour que le jeu de la concurrence ne soit pas faussé, il faut améliorer et harmoniser les actions entreprises par les autorités pour garantir le respect des exigences de service public lorsque ces actions ont des incidences sur la concurrence, notamment en généralisant dans tous les États membres l'attribution de contrats de service public et de droits exclusifs *via* des procédures d'adjudication harmonisées et non discriminatoires.

A l'heure actuelle, les pratiques varient considérablement d'un État membre à l'autre et la dimension communautaire n'avait jamais été évoquée auparavant, notamment en ce qui concerne les droits exclusifs.

4.4 Quelle est la solution la plus efficace compte tenu des moyens dont disposent la Communauté et les États membres?

Étant donné la nécessité d'assurer la sécurité juridique dans le cas où des opérateurs originaires d'un État membre s'établiraient dans un deuxième État membre pour entrer sur le marché des transports publics de cet État membre, une action au niveau communautaire constitue la solution la plus efficace.

La proposition établit à cet effet des règles communautaires portant sur:

- l'emploi de contrats conclus entre les autorités et les opérateurs;
- l'indemnisation des opérateurs ayant respecté les exigences de service public;
- l'octroi de droits exclusifs;
- la mise en place et la gestion de la concurrence;
- la transparence.

4.5 Quelles seront les retombées de l'action envisagée et quel serait le coût d'une absence d'action?

Étant donné que l'action vise à établir des règles communes applicables à tous les États membres, elle ne peut être menée qu'au niveau de la législation communautaire et non au niveau des États membres.

Le règlement encourage la fourniture de services de transports publics efficaces et attrayants. Il va permettre aux États membres de mettre en place des systèmes réglementaires nationaux spécifiques respectant les critères de transparence et de non-discrimination définis par un cadre réglementaire communautaire précis. Le règlement va également supprimer les restrictions imposées à l'action des États membres par le règlement 1191/69, qui sont désormais dépassées.

La situation actuelle se caractérise par l'absence d'un cadre réglementaire défini pour l'ensemble de la Communauté. Il y a de ce fait un risque que des arrêts négatifs de la cour de justice portent atteinte au système de régulation des transports publics en vigueur dans un ou plusieurs États membres.

4.6 *Quels sont les moyens d'action de la Communauté (recommandation, soutien financier, réglementation, reconnaissance mutuelle, etc.)?*

La proposition se fonde notamment sur l'article 89 du traité qui ne laisse pas à la Communauté d'autre choix que le règlement.

Un soutien financier ou une reconnaissance mutuelle ne permettrait pas de respecter les critères minimums applicables dans l'ensemble de la Communauté.

4.7 *Une réglementation harmonisée est-elle nécessaire ou suffit-il d'adopter une directive décrivant les objectifs généraux et laissant aux États membres le soin de les appliquer?*

Pour atteindre les objectifs de la proposition, les principes de transparence et de non-discrimination que la proposition vise à promouvoir doivent être inscrits de manière claire, précise et compatible dans chacun des différents cadres réglementaires nationaux. La Communauté n'a pas d'autre choix que de recourir à un règlement (voir le point 4.6.), qui constitue le bon moyen pour atteindre les objectifs posés. Cela étant, la proposition indique la manière dont les principes évoqués doivent être appliqués aux différents mécanismes de réglementation mais elle ne détermine pas au préalable lequel de ces mécanismes les autorités des États membres vont employer dans chaque cas particulier.

Annexe

Tableau récapitulatif de l'organisation des marchés et des dispositions réglementaires actuelles dans le domaine de l'exploitation de services de transports publics de voyageurs dans la Communauté

État membre	Transports régionaux et inter-régionaux par autobus ou autocar	Transports par autobus urbains, tramway léger, métro	Transports ferroviaires lourds
Autriche	Marché fermé (les opérateurs sont, pour la plupart, des entreprises à capitaux publics).		Marché fermé
Belgique	Marché fermé (les opérateurs sont, pour la plupart, des entreprises à capitaux publics, certaines activités sont sous-traitées à des opérateurs privés).		Marché fermé
Allemagne	<p>Concurrence régulée (appels d'offres pour l'octroi des droits exclusifs) dans le cas des services nécessitant des subventions.</p> <p>Dans le cas des services financièrement autonomes, concurrence limitée pour l'octroi des droits exclusifs.</p> <p>Combinaison d'opérateurs à capitaux publics et à capitaux privés.</p>		Marché en grande partie fermé. Expérience croissante en matière de concurrence régulée (organisation d'appels d'offres pour les marchés relatifs aux services régionaux).
Danemark	Les opérateurs peuvent demander des licences accordant des droits exclusifs. Aucune indemnisation financière n'est liée à ces droits.	La plupart des autorités ont désormais recours aux appels d'offres. Cependant, deux d'entre elles ont encore un fonctionnement du secteur public avec marché fermé.	<p>La principale entreprise – DSB - est nationalisée. Il existe un nombre limité de sociétés privées dont l'État est le principal actionnaire.</p> <p>Le système a toujours reposé sur des marchés fermés, mais une concurrence régulée va être introduite (appel d'offres).</p>

France	Très peu de services de transports par autobus sur les longues distances.	<p>Île de France - marché fermé avec un grand monopole public et quelques petits monopoles privés.</p> <p>Reste de la France – concurrence régulée (appels d’offres) dans la plupart des cas, de nombreux types de contrats sont mis à l’essai.</p>	Marché fermé avec monopole d’État - SNCF.
Finlande	Système reposant sur l’attribution de licences à la demande des opérateurs – une forme de concurrence régulée.	<p>Helsinki - 30% des services d'autobus font l’objet d’appels d’offres, l’objectif est d’atteindre 100% d’ici à 2001. Les transports par métro et métro léger restent un marché fermé.</p> <p>Turku - les services feront l’objet d’appels d’offres d’ici à 2001.</p> <p>Tampere – marché fermé, opérateur à capitaux public.</p>	L’entreprise publique VR Ltd est l’opérateur unique (marché fermé).
Grèce	Marché fermé. L’opérateur privé, KETL, est en position de monopole.	Marché fermé, combinaison d’opérateurs à capitaux publics et à capitaux privés.	Marché fermé.

Italie	Combinaison d'exploitations par le secteur privé et par le secteur public reposant sur des marchés fermés - actuellement, passage à une concurrence régulée.	Combinaison d'exploitations par le secteur privé et par le secteur public reposant sur des marchés fermés - actuellement, passage à une concurrence régulée.	Marché en grande partie fermé. (Entreprise nationale principale - FS - plus quelques sociétés régionales). Certains contrats attribués dans le cadre d'une concurrence régulée.
Irlande	Marché libéralisé de fait, avec une concurrence entre opérateurs publics et privés.	Marchés fermés (les opérateurs sont, pour la plupart, des entreprises à capitaux publics).	Marché fermé avec monopole d'État.
Luxembourg	Pas de services de transports inter-régionaux par autobus.	Marché fermé (les opérateurs sont, pour la plupart, des entreprises à capitaux publics, sous-traitance à des sociétés privées limitée).	Marché fermé avec monopole d'État.
Pays-Bas	Marchés en majorité fermés, prédominance d'opérateurs à capitaux publics. Des expériences portant sur l'introduction d'une concurrence régulée sont en cours.		Marché dominé par le secteur public, plus un nombre limité d'opérateurs privés, avec des marchés fermés. Des expériences portant sur l'introduction d'une concurrence régulée sont en cours.

Portugal	Prédominance de sociétés privées disposant d'un libre accès au marché.	Lisbonne et Porto - marchés fermés. Dans les zones urbaines de plus petite taille, recours croissant à la concurrence régulée.	Marché en grande partie fermé (monopole d'État). Des expériences portant sur l'introduction d'une concurrence régulée sont en cours.
Espagne	Droits exclusifs attribués par voie d'appels d'offres, principalement mais pas uniquement à des sociétés privées.	Prédominance de marchés fermés détenus par des opérateurs à capitaux publics dans les centres urbains ; dans les banlieues, une majorité d'opérateurs privés sélectionnés par des procédures d'appels d'offres (concurrence régulée).	Marché fermé, le réseau ferroviaire national est une entreprise publique. Appels d'offres adressés au secteur privé, ou à des partenariats public/privé pour les lignes supplémentaires (Train à grande vitesse Barcelone-Madrid, par exemple).
Suède	Concessions de lignes attribuées à des opérateurs privés - pas de droits exclusifs.	Marchés généralement ouverts à la concurrence depuis 1989 (y compris les transports par métro). Appels d'offres pour des lignes ou des réseaux, reposant généralement sur le principe de la prise en charge du risque inhérent aux recettes par le secteur public. Opérateurs relevant en majorité du secteur privé.	Swedish Rail exploite des services financièrement autonomes sur la base de droits exclusifs. Swedish Rail et des sociétés privées présentent des offres pour les services nécessitant des subventions (concurrence régulée).

<p>Royaume-Uni</p>	<p>Marché déréglementé.</p>	<p>Londres – concurrence régulée pour les services de transport par autobus (appels d’offres pour les différentes lignes, qui peuvent être autonomes financièrement ou nécessiter des subventions); marché fermé pour les transports par métro.</p> <p>Reste de la Grande-Bretagne: libéralisation des services de transport par autobus, concurrence régulée ou marchés fermés pour les transports par métro et par tramway.</p> <p>Irlande du Nord – marché fermé.</p>	<p>Concurrence régulée (appels d’offres) depuis 1997.</p>
---------------------------	-----------------------------	--	---

Principales sources utilisées pour le tableau:

‘Examination of community law relating to the public service obligations and contracts in the field of inland passenger transport’, NEA transport training and research, 1998.

‘The regulation of bus and coach services within the European Union’, Colin Buchanan and Partners, Transport Research Institute, Napier University, Edinburgh, UK and Centro Studi Traffico, Milano, Italy, 1997.

‘A study into the organisation and operation of urban public transport in the 12 Member States’, Halcrow Fox Consultancy, London, UK, 1994.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 71 et 89,
vu la proposition de la Commission¹,
vu l'avis du Comité économique et social²,
vu l'avis du Comité des régions³,
statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité,
considérant ce qui suit:

- (1) La mise en place de normes de qualité élevée en matière de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable constitue un des objectifs communautaires prioritaires de la politique commune des transports.
- (2) Les autorités compétentes des États membres utilisent à cette fin trois types de mécanismes: la conclusion de contrats de service public avec les opérateurs, l'octroi de droits exclusifs aux opérateurs et la définition de normes minimales en matière d'exploitation des transports publics.
- (3) Il est important de préciser le statut juridique de ces mécanismes par rapport au droit communautaire.

¹ JO C
² JO C
³ JO C

- (4) En ce qui concerne le transport terrestre, l'article 73 du traité fait référence au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public. Le règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable⁴ définit un cadre réglementaire communautaire dans le secteur des transports publics de voyageurs, en appliquant l'article précité du traité et en indiquant la manière dont les autorités des États membres peuvent garantir la fourniture de services de transports suffisants contribuant au développement durable, à l'intégration sociale, à l'amélioration de l'environnement et à l'équilibre régional.
- (5) De nombreux États membres ont élaboré des lois prévoyant l'octroi provisoire de droits exclusifs et la passation de contrats de service public pour au moins une partie de leur marché de transports publics, sur la base de procédures d'adjudication ouvertes, transparentes et équitables. Grâce à cette évolution et à l'application des règles communautaires sur la liberté d'établissement et les marchés publics des progrès notables ont été accomplis en matière d'accès au marché des transports publics au niveau de la Communauté et des pays de l'EEE. De ce fait, les échanges entre les États membres se sont sensiblement accrus et plusieurs opérateurs de transports publics fournissent aujourd'hui des services dans plus d'un État membre.
- (6) Toutefois l'ouverture du marché sur la base de législations nationales, a conduit à l'application de procédures disparates et a créé une incertitude juridique quant aux droits des opérateurs et aux obligations des autorités compétentes.
- (7) Les études réalisées au nom de la Commission⁵ et l'expérience acquise par les États ayant introduit depuis plusieurs années la concurrence dans le secteur des transports publics montrent que, avec des clauses de sauvegarde appropriées, l'introduction d'une concurrence régulée entre les opérateurs de la Communauté permet de rendre les services plus attrayants et moins chers, sans entraver les opérateurs dans la poursuite des missions qui leur ont été imparties.
- (8) Il convient d'actualiser le cadre juridique communautaire pour garantir le développement ultérieur de la concurrence dans la fourniture de services de transports publics de voyageurs et de tenir compte des nouvelles dispositions législatives prises par les États membres pour réguler la fourniture de services de transports publics de voyageurs. Cette démarche est conforme aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne du 28 mars 2000 invitant la Commission, le Conseil et les États membres, dans les limites de leurs compétences respectives, à "accélérer la libéralisation dans des domaines tels que [...] le transport". L'actualisation du cadre juridique communautaire va permettre d'ouvrir progressivement le marché communautaire et d'harmoniser les principaux aspects des procédures d'adjudication dans tous les États membres.

⁴ JO L 156 du 28.6.1969, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1893/91/CEE (JO L 169 du 29.6.1991, p. 1)

⁵ "Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe" (Structure et organisation améliorées des opérations de transport urbain de voyageurs en Europe), Consortium Isoptope, CEC, 1998; "Examen du droit communautaire relatif aux obligations et contrats de service publics dans le domaine des transports terrestres de passagers", soumis à la Commission européenne par NEA Transport research and training, 1998

- (9) L'article 16 du traité dispose que les services d'intérêt économique général doivent fonctionner sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. L'introduction de la concurrence doit donc s'accompagner de règles communautaires garantissant la protection de l'intérêt général sur le plan de la qualité et de la disponibilité des transports publics. Il est important, pour garantir l'intérêt général, que les consommateurs et les parties intéressées disposent d'informations intégrées sur les services fournis.
- (10) La liberté d'établissement, qui est un principe fondamental de la politique commune des transports, exige que les opérateurs d'un État membre établis dans un autre État membre aient effectivement accès au marché des transports publics de cet État, de manière transparente et sans discrimination.
- (11) Le traité définit des règles spécifiques en matière de restrictions de la concurrence. L'article 86, paragraphe 1, notamment, oblige les États membres à respecter les règles du traité en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises qui se sont vu accorder des droits exclusifs. L'article 86, paragraphe 2, soumet les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général à ces règles, sous certaines conditions.
- (12) Afin de garantir l'application du principe de non discrimination et l'égalité de traitement des opérateurs concurrents, il est indispensable de définir des procédures de base communes devant être respectées par les autorités compétentes lors de la conclusion de contrats de service public ou de la définition de critères minimaux applicables à l'exploitation des transports publics. Conformément aux principes de droit communautaire, il incombe aux autorités compétentes d'appliquer la reconnaissance mutuelle des normes techniques ainsi que la proportionnalité des critères de sélection en mettant en oeuvre ces procédures. Conformément au principe de subsidiarité, ces procédures de base communes doivent permettre aux autorités compétentes des États membres de conclure des contrats de service public ou de définir des critères minimaux applicables à l'exploitation des transports publics en tenant compte de la situation juridique ou des données factuelles présentes au niveau national ou régional.
- (13) Les études et l'expérience montrent que le recours aux appels à la concurrence pour les contrats de service public constitue un moyen efficace pour bénéficier des avantages offerts par la concurrence en matière de coût, d'efficacité et d'innovation, sans entraver l'accomplissement des missions particulières imparties aux opérateurs de services d'intérêt général.
- (14) La directive 92/50/CEE du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services⁶ et la directive 93/38/CEE du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications⁷ définissent les règles d'adjudication qui doivent être obligatoirement appliquées lors de la conclusion de certains contrats. Lorsque ces règles s'appliquent, les éléments du présent règlement

⁶ JO L 209 du 24.7.1992, p. 1, modifiée en dernier lieu par la directive 97/52/CE (JO L 328 du 28.11.1997, p. 1)

⁷ JO L 199 du 9.8.1993, p. 84), modifiée en dernier lieu par la directive 98/4/CE (JO L 101 du 1.4.1998, p. 1)

concernant l'obligation de mettre les contrats en concurrence et les manières de sélectionner les opérateurs ne s'appliquent pas.

- (15) Les appels d'offres en vue d'attribuer des contrats de service public ne devraient cependant pas être obligatoires lorsqu'ils présentent un risque pour les normes de sécurité applicables à la fourniture de services par rail ou pour la coordination d'un réseau de métro ou ferroviaire léger. Les parties intéressées devraient néanmoins pouvoir s'exprimer sur des projets visant l'octroi d'un contrat de cette manière et ceci à un moment où il serait encore possible de tenir compte de leur avis. Lorsque des services ferroviaires faisant l'objet de contrats attribués de cette manière sont totalement intégrés avec des services d'autobus, ces derniers devraient pouvoir faire l'objet du même contrat.
- (16) Les appels d'offres en vue d'attribuer des contrats de service public ne devraient pas être obligatoires lorsque le contrat porte sur des sommes modiques. Le niveau de ces sommes devrait être plus élevé pour la mise en adjudication d'un réseau entier que pour celle d'une partie de réseau ou d'une seule ligne.
- (17) Compte tenu du caractère spécifique et commercialement viable de certaines parties du marché des transports publics, les autorités compétentes devraient pouvoir faciliter de nouvelles initiatives ayant leur origine dans le marché et comblant un vide qu'aucun opérateur ne dessert actuellement, en accordant des droits exclusifs sur une ligne précise, à la demande de l'opérateur. Ces droits pourraient être accordés sans appel d'offres s'ils ont une durée strictement limitée et ne sont pas renouvelables.
- (18) Lorsque les autorités accordent un droit exclusif sans indemnisation financière directe, elles doivent pouvoir accorder ce droit au moyen d'une procédure simplifiée qui doit néanmoins garantir une concurrence non discriminatoire entre les opérateurs.
- (19) Les autorités doivent pouvoir indemniser les opérateurs des frais engagés pour respecter les critères minimaux applicables à l'exploitation des transports publics, pour autant que l'indemnisation puisse être calculée de manière équitable et qu'elle ne diminue pas la pression exercée sur les opérateurs pour qu'ils accordent la priorité aux exigences des voyageurs.
- (20) Les dispositions du présent règlement qui s'appliquent aux opérateurs doivent également s'appliquer aux cas où les services de transports publics sont fournis par un organisme public dont la personnalité juridique n'est pas distincte de celle de l'organisme public qui agit en tant qu'autorité compétente. Toute autre solution qui consisterait à ne pas appliquer ces dispositions aux cas où l'État agit en tant qu'entreprise ne garantirait pas l'application non discriminatoire du droit communautaire.
- (21) Les études et l'expérience montrent que lorsque des services sont fournis dans le cadre de contrats de service public dont la durée est limitée à cinq ans, les opérateurs ne sont pas gênés dans l'accomplissement des missions qui leur ont été imparties. Afin de fausser le moins possible le jeu de la concurrence tout en maintenant la qualité des services, les contrats de service public devraient en principe être limités à cette durée. Des périodes plus longues peuvent cependant être nécessaires lorsque l'opérateur doit investir dans l'infrastructure, le matériel roulant ou d'autres véhicules ferroviaires qui sont liés à des services de transport particuliers dans des zones géographiques données, et qui ont de longues périodes de récupération.

- (22) Conformément au principe de non discrimination, les autorités compétentes devraient garantir que les contrats de service public ne couvrent pas une zone géographique plus grande que celle requise par l'intérêt général, notamment en ce qui concerne la nécessité de fournir des services intégrés à des groupes importants de voyageurs dont le trajet effectué sur le réseau de transports publics comporte habituellement plus d'une correspondance.
- (23) Lorsqu'il convient que les autorités compétentes protègent les employés pour garantir l'intérêt général lorsque la conclusion d'un contrat de service public risque d'entraîner un changement d'opérateur, elles doivent être habilitées à demander aux opérateurs d'appliquer les dispositions correspondantes de la directive 77/187/CEE du Conseil du 14 février 1977 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements⁸.
- (24) Il est nécessaire que les procédures établies conformément au présent règlement soient transparentes et que des procédures de recours contre les décisions prises par les autorités compétentes soient mises en place. Les autorités devraient également conserver une trace de leurs décisions pendant dix ans, conformément au délai de prescription fixé à l'article 15 du règlement (CE) n° 659/99 du Conseil⁹ qui concerne les procédures concernant les aides d'État.
- (25) Le règlement (CEE) n° 1191/69 dispose que les coûts d'exploitation et les recettes, les frais généraux, les actifs et les créances liés au respect des exigences de service public doivent faire l'objet d'une comptabilité séparée. Cette disposition doit être maintenue, sous une forme modernisée, notamment pour que les autorités rentabilisent les dépenses engagées et que les montants versés à titre d'indemnisation ne soient pas utilisés pour fausser la concurrence.
- (26) Les paiements compensatoires qui dépassent les coûts nets supportés par un opérateur pour respecter les exigences de service public peuvent être examinés au titre des règles communautaires relatives aux aides d'État. Il convient donc que la Communauté définisse des règles permettant d'établir qu'une indemnisation n'est pas excessive. La conclusion de contrats par voie d'appels d'offres constitue un bon moyen de s'en assurer, pourvu que les résultats de l'adjudication résultent d'un marché équitable et réaliste.
- (27) Le règlement (CEE) n° 1191/69/CEE exempte les indemnisations accordées conformément à ses dispositions de la procédure de notification des aides visée à l'article 88, paragraphe 3, du traité; le présent règlement établit de nouvelles dispositions détaillées, tenant compte des circonstances spécifiques du secteur des services de transports publics de voyageurs, ainsi que des exigences modernisées en matière de comptabilité séparée, pour garantir la compatibilité des indemnisations avec les règles communautaires relatives aux aides d'Etat; il met également en place de nouvelles procédures détaillées permettant à la Commission de surveiller ces paiements. Il est donc opportun de continuer d'exempter les indemnisations accordées conformément aux dispositions du présent règlement de la procédure de notification des aides.

⁸ JO L 61 du 5.3.1977, p. 26, directive modifiée par la directive 98/50/CE (JO L 201 du 12.7.1998, p. 88)

⁹ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1

- (28) En vue d'améliorer le fonctionnement du présent règlement à la lumière de l'expérience acquise, la Commission devrait rendre compte des incidences de la législation communautaire et de l'application du présent règlement.
- (29) Étant donné que les autorités compétentes des États membres et les opérateurs auront besoin de temps pour s'adapter aux dispositions du présent règlement, il conviendrait de prévoir des dispositions en vue d'appliquer des régimes transitoires.
- (30) Du fait des obligations internationales de la Communauté, l'accès aux marchés des transports publics des États membres a été accordé dans certaines circonstances à certains opérateurs de pays tiers ; le présent règlement ne limite pas cet accès.
- (31) Le présent règlement remplace le règlement (CEE) n° 1191/69 qui doit donc être abrogé.
- (32) Le règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil du 4 juin 1970 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable¹⁰, contient une disposition concernant le remboursement de servitudes inhérentes à la notion de service public. Cette disposition qui anticipe expressément l'entrée en vigueur de nouvelles règles communautaires est désormais redondante et doit être supprimée,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

CHAPITRE I

Champ d'application et définitions

Article premier

Champ d'application

Le présent règlement s'applique à l'exploitation nationale et internationale de services de transports publics de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable. Il définit les conditions dans lesquelles les autorités compétentes peuvent indemniser les opérateurs de transport des coûts supportés pour respecter les exigences de service public et accorder des droits exclusifs pour l'exploitation de services de transports publics de voyageurs et compte tenu de la poursuite d'objectifs de service public légitimes dans un contexte de concurrence régulée.

Article 2

Relations avec le droit des marchés publics

Le présent règlement s'entend sans préjudice des obligations applicables aux autorités compétentes découlant des directives 92/50/CEE et 93/38/CEE.

¹⁰ JO L 130 du 15.6.1970, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 543/97 (JO L 84 du 26.3.1997, p. 6)

Lorsque l'une de ces directives rend obligatoire l'organisation d'un appel d'offres pour un contrat de service public, l'article 6, paragraphe 1, les articles 7, 8 et 12, l'article 13, paragraphes 1 et 2, et l'article 14 du présent règlement ne s'appliquent pas à l'attribution de ce contrat.

Article 3

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par :

- (a) "**autorité compétente**": tout organe d'État habilité à intervenir dans les marchés de transports publics de voyageurs ou tout autre organe investi d'un tel pouvoir;
- (b) "**adjudication directe**": adjudication d'un contrat à un opérateur donné au terme d'une procédure à laquelle aucun autre opérateur ne peut participer;
- (c) "**droit exclusif**": droit permettant à un opérateur d'exploiter certains services de transport de voyageurs sur une ligne, un réseau ou dans une zone donnés, à l'exclusion d'autres opérateurs potentiels;
- (d) "**services intégrés**": des services ferroviaires et des services d'autobus proposés ensemble, directement par un opérateur dans le cadre d'un seul contrat de service public, par une seule équipe d'employés jouissant du même statut contractuel faisant l'objet d'un compte d'exploitation unique, et ayant un service d'information, une billetterie et des horaires uniques;
- (e) "**opérateur**": une entreprise de droit public ou privé qui fournit des services de transports publics de voyageurs ou un service faisant partie d'un organisme public qui fournit des services de transports publics de voyageurs;
- (f) "**période de récupération**": la période de récupération pour un opérateur d'un élément d'actif correspond à la période durant laquelle on estime, en appliquant un taux d'actualisation approprié, que le coût pour l'opérateur de cet élément d'actif, net de toute valeur de revente, va dépasser le gain net pour l'opérateur, produit par rapport à l'actif, notamment par les voyageurs et les pouvoirs publics;
- (g) "**transports publics de voyageurs**": transports offerts au public de manière continue;
- (h) "**contrat de service public**": tout accord juridiquement contraignant conclu entre une autorité compétente et un opérateur en vue de remplir des exigences de service public. Aux fins du présent règlement, un contrat de service public est également:
 - (i) une décision juridiquement contraignante, arrêtée avec le consentement préalable de l'opérateur, par laquelle une autorité compétente confie à l'opérateur la fourniture de services ou
 - (ii) les conditions attachées à une décision, arrêtée par une autorité compétente, visant à confier la fourniture de services à un opérateur faisant partie du même organisme public.

- (i) **"exigence de service public"**: une exigence définie par une autorité compétente pour garantir des services de transports publics de voyageurs suffisants;
- (j) **"valeur"**: valeur d'un service de transports publics de voyageurs, d'une ligne, d'un contrat, d'un régime d'indemnisation ou d'un marché correspondant à la rémunération totale, hors TVA, du ou des opérateurs, y compris l'indemnisation financière versée par les pouvoirs publics et les recettes provenant de la vente des titres de transport qui ne sont pas distribuées à l'autorité compétente en question.

CHAPITRE II

Garantie de qualité des transports publics de voyageurs

Article 4

1. En appliquant le présent règlement, les autorités compétentes garantissent la fourniture de services de transports publics de voyageurs suffisants et d'un niveau de qualité et de disponibilité élevé en concluant des contrats de service public conformément au chapitre III ou en définissant des critères minimaux applicables à l'exploitation des transports publics, conformément au chapitre IV.
2. Pour l'évaluation des services de transports publics, la définition des critères de sélection et d'adjudication et l'attribution des contrats de services publics, les autorités compétentes prennent au moins en considération les critères suivants:
 - (a) les facteurs relatifs à la protection de consommateurs y compris l'accessibilité des services sur le plan de la fréquence, de la vitesse, de la ponctualité, de la fiabilité, de l'étendue du réseau et des informations fournies sur le service;
 - (b) le niveau des tarifs appliqués aux différents groupes d'usagers et la transparence de ces tarifs;
 - (c) l'intégration entre les différents services de transport, y compris l'intégration en matière d'information, de billetterie, d'horaires, de droits des consommateurs et d'utilisation des points de correspondance;
 - (d) l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite;
 - (e) les facteurs environnementaux, y compris les normes locales, nationales et internationales, relatifs aux émissions des polluants de l'air, du bruit et des gaz liés au réchauffement du planète;
 - (f) le développement équilibré des régions ;
 - (g) les besoins en matière de transport des personnes habitant les zones les moins peuplées;
 - (h) la santé et la sécurité des voyageurs;
 - (i) les qualifications du personnel;

- (j) la manière dont les réclamations sont traitées et les litiges entre voyageurs et opérateurs réglés, ainsi que les indemnisations prévues en cas de défaillance du service.
3. Les opérateurs de services de transports publics de voyageurs mettent à la disposition de ceux qui en font la demande des informations exhaustives et à jour sur les horaires et les tarifs des services, ainsi que sur leur accessibilité pour les différentes catégories de personnes à mobilité réduite. La seule redevance qu'ils imposent sert à couvrir le coût administratif marginal lié à la fourniture des informations.

CHAPITRE III

Contrats de service public

Article 5

Utilisation obligatoire de contrats de service public

Un contrat de service public est conclu pour le versement de toute indemnisation financière des dépenses engagées pour satisfaire aux exigences de service public, y compris les indemnisations sous forme d'utilisation des éléments d'actif à des taux inférieurs à ceux du marché, sauf s'il s'agit d'indemniser les coûts liés au respect des règles générales applicables à l'exploitation des transports publics de voyageurs, conformément aux dispositions de l'article 10;

Un contrat de service public est également conclu pour l'octroi de tous les droits exclusifs.

Article 6

Attribution de contrats de service public

Les contrats de service public attribués au titre du présent règlement respectent les exigences suivantes:

- a. Les contrats sont attribués par voie d'appels d'offres, sauf dans les cas visés aux articles 7 et 8.
- b. Les contrats disposent que l'opérateur prend en charge au moins les coûts afférents à la fourniture des services visés dans le contrat de service public. Ces coûts comprennent notamment les coûts de personnel, d'énergie, de maintenance et de réparation des véhicules et du matériel roulant.
- c. La durée des contrats est limitée et ne dépasse pas cinq ans. Cependant la durée du contrat peut tenir compte de la période de récupération lorsque:
 - (i) le contrat dispose que l'opérateur fournit le matériel ferroviaire roulant, d'autres véhicules particulièrement modernes sur le plan technique, ou l'infrastructure à condition que ces éléments d'actif soient liés à certains services de transports situés dans des zones géographiques données, et que
 - (ii) la période de récupération de ces éléments d'actif pour l'opérateur dépasse cinq ans,

Dans ce cas, le contrat tient compte de l'importance économique relative de la valeur des éléments d'actif en question par rapport à la valeur estimée totale des services couverts par le contrat.

- d. Les contrats demandent aux opérateurs de fournir aux autorités compétentes, tous les ans et séparément pour chaque ligne, des informations sur les services fournis, les tarifs pratiqués, le nombre de voyageurs transportés, et les plaintes enregistrées.

Article 7

Attribution directe de contrats de service public

1. Les autorités compétentes peuvent décider, au cas par cas et sous réserve des dispositions du paragraphe 3, d'attribuer directement des contrats de service public dans le domaine du chemin de fer, du métro ou du métro léger lorsque des normes de sécurité nationales ou internationales n'ont pas pu être respectées d'une autre manière.
2. Les autorités compétentes peuvent décider, au cas par cas et sous réserve des dispositions du paragraphe 3, d'attribuer directement des contrats de service public dans le domaine du métro ou du métro léger lorsque toute autre solution entraînerait des coûts supplémentaires pour maintenir la coordination entre l'opérateur et le gestionnaire d'infrastructure et que ces coûts ne seraient pas compensés par un accroissement des bénéfices.
3. Les autorités compétentes qui souhaitent attribuer un contrat selon les conditions visées aux paragraphes 1 et 2 doivent faire connaître leur décision préliminaire de le faire au moins un an à l'avance et conformément aux dispositions de l'article 13 tout en indiquant les faits et l'analyse sur lesquels elles fondent leur décision préliminaire.
4. Si, à la date d'entrée en vigueur du présent règlement, un opérateur fournit directement des services intégrés et que les conditions énoncées aux paragraphes 1 et 2 sont réunies, l'autorité compétente peut inclure les services non ferroviaires, dont les autobus, dans le contrat de service public qui sera directement attribué à l'opérateur, à condition que l'État membre concerné donne son accord et en informe la Commission en justifiant sa décision, au moyen notamment d'indicateurs de performance appropriés.
5. Les autorités compétentes peuvent décider, au cas par cas, d'attribuer directement des contrats de service dont la valeur annuelle moyenne est estimée à moins de 400 000 euros. Les autorités compétentes qui incorporent toutes leurs exigences de service public dans un seul contrat de service public peuvent décider d'attribuer directement ce contrat de service public si sa valeur annuelle moyenne est estimée à moins de 800 000 euros.

Aucune exigence concernant une certaine quantité de services ne doit être fractionnée afin d'échapper à l'obligation de lancer un appel d'offres.

6. Si un opérateur propose une nouvelle initiative destinée à fournir un service là où il n'en existe aucun, l'autorité compétente peut attribuer directement à l'opérateur le droit exclusif de fournir ce service nouveau, sous réserve que le service ne fera pas l'objet d'une indemnisation financière dans le cadre d'un contrat de service public.

Un service ne peut pas faire plus d'une fois l'objet de l'attribution directe d'un contrat de service public dans les conditions établies au premier alinéa.

Article 8

Attribution de contrats de service public fondée sur une comparaison de la qualité

Une autorité compétente peut attribuer sans appel d'offres un contrat de service public pour un service limité à une ligne et ne recevant aucune indemnisation financière au titre d'un contrat de service public, à condition que:

- a) un avis ait été publié invitant à la soumission de propositions; et
- b) l'autorité ait choisi, sur la base de ces propositions, et au moyen d'une comparaison de leur qualité, l'opérateur ou les opérateurs fournissant le meilleur service au public.

Article 9

Clauses de sauvegarde

1. Une autorité compétente peut demander à l'opérateur sélectionné de sous-traiter à des tiers non apparentés une certaine proportion des services couverts par le contrat. Cette obligation de sous-traiter ne doit pas dépasser la moitié de la valeur des services couverts par le contrat.
2. Une autorité compétente peut décider de ne pas attribuer de contrat de service public à un opérateur si cela amène ce dernier à détenir plus d'un quart du marché considéré de services de transports publics de voyageurs.
3. Lorsqu'un contrat de service public comprend un droit exclusif, l'autorité compétente peut demander à l'opérateur sélectionné d'offrir au personnel préalablement engagé pour fournir les services les droits dont il aurait bénéficié s'il y avait eu un transfert au sens de la directive 77/187/CEE. L'autorité recense le personnel et donne des précisions sur ses droits contractuels.
4. Les autorités compétentes peuvent demander à l'opérateur sélectionné de s'établir dans l'État membre en question, sauf lorsque la législation communautaire adoptée conformément à l'article 71 du traité établit la liberté de fournir des services. Les autorités compétentes qui attribuent des contrats de service public ne peuvent cependant pas opérer de discrimination à l'encontre des opérateurs potentiels établis dans d'autres États membres au motif qu'ils ne sont pas encore établis dans l'État membre en question ou qu'ils ne sont pas encore en possession de la licence les autorisant à exploiter les services.
5. Lorsque les autorités compétentes appliquent une des conditions visées aux paragraphes 1 à 4, elles fournissent aux opérateurs potentiels tous les renseignements utiles lors de l'ouverture de la procédure d'attribution du contrat de service public.

CHAPITRE IV

Critères minimaux applicables à l'exploitation des transports publics de voyageurs

Article 10

Sans préjudice des contrats de service public conclus conformément aux dispositions du chapitre III, les autorités compétentes peuvent définir des règles générales ou des critères minimaux devant être respectés par tous les opérateurs. Ces règles ou critères sont appliqués sans discrimination à tous les services de transport similaires situés dans la zone géographique dont elles sont responsables. Le coût de mise en conformité avec ces règles ou critères minimaux peut être compensé, à condition que:

- (a) une règle ou un critère qui limite les tarifs ne le fasse que pour une certaine catégorie de passagers;
- (b) le montant annuel de l'indemnisation versée à l'opérateur pour avoir respecté les règles générales ou les critères minimaux dans la zone couverte par la règle ou le critère en question ne dépasse pas un cinquième de la valeur des services fournis par l'opérateur dans cette zone; et
- (c) l'indemnisation puisse être obtenue de manière non discriminatoire par tous les opérateurs.

CHAPITRE V

Questions procédurales

Article 11

Notification

L'indemnisation versée conformément au présent règlement est exemptée de la procédure de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité.

Article 12

Procédures d'adjudication

- 1. La procédure adoptée pour l'appel d'offres ou pour comparer la qualité est équitable, ouverte et non discriminatoire.
- 2. La procédure inclut la publication conformément à l'article 13.
- 3. En cas d'appel d'offres, la procédure comprend:
 - (a) des critères de sélection tenant compte des critères énoncés à l'article 4, paragraphe 2, qui définissent les exigences minimales de l'autorité;
 - (b) des critères d'adjudication tenant compte des critères énoncés à l'article 4, paragraphe 2, qui définissent les éléments sur lesquels l'autorité se fonde pour faire son choix parmi les offres qui remplissent les critères de sélection; et

- (c) des spécifications techniques définissant les exigences de service public couvertes par le contrat et indiquant les éléments d'actif mis à la disposition du soumissionnaire choisi et les conditions correspondantes.

Il doit y avoir un délai d'au moins cinquante deux jours entre la publication de l'appel d'offres et la date limite de réception des offres.

- 4. Les autorités compétentes incluent dans les informations qu'elles fournissent aux opérateurs potentiels les informations dont elles disposent, dans le cadre des contrats de service public, sur les services fournis par les opérateurs, les tarifs pratiqués et le nombre de passagers transportés au cours des cinq dernières années.

Article 13

Transparence

- 1. Les décisions préliminaires, les décisions et les avis arrêtés conformément au présent règlement font l'objet d'une publication appropriée mentionnant, dans le cas des décisions préliminaires et des décisions, les raisons sur lesquelles elles se fondent.
- 2. Les autorités compétentes envoient à l'Office des publications officielles des Communautés européennes, par les voies les mieux adaptées, les avis et les décisions portant sur les contrats de service public et les régimes d'indemnisation dont la valeur annuelle est estimée respectivement à 400 000 euros ou plus, ou à 800 000 euros ou plus pour qu'ils soient publiés au Journal officiel des Communautés européennes.

La valeur la plus élevée visée au premier alinéa s'applique si l'autorité compétente a incorporé toutes les exigences de service public dans un seul contrat de service public.

- 3. Les autorités compétentes communiquent sur demande :
 - a) les conditions des contrats de service public qu'elles ont attribués;
 - b) les conditions des règles générales qu'elles ont définies pour l'exploitation des transports publics; et
 - c) les informations qu'elles détiennent, dans le cadre des contrats de service public, sur les services fournis par les opérateurs, les tarifs pratiqués et le nombre de passagers transportés.
- 4. Les autorités compétentes conservent pendant au moins dix ans le dossier de chaque procédure d'attribution de contrat de service public, de manière à pouvoir justifier leurs décisions ultérieurement. Elles mettent à la disposition des parties intéressées qui en font la demande des résumés de ces dossiers.

5. Les États membres communiquent à la Commission, avant la fin du mois de mars de chaque année :
 - a) un résumé du nombre, de la valeur estimée et de la durée des contrats de service public que les autorités compétentes ont attribués l'année précédente, en distinguant les services par chemin de fer, par autobus et par voie navigable ainsi que les contrats donnés à la suite d'un appel d'offres, d'une procédure de comparaison de la qualité ou par attribution directe; et
 - b) un résumé de l'étendue et du contenu des règles générales ou critères minimaux qui étaient en vigueur l'année précédente et pour lesquels des indemnisations ont été fournies, précisant le montant de l'indemnisation.

Article 14

Procédures de recours

1. Les États membres garantissent aux opérateurs et aux autres parties intéressées le droit d'intenter un recours auprès d'un organisme public des décisions et des décisions préliminaires prises par les autorités compétentes au titre du présent règlement. Cet organisme est indépendant, sur le plan de son organisation, de son financement, de sa structure juridique et de ses procédures décisionnelles, des autorités compétentes concernées et des opérateurs.
2. Les instances de recours sont habilitées à demander toute information utile aux autorités compétentes, aux entreprises et aux tiers impliqués dans l'État membre concerné. Ces informations sont communiquées sans retard injustifié.
3. Les instances de recours sont tenues d'examiner les réclamations et de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier à la situation dans un délai maximal de deux mois à compter de la réception de toutes les informations.
4. Nonobstant les dispositions visées au paragraphe 5, les décisions des instances de recours sont contraignantes pour toutes les parties concernées par ces décisions.
5. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que les décisions arrêtées par les instances de recours soient soumises à un contrôle juridictionnel.

Article 15

Dispositions comptables

1. Les services soumis à des contrats de service public conclus avec une autorité compétente particulière sont considérés comme une activité séparée du point de vue comptable et exploités en tant que division comptable séparée, distincte des autres activités menées par l'entreprise, que ces activités aient ou non un rapport avec le transport de voyageurs.

2. Chaque division comptable satisfait aux conditions suivantes:
 - (a) les comptes d'exploitation sont séparés;
 - (b) les pourcentages de frais généraux, d'actifs et de créances afférents à chaque activité sont imputés suivant leur utilisation effective;
 - (c) les principes de comptabilisation des coûts sur lesquels repose la tenue des comptes séparés sont clairement définis;
 - (d) pour chaque activité, les dépenses sont compensées par les revenus d'exploitation des services concernés et par les indemnités versées par les pouvoirs publics à titre d'indemnisation du coût lié au respect des exigences de service public en question, sans possibilité de transfert à une autre activité.
3. Les opérateurs percevant une indemnisation liée au respect des critères minimaux applicables à l'exploitation des transports publics visés à l'article 10 indiquent séparément, dans leur comptabilité, les coûts imputables au respect de la règle générale ou du critère en question, les revenus supplémentaires apportés par la conformité à la règle ou au critère et l'indemnisation versée. L'indemnisation versée et les revenus supplémentaires perçus compensent les coûts supportés, sans possibilité de transfert à une activité non soumise à la règle ou au critère en question.

CHAPITRE VI

Dispositions finales

Article 16

Indemnisation

Sauf dans le cas des contrats de service public attribués par voie d'appel d'offres, les autorités compétentes ne versent en aucun cas d'indemnisation plus élevée ni n'appliquent de procédures moins strictes que ce que prévoient les règles contenues dans l'annexe I.

Article 17

Mesures transitoires

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que les régimes, les contrats ou les accords établis en dehors des modalités du présent règlement ne sont plus valables dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur du règlement.
2. Lorsque, à la date d'entrée en vigueur du présent règlement, un opérateur est tenu, aux termes d'un contrat de service public, d'investir dans l'infrastructure ferroviaire et que la période de récupération de cet investissement va se prolonger au-delà de trois ans, l'autorité compétente peut prolonger de trois ans au maximum la période transitoire de trois ans visée au paragraphe 1, compte tenu de cette période de récupération et de l'importance économique relative des éléments d'actif en question par rapport à la valeur totale estimée des services couverts par le contrat.

3. Jusqu'à leur date d'expiration, les régimes, les contrats et les accords visés aux paragraphes 1 et 2 sont individuellement soumis aux dispositions du règlement (CEE) n° 1191/69 qui leur étaient applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du présent règlement.

Article 18

Opérateurs des pays énumérés à l'annexe II

Aux fins du présent règlement et sans préjudice de l'article 9, paragraphe 4, les opérateurs des pays énumérés dans l'annexe II sont traités comme des entreprises communautaires, conformément aux modalités et aux conditions de l'accord conclu entre la Communauté et chacun de ces pays. La Commission actualise cette annexe en fonction de l'évolution des obligations internationales de la Communauté en publiant un avis au Journal officiel des Communautés européennes (série L).

Article 19

Surveillance par la Commission

1. Les États membres consultent la Commission sur toute disposition législative, réglementaire ou administrative nécessaire à la mise en œuvre du présent règlement.
2. La Commission prépare, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement, un rapport sur l'application du règlement dans les États membres et sur les incidences pour les voyageurs et propose, le cas échéant, des modifications du règlement. Le rapport comprend un examen du fonctionnement de l'exemption prévue à l'article 7, paragraphe 4.

Article 20

Abrogation et modification

1. Le règlement (CEE) n° 1191/69 est abrogé.
2. Le paragraphe 2 de l'article 3 du règlement (CEE) n° 1107/70 est supprimé.

Article 21

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen

La présidente

Par le Conseil

Le président

ANNEXE I

Règles applicables à l'indemnisation en l'absence d'appel d'offres

1. Lorsqu'une autorité compétente indemnise un opérateur parce qu'il remplit une exigence de service public conformément au présent règlement et que l'indemnisation n'est pas liée à un contrat de service public attribué par appel d'offres, le montant de l'indemnisation n'est pas supérieur à l'effet financier net dû au respect de l'exigence de service public, calculé conformément aux règles visées dans la présente annexe.
2. L'effet financier net correspond à la somme des incidences du respect de l'exigence de service public:
 - (i) sur les dépenses de l'opérateur (coûts évités diminués des dépenses supplémentaires engagées) et
 - (ii) sur les recettes de l'opérateur (recettes supplémentaires diminuées des recettes renoncées).
3. L'effet financier net est déterminé en tenant compte des incidences du respect de l'exigence de service public sur l'ensemble des activités de l'opérateur.
4. L'effet financier net est calculé en comparant la situation où l'exigence de service public est remplie, avec la situation qui aurait existé si l'exigence n'avait pas été remplie et si les services concernés par l'exigence avaient été exploités aux conditions du marché.
5. Il conviendrait de donner une estimation des tarifs, du nombre de voyageurs et des coûts dans le cas de figure où l'exigence n'aurait pas été remplie (cas de référence).
6. Le cas de référence peut être calculé d'une des manières suivantes:
 - (i) en utilisant les données existant avant que l'opérateur commence à remplir l'exigence de service public, pour autant que les circonstances n'aient pas changé au point de ne plus fournir une référence fiable en matière de tarifs, de nombre de voyageurs et de coûts; ou
 - (ii) en établissant une comparaison avec des données disponibles sur des services comparables exploités aux conditions du marché; ou
 - (iii) en estimant les coûts des services et la demande.

Le calcul du cas de référence devrait tenir dûment compte de l'évolution du marché des transports correspondant.

7. Le calcul de l'effet financier sur les recettes tient compte, notamment, de la modification des tarifs et du nombre de voyageurs. Le calcul tient compte de l'effet que le respect de l'exigence de service public et la modification de la qualité, de la quantité et du prix des services fournis ont sur la demande de services de transports. Cette évaluation ne se limite pas à l'impact sur le segment du réseau directement concerné par l'exigence mais englobe également les effets sur les autres parties du réseau.

8. Le calcul des effets financiers sur les coûts liés au respect d'une exigence de service public est analogue au calcul des effets sur les recettes. Lorsque l'exigence couvre uniquement quelques-uns des services fournis par l'opérateur, les coûts communs tels que les frais généraux sont répartis entre ces services et les autres en fonction de la valeur de chaque groupe de services.
9. Les coûts résultant du respect d'exigences de service public sont calculés sur la base d'une gestion efficace de l'opérateur et de la fourniture de services de transport d'un niveau de qualité suffisant.

Le montant de l'indemnisation est fixé à l'avance pour la durée du contrat ou du régime d'indemnisation, sauf dans le cas d'un ajustement du montant de l'indemnisation pouvant être fixé par le contrat ou le régime en fonction de certains facteurs prédéfinis. Le montant de l'indemnisation est dans tous les cas fixé pour au moins un an.

L'indemnisation liée au respect des exigences de service public ne peut être octroyée que si l'opérateur en question, s'il considérait ses propres intérêts commerciaux, ne remplirait pas l'exigence en l'absence de cette indemnisation ou s'il ne la remplirait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions.

ANNEXE II

Pays dont les opérateurs doivent être traités comme des entreprises communautaires aux fins du présent règlement, conformément à l'article 18

Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie.