

## N° 6645

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

**PROJET DE LOI**

relatif à la promotion du transport combiné

\* \* \*

*(Dépôt: le 13.1.2014)*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (24.12.2013) .....	1
2) Texte du projet de loi .....	2
3) Exposé des motifs .....	3
4) Commentaire des articles .....	8
5) Fiche financière .....	9
6) Communication de la Commission .....	12

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre du Développement durable et des Infrastructures est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relatif à la promotion du transport combiné.

Château de Berg, le 24 décembre 2013

*Le Ministre du Développement durable  
et des Infrastructures,*

François BAUSCH

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### **Art. 1. *Objet***

L'Etat, représenté par le membre du gouvernement ayant les transports terrestres dans ses attributions, ci-après désigné „le Ministre“, peut octroyer une aide en faveur du transport combiné fret ferroviaire et fluvial.

Les aides visées par la présente loi sont:

- les aides au transport ferroviaire intérieur d'UTI;
- les aides au transport ferroviaire international d'UTI;
- les aides au transport fluvial d'UTI.

### **Art. 2. *Définitions***

Aux fins de la présente loi, on entend par:

- opérateur: entreprise ou groupement d'entreprises qui supporte, conformément aux articles 4 et 5, sur le maillon central de transport entre terminaux terrestres et/ou fluviaux, le risque financier d'organiser un service ferroviaire et/ou fluvial complet dans une chaîne de transport combiné;
- TEU: unité de mesure pour un conteneur ayant une hauteur de 2,591 mètres, une largeur de 2,438 mètres et une longueur de 6,058 mètres;
- UTI: tout conteneur terrestre ou maritime, toute caisse mobile ou toute semi-remorque ayant une capacité de transport équivalant à au moins 1 TEU;
- UTI km: distance exprimée en kilomètre, parcourue par une UTI par voie ferrée et fluviale.

### **Art. 3. *Champ d'application***

Sont visées par la présente loi, tous les opérateurs situés sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, qui assument la responsabilité contractuelle d'acheminer les UTI par chemin de fer, respectivement par barge.

### **Art. 4. *Aide au transport ferroviaire intérieur d'UTI***

Toutes les relations intérieures entre terminaux et/ou hubs ferroviaires et fluviaux organisées au moins sur 20 km ou comprenant la collecte d'UTI's en vue de leur regroupement et/ou de leur envoi par train respectivement barge à destination d'autres Etats, ou la distribution d'UTI's venant d'autres Etats par train, respectivement barge vers différents centres de transbordement situés au Luxembourg, peuvent faire l'objet d'une aide. L'aide est octroyée selon les modalités prévues par les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires, telles qu'interprétées par la Commission européenne et le mode de financement étatique de l'aide est arrêté par règlement grand-ducal.

### **Art. 5. *Aide au transport ferroviaire et fluvial international d'UTI***

Tout service régulier international partant ou aboutissant à un terminal intermodal situé sur le réseau ferré luxembourgeois ou à un port fluvial luxembourgeois peut faire l'objet d'une aide. L'aide est octroyée selon les modalités prévues par les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires, telles qu'interprétées par la Commission européenne et le mode de financement étatique de l'aide est arrêté par règlement grand-ducal.

### **Art. 6. *Forme de l'aide***

La forme de l'aide est une subvention directe.

### **Art. 7. *Procédure de demande, d'octroi et de contrôle de l'aide***

Les opérateurs peuvent déposer auprès du Ministre un dossier de candidature à un subside relatif à une ou plusieurs des aides, selon les modalités arrêtées par règlement grand-ducal.

Les dossiers de candidatures font l'objet d'une instruction visant à établir leur éligibilité. L'aide est accordée par décision du Ministre sur l'octroi ou non d'un subside avec information à l'opérateur par lettre recommandée dans un délai de trois mois à partir du moment où l'opérateur lui a transmis un

dossier complet. La décision du Ministre repose sur les critères arrêtés par règlement grand-ducal ou précisés dans l'appel à candidatures.

La décision du Ministre est valable pour une durée qui ne peut excéder la durée maximale du dispositif d'aides.

Lorsqu'un opérateur bénéficiaire d'une aide octroyée en vertu de la présente loi cesse volontairement son activité au cours d'une période de 5 ans à partir de la décision d'octroi de l'aide, que la cessation soit totale ou partielle, il doit en informer le Ministre sans délai. Celui-ci peut demander le remboursement total ou partiel de l'aide versée, selon les modalités arrêtées par règlement grand-ducal.

Lorsqu'un opérateur bénéficiaire d'une aide octroyée en vertu de la présente loi procède à une modification substantielle de son activité ou modifie les conditions de son exercice, il doit en informer sans délai le Ministre. Celui-ci peut demander le remboursement total ou partiel de l'aide versée, selon les modalités arrêtées par règlement grand-ducal.

#### **Art. 8. Règles de cumul**

Les aides octroyées en vertu de la présente loi peuvent être cumulées avec d'autres aides compatibles avec le marché commun dans la limite des seuils.

Tout subside qui aurait été perçu en trop ou indûment doit être remboursé par virement sur le compte de la Trésorerie de l'Etat sans délai après que le Ministre en ait fait la requête par lettre recommandée.

L'opérateur bénéficiaire d'une aide octroyée en vertu de la présente loi atteste sur l'honneur ne pas profiter d'une aide qui soit contraire ou incompatible avec le présent régime d'aides. Il atteste également sur l'honneur ne pas profiter d'une aide d'Etat autre que le présent régime d'aides pour les mêmes coûts éligibles.

#### **Art. 9. Dispositions pénales**

Les personnes qui ont obtenu une aide au sens de la présente loi sur la base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets, sont passibles des peines prévues à l'article 496 du Code pénal.

#### **Art. 10. Dispositions financières et budgétaires**

L'octroi et le versement des aides instituées par la présente loi se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle.

En ce qui concerne l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi, les aides peuvent être octroyées et versées rétroactivement au 1er janvier 2013.

\*

## **EXPOSE DES MOTIFS**

### **A) Considérations générales**

Le développement de modes de transport alternatifs à la route, en particulier sur les axes de trafics massifiés constitue un enjeu majeur de la politique des transports en Europe.

Depuis 20 ans, l'évolution de la part de marché de la route a mis en évidence la nécessité de disposer d'offres de transports plus écologiques. En 2005, en Europe, un peu plus des trois-quarts (76,5%) du transport intérieur de marchandises étaient réalisés par route, moins d'un cinquième (17,6%) par chemin de fer et le reste (5,9%) par voie navigable intérieure<sup>1</sup>.

Le transport multimodal est une vraie réponse au transfert modal, en sachant que les flux de marchandises sont responsables de plus de 40% des émissions de CO<sub>2</sub> du secteur des transports et de plus de 10% des émissions totales.

L'aide au transport combiné s'inscrit ainsi résolument dans le cadre de la politique européenne des transports de l'avenir. Le réseau transeuropéen de transport vert, fait partie des objectifs repris dans le

<sup>1</sup> Les dossiers de l'observatoire Transports/Europe: dossier n° 7 – le transport intermodal en Europe juin 2005 – observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe: Conseil National des Transports Paris

„Livre Blanc“ du second paquet ferroviaire, et du règlement „Marco Polo II“ récemment reconduit pour une seconde période. Marco Polo II tend entre autres par des aides au transfert modal à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises.

Le but essentiel de la politique européenne des transports combinés est de créer un transfert modal de la route vers d'autres modes de transport. Il s'agit d'encourager le développement d'offres comodales par chemin de fer conduisant à des gains économiques (logistiques, énergie) et sociaux (congestion, pollution), par rapport au recours au seul transport routier.

Ainsi, déjà au sommet de Göteborg, les 15 et 16 juin 2001, le Conseil européen a déclaré que le rééquilibrage entre les modes de transport est au coeur de la stratégie du développement durable.

Par ailleurs, le Livre blanc de la Commission sur la politique commune des transports de septembre 2001 a souligné également que ce rééquilibrage passe par des mesures qui assurent l'intermodalité. Le transport combiné est l'un des secteurs dont dépend le succès des efforts de rééquilibrage en faveur de modes de transport plus respectueux de l'environnement, surtout en ce qui concerne le transport de marchandises.

La Communication de la Commission „*Pour une Europe en mouvement-Mobilité durable pour notre continent*“, présentant l'examen à mi-parcours du livre blanc, confirme la nécessité „*d'obtenir, le cas échéant, des reports de trafic vers des modes plus respectueux de l'environnement, en particulier sur les longues distances, dans les zones urbaines et sur les axes saturés*“. Elle souligne également que la „*comodité, autrement dit le recours efficace à différents modes de transport isolément ou en combinaison, débouchera sur une utilisation optimale et durable des ressources*“.

De même, le règlement Marco Polo II relève la nécessité de soutenir les efforts du secteur des transports et de la logistique visant à transférer durablement une partie des transports des marchandises de la route vers le rail et relève, dans ce contexte, le rôle de l'intermodalité.

Par ailleurs, l'article 5 de la décision n° 661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport dispose que:

*„les priorités sont les suivantes:*

*a) la création et le développement de liaisons et d'interconnexions clés nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement, compléter les chaînons manquants et achever les grands axes, en particulier sur leurs tronçons transfrontaliers, franchir les obstacles naturels et améliorer l'interopérabilité des grands axes; ...“.*

Au sens de cette décision, un développement d'un axe tel que la liaison Port de Mertert-Terminal de Bettembourg pourrait être qualifié de projet européen d'intérêt commun.

Dans la plupart des pays européens, le transport combiné ferroviaire et fluvial, encore appelé transport intermodal, a fait l'objet depuis plusieurs années d'aides plus ou moins importantes de la part des Etats membres.

Le problème rencontré par le transport combiné est précisément celui que, notamment pour des distances inférieures à 300 km, les coûts excèdent les tarifs du marché et ceci principalement en raison des charges de transbordement importantes, propres à ce type de transport.

Le transport de marchandises est un secteur marchand et concurrentiel dont le choix des modes d'acheminement ne peut être imposé par l'Etat. L'offre et la demande sont décidées par les différents acteurs économiques selon une stratégie logistique et industrielle propre. C'est le marché qui dicte le moyen de transport.

Le concept de mobilité durable sur lequel se fonde le développement de la politique commune des transports présuppose un système de transport intégré dans lequel les différents modes se concurrencent équitablement.

Il incombe également de constituer des chaînes de transport dans lesquelles chaque mode est utilisé pour la partie du déplacement pour laquelle il est le plus compétitif.

Le handicap majeur qu'il s'agit de dépasser et de compenser par les aides est que l'organisation du transport combiné se traduit par des coûts opérationnels plus élevés dus aux ruptures de charge.

Dans l'opinion publique, les camions dérangent en congestionnant les artères routières. Ils sont par ailleurs la source majeure du problème des émissions de dioxyde de carbone. Les politiques publiques se doivent donc d'encourager le recours à des modes massifiés par souci écologique et ceci sur des

axes où le trafic de marchandises est important, mais où le marché ne parvient pas à le traiter autrement que par la route.

Par conséquent, le Luxembourg doit se donner les moyens, en raison de sa situation centrale, de mettre en place une stratégie adaptée et surtout viable.

La viabilité économique de cette stratégie est à la base de cet avant-projet de loi, car pour le transport combiné l'efficacité réduite en raison des coûts supplémentaires de transbordement (personnel, grues, aires de stockage, facteur temps) nécessite une subvention afin de contrer les surcoûts logistiques qui sont susceptibles de se présenter. Cette aide est destinée aux opérateurs pour améliorer l'attractivité de ces services. Le but est l'incitation à favoriser la massification des flux et leur compétitivité malgré les transbordements supplémentaires par rapport au mode routier.

Pour mener à bien cette politique, le Luxembourg désire accompagner financièrement la promotion et le développement des modes de transport combiné, par des aides publiques aux opérateurs se reconvertisant au transport combiné.

Il est vital de reconnaître à temps les atouts qu'offre la situation centrale du Luxembourg pour le transport de fret de l'avenir. En effet, le Luxembourg pourrait oeuvrer dans le sens d'une interconnexion en Europe. Il s'agit de ne pas manquer l'occasion d'un exercice de subventions déjà pratiqué sous la forme d'aides directes depuis des années dans les pays limitrophes, même si la situation de zone de transit historiquement à dominante routière et la petitesse du territoire ne font qu'accroître les difficultés de rendre attractif la voie fluviale qui bénéficie pourtant de nombreux avantages (sûre pour matières dangereuses, la plus grande capacité de tous modes, ponctualité, etc.).

Les distances parcourues sur le territoire luxembourgeois étant restreintes, il est envisagé de ne pas limiter la subvention au transport combiné sur la distance nationale, mais également de l'incorporer en tenant compte de l'ensemble de son parcours international, ceci afin d'arriver à une subvention compensatoire viable pour les transporteurs. Le transporteur devra utiliser un point intermodal comme le Port de Mertert et/ou le terminal de conteneurs de Bettembourg comme point de départ ou d'arrivée de la rupture de charge et du calcul de la subvention.

Le transport combiné ferroviaire et fluvial qui entre en ligne de compte pour le subside décrit se traduira donc par l'existence de deux catégories de relations: soit une relation strictement intérieure au territoire luxembourgeois pour un trajet éligible entre p. ex. Mertert et Bettembourg, soit la collecte ou la distribution d'unités de transport intermodal (UTI) en vue ou au départ d'un service international.

Ici, l'idée maîtresse est de faire considérer les deux seules plateformes multimodales qui existent au Luxembourg, à savoir le site multimodal de Bettembourg et le site trimodal du port de Mertert comme une plateforme virtuelle unique qui en raison de l'exiguïté du territoire national serait à considérer comme une entité à faire relier par une navette ferroviaire. Il est évident qu'une telle liaison qui constitue un intérêt général ne peut être exploitée de manière rentable par un opérateur sans soutien public.

Au Luxembourg, en pratique, deux hypothèses peuvent se présenter qui justifient le recours au régime d'aides:

1. L'on part du principe de saturation des infrastructures existantes jusqu'en 2015. Dans ce cas de figure, les opérateurs susceptibles de bénéficier du modèle d'aides sont Lorry Rail, VIIA, CEMAT et le Groupe CFL Multimodal.
2. Tous les opérateurs présents sur l'axe seront susceptibles d'opérer des trains au départ/à l'arrivée du terminal de Bettembourg et donc de bénéficier de ces aides.

Les considérations générales étant développées dans la partie A), il convient de préciser que le fondement juridique de l'aide résulte du droit européen B).

## **B) Fondement juridique de l'aide**

Le droit européen autorise les Etats membres à accorder des aides pour le transport combiné de marchandises.

L'article 93 du TFUE prévoit que les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports sont compatibles avec le marché intérieur. La notion de „coordination des transports“ utilisée à l'article 93 du TFUE a une signification qui va au-delà du simple fait de faciliter le développement d'une activité économique. Elle implique une intervention des autorités publiques visant à orienter

l'évolution du secteur des transports dans l'intérêt commun. Quant à la notion d'aide répondant aux besoins de coordination, elle renvoie à la nécessité d'une intervention publique en l'absence de marché concurrentiel ou en cas de défaillance du marché existant. Il en est notamment ainsi lorsque certains modes de transport ne couvrent pas les externalités négatives qu'ils engendrent pour la société.

A cet égard, le chapitre 6 intitulé „Les aides à la coordination des transports“ des lignes directrices ferroviaires (JO C 184 du 22 juillet 2008, p. 13) définit les critères permettant d'examiner la compatibilité, sur la base de l'article 93 TFUE, des aides à la coordination des transports dont notamment celles liées à la réduction des coûts externes qui sont destinées à encourager un transfert modal vers le rail. Les mêmes critères de compatibilité sont applicables, par analogie, au transport fluvial.

Le fondement juridique de l'aide étant connu, il s'agit de se poser la question de l'analyse concrète du cas luxembourgeois par la Commission européenne C).

### C) Analyse du cas luxembourgeois par la Commission européenne

Ce sont les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires qui constituent le texte clé en la matière et qui seront déterminantes<sup>2</sup>.

La Commission européenne procédera à l'examen de la compatibilité du régime d'aides envisagé avec les conditions des lignes directrices ferroviaires. Elle peut appliquer dans ce contexte les critères applicables aux aides à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, à la réduction des coûts externes et à l'interopérabilité. En effet, les conditions telles que détaillées dans ces lignes directrices apparaissent au vu de cette pratique comme suffisantes pour conclure à la compatibilité de l'aide.

Les conditions de compatibilité avec le marché intérieur au titre des dispositions pertinentes de ces lignes directrices sont notamment la nécessité et la proportionnalité de l'aide et dans ce contexte le respect des intensités d'aide prévues.

L'intensité de l'aide est calculée en référence au coût total du transport ferroviaire et aux coûts éligibles qui sont déterminés sur la base des éléments suivants:

Concernant les aides à l'utilisation d'infrastructures ferroviaires, les coûts éligibles sont les coûts supplémentaires d'utilisation d'infrastructures supportés par le transport ferroviaire mais pas par un mode de transport concurrent plus polluant.

Concernant les aides à la réduction des coûts externes, les coûts éligibles sont la partie des coûts externes que le transport ferroviaire permet d'éviter par rapport aux modes concurrents.

Ainsi, tant pour les aides à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire que pour les aides à la réduction des coûts externes, l'Etat membre doit fournir **une analyse de coûts comparative, transparente, raisonnée et quantifiée**, entre le transport ferroviaire et les options alternatives fondées sur d'autres modes de transport.

La Commission considère qu'il existe une présomption de nécessité et de proportionnalité de l'aide, lorsque l'intensité de l'aide reste inférieure aux valeurs suivantes:

(...)

b) pour les aides à la réduction des coûts externes, 30% du coût total du transport ferroviaire, dans la limite de 50% des coûts éligibles;

(...).

Pour les aides allant au-delà de ces seuils, il appartient aux Etats membres de faire la démonstration de la nécessité et de la proportionnalité des mesures concernées.

Concernant tant les aides à l'utilisation d'infrastructures ferroviaires que les aides à la réduction des coûts externes, l'aide doit être strictement limitée à la compensation des coûts d'opportunité liés à l'utilisation du transport ferroviaire plutôt qu'à l'utilisation d'un mode de transport plus polluant.

En tout état de cause, il doit être démontré que l'aide a réellement un effet incitatif de transfert modal vers le rail. Cela requerra en principe que l'aide se reflète dans le prix exigé du chargeur, puisque c'est à ce niveau que s'effectue le choix entre le rail et les modes de transport plus polluants comme la route.

<sup>2</sup> JOUE C 184 du 22 juillet 2008

Enfin, en ce qui concerne spécifiquement les aides à l'utilisation de l'infrastructure et à la réduction des coûts externes, il doit y avoir des perspectives réalistes de maintien du trafic transféré vers le rail pour que l'aide mène à un transfert durable du trafic.

Les plafonds d'aides fixés dans les lignes directrices sont applicables, que l'aide en cause soit financée intégralement au moyen de ressources d'Etat ou au moyen de ressources communautaires en totalité ou en partie. Les aides autorisées en application des lignes directrices ne peuvent être cumulées avec d'autres aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, ni avec d'autres financements communautaires, si un tel cumul aboutit à un niveau d'aide supérieur à celui prévu par les lignes directrices.

En cas d'aides à finalité différentes portant sur les mêmes coûts éligibles, le plafond d'aide le plus favorable est applicable.

En pratique, les principes de base sont repris dans l'avant-projet de loi en question et les détails seront fixés dans un règlement grand-ducal, ce qui présente l'avantage de lancer la procédure d'adoption de la loi avec les autorités luxembourgeoises tout en se synchronisant avec la Commission, afin de discuter les paramètres de la notification et du règlement grand-ducal.

Le règlement grand-ducal pourra être lancé au Luxembourg, une fois que la Commission aura adopté sa décision.

Cet exposé des motifs ne serait pas complet si on ne s'attachait pas à la typologie des aides D) et à l'impact financier E).

#### **D) Typologie des aides**

Les bénéficiaires potentiels des aides peuvent être tous les opérateurs situés sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, qui assument la responsabilité contractuelle d'acheminer les UTI par chemin de fer, respectivement par barge.

La distinction entre une aide au transport intérieur d'UTI et une aide au transport international d'UTI est relatée dans le détail de l'avant-projet de loi.

Le premier type de transport combiné concerne toutes les relations intérieures entre terminaux et/ou hubs ferroviaires et fluviaux organisées au moins sur 20 km ou comprenant la collecte d'UTI's en vue de leur regroupement et/ou de leur envoi par train respectivement barge à destination d'autres Etats, ou la distribution d'UTI's venant d'autres Etats par train, respectivement barge vers différents centres de transbordement situés au Luxembourg.

Le deuxième type de transport combiné concerne tout service régulier international partant ou aboutissant à un terminal intermodal situé sur le réseau ferré luxembourgeois ou à un port fluvial luxembourgeois.

Ces relations peuvent faire l'objet d'une aide. L'aide est octroyée selon les modalités prévues par les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires, telles qu'interprétées par la Commission européenne et le mode de financement étatique de l'aide sera arrêté par règlement grand-ducal.

Il s'agit d'un soutien continu et non dégressif par année à l'inverse de ce qui est pratiqué p. ex. en Belgique. La non-dégressivité de l'aide devient ici nécessaire au vu des dimensions réduites du territoire national.

Finalement, il convient de noter que l'aide sera octroyée aux opérateurs du transport ferroviaire ou fluvial.

#### **E) Impact financier**

L'impact financier est étudié en détail dans le document annexé.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *ad article 1er*

L'article 1er énonce l'objet du présent avant-projet de loi qui consiste en l'énumération des aides en faveur du transport combiné fret ferroviaire et fluvial.

Les aides visent à faciliter le transport ferroviaire intérieur, international et fluvial d'UTI.

### *ad article 2*

Les définitions des notions de référence utilisées dans le cadre de l'avant-projet de loi sous examen sont reprises à l'article 2.

### *ad article 3*

L'article 3 définit le champ d'application de la loi en avant-projet. Tous les opérateurs situés sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, qui assument la responsabilité contractuelle d'ache-miner les UTI par chemin de fer, respectivement par barge, peuvent bénéficier d'une aide.

### *ad article 4*

Toutes les relations intérieures entre terminaux et/ou hubs ferroviaires et fluviaux organisées au moins sur 20 km ou comprenant la collecte d'UTI's en vue de leur regroupement et/ou de leur envoi par train respectivement barge à destination d'autres Etats, ou la distribution d'UTI's venant d'autres Etats par train, respectivement barge vers différents centres de transbordement situés au Luxembourg, peuvent faire l'objet d'une aide. L'aide est octroyée selon les modalités prévues par les lignes direc-trices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires, telles qu'interprétées par la Commission européenne et le mode de financement étatique de l'aide est arrêté par règlement grand-ducal.

### *ad article 5*

Tout service régulier international partant ou aboutissant à un terminal intermodal situé sur le réseau ferré luxembourgeois ou à un port fluvial luxembourgeois peut faire l'objet d'une aide. L'aide est octroyée selon les modalités prévues par les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires, telles qu'interprétées par la Commission européenne et le mode de financement étatique de l'aide est arrêté par règlement grand-ducal.

### *ad article 6*

L'article 6 décrit l'aide comme une subvention directe.

### *ad article 7*

L'article 7 décrit la procédure de demande, d'octroi et de contrôle de l'aide.

### *ad article 8*

L'article 8 décrit les règles de cumul.

### *ad article 9*

L'article 9 contient des dispositions pénales.

### *ad article 10*

L'article 10 contient des dispositions financières et budgétaires.

## **FICHE FINANCIERE**

### **jointe au projet de loi relatif à la promotion du transport combiné**

Le projet de loi se propose de soutenir le transport combiné par rail et voie fluviale.

Le but est d'augmenter la part du rail et du fluvial par l'acheminement notamment des conteneurs maritimes et des semi-remorques ainsi que le déplacement des marchandises entre centres d'activités.

Les aides s'avèrent nécessaires compte tenu du caractère onéreux du transport par rail et par voie fluviale sur courte distance et des coûts de manutention additionnels spécifiques au transport combiné.

Le droit européen autorise les Etats membres à accorder des aides pour le transport combiné de marchandises. Selon l'article 107 du Traité de l'Union européenne, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun *les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.*

Selon l'article 93 du Traité de l'Union européenne, *sont compatibles avec les traités 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.*

En matière d'aides à l'utilisation de l'infrastructure, les régimes d'aides visent notamment à réduire le handicap que constituent les ruptures de chaînes intermodales par rapport au transport routier de porte à porte.

Les opérateurs de transport combiné doivent payer des frais de manutention alors que les entreprises de pur transport routier ne paient pas les frais de transbordement.

Les lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires constituent le texte clé en la matière (*annexe*).

L'impact financier luxembourgeois a été évalué en se basant sur:

- les trafics actuellement existants (Anvers, Le Boulou, Lodi et Lübeck, Helsingborg, Trieste et Ludwigshafen);
- la liaison fluviale Rotterdam-Mertert planifiée à partir de 2014;
- la liaison nationale Mertert-Bettembourg;
- sans prendre en considération les aides existantes (France, Belgique, Suisse, Marco Polo).

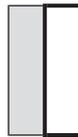
Le budget de l'Etat 2013 en la matière est inscrit au montant de EUR 1.000.000.– sous l'article budgétaire 20.5.33.10 (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).

	2012 (simulation)						2013					
	# trains/ barges	# moyen d'UIT manut.	Plafond aides	Aide moyenne/ train ou barge	Total Aide	Aide moyenne/ UIT	# trains/ barges	# moyen d'UIT manut.	Plafond aides	Aide moyenne/ train ou barge	Total Aide	Aide moyenne/ UIT
Anvers	384	20	2.401	2.200	<b>844.800</b>	55	384	20	2.401	2.200	<b>844.800</b>	55
Luebeck	288	10	2.801	1.500	<b>432.000</b>	75	288	12,5	3.502	1.500	<b>432.000</b>	60
Helsingborg												
Trieste	72	25	3.975	1.350	<b>97.200</b>	54	288	30	4.770	1.500	<b>432.000</b>	50
<i>Le Boulou (Combiné)</i>					<b>618.624</b>						<b>618.624</b>	
Ludwigshafen	72	0	1.800	0	<b>0</b>		384	0	1.800	0	<b>0</b>	
Lodi	152	40	5.603	2.400	<b>364.800</b>	60	152	40	5.603	2.400	<b>364.800</b>	60
<i>Trafics internationaux combiné</i>					<b>2.357.424</b>						<b>2.692.224</b>	
Le Boulou (part AF)	2.304	36	6.360	1.074	<b>1.855.872</b>	27	2.304	36	6.360	1.074	<b>1.855.872</b>	27
<i>Trafics internationaux AF</i>					<b>1.855.872</b>						<b>1.855.872</b>	
Rotterdam							192	94	11.485	7.370	<b>1.415.040</b>	78
<i>Trafics internationaux fluvial</i>					<b>0</b>						<b>1.415.040</b>	
National							192	30	1.044	3.400	<b>652.800</b>	113
<i>Trafics nationaux</i>					<b>0</b>						<b>652.800</b>	
<b>Budget annuel total</b>					<b>4.213.296</b>						<b>6.615.936</b>	
<b>Budget sur 4 ans</b>	<b>26.113.584</b>											

**Légende**

Trains non éligibles

Trains mixtes

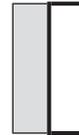


	2014						2015						Commentaires
	# trains/ barges	# moyen d'UTI manut.	Plafond aides	Aide moyenne/ train ou barge	Total Aide	Aide moyenne/ UIT	# trains/ barges	# moyen d'UTI manut.	Plafond aides	Aide moyenne/ train ou barge	Total Aide	Aide moyenne/ UIT	
Anvers	480	20	2.401	2.200	<b>1.056.000</b>	55	480	20	2.401	2.200	<b>1.056.000</b>	55	hors aides belges
Luebeck	384	13	3.502	1.500	<b>576.000</b>	60	480	13	3.502	1.500	<b>720.000</b>	60	hors MP (-EUR 1.650/train)
Helsingborg													
Trieste	480	30	4.770	1.500	<b>720.000</b>	50	672	30	4.770	1.500	<b>1.008.000</b>	50	Hors MP
Le Boulou (Combiné)					<b>618.624</b>						<b>618.624</b>		
Ludwigshafen	384	0	1.800	0	<b>0</b>		480	0	2.250	0	<b>0</b>		
Lodi	152	40	5.603	2.400	<b>364.800</b>	60	152	40	5.603	2.400	<b>364.800</b>	60	hors aides suisses
Trafics internationaux combiné					3.335.424						3.767.424		
Le Boulou (part AF)	2.304	36	6.360	1.074	<b>1.855.872</b>	27	2.304	36	6.360	1.074	<b>1.855.872</b>	27	hors aides fr
Trafics internationaux AF					1.855.872						1.855.872		
Rotterdam	192	109	13.252	7.950	<b>1.526.400</b>	73	192	123	15.019	8.530	<b>1.637.760</b>	69	
Trafics internatio- naux fluvial					1.526.400						1.637.760		
National	192	30	1.044	3.400	<b>652.800</b>	113	192	30	1.044	3.400	<b>652.800</b>	113	
Trafics nationaux					652.800						652.800		
<b>Budget annuel total</b>					<b>7.370.496</b>						<b>7.913.856</b>		

**Légende**

Trains non éligibles

Trains mixtes



## Communication de la Commission

### Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires

(2008/C 184/07)

#### 1. INTRODUCTION

##### 1.1. Contexte général: le secteur ferroviaire

- (1) Les chemins de fer disposent d'atouts uniques: il s'agit d'un mode de transport sûr et non polluant. Le transport ferroviaire peut ainsi apporter une contribution majeure au développement de transports durables en Europe.
- (2) Le Livre blanc «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» <sup>(1)</sup> et son examen à mi-parcours <sup>(2)</sup> soulignent combien un secteur ferroviaire dynamique est nécessaire à la constitution d'un système de transport des biens et des personnes performant, sûr et propre, qui contribue à la réalisation d'un marché européen unique durablement prospère. La congestion routière que subissent les villes et certaines zones de la Communauté européenne, la nécessité de répondre aux défis du changement climatique, le renchérissement du prix des hydrocarbures montrent à quel point il est nécessaire de stimuler le développement du transport par rail. A cet égard, il faut rappeler que les objectifs environnementaux fixés par le traité doivent être poursuivis également par la politique commune des transports <sup>(3)</sup>.
- (3) Pourtant, le secteur du transport ferroviaire en Europe souffre d'un manque d'attractivité. Des années 1960 à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, il a connu un déclin continu. Le trafic ferroviaire tant de marchandises que de passagers a baissé, en termes relatifs, par rapport aux autres modes. Le fret ferroviaire a même baissé en termes absolus: les charges transportées par chemin de fer étaient plus élevées en 1970 qu'en 2000. En effet, les entreprises ferroviaires traditionnelles n'étaient pas en mesure d'offrir la fiabilité et le respect des délais exigés par leurs clients, ce qui a conduit à un transfert du trafic du rail vers les autres modes de transport, et principalement vers la route <sup>(4)</sup>. Si le transport ferroviaire de passagers, en revanche, a continué de croître en termes absolus, cette augmentation paraît cependant très limitée par rapport à la croissance du transport routier et aérien <sup>(5)</sup>.
- (4) Si cette tendance semble s'être inversée récemment <sup>(6)</sup>, le chemin à parcourir pour rendre le transport ferroviaire solide et compétitif est encore long. Dans le secteur du transport ferroviaire de fret notamment, d'importantes difficultés subsistent, qui requièrent une action des pouvoirs publics <sup>(7)</sup>.
- (5) Le déclin relatif du secteur ferroviaire européen découle largement de l'organisation historique de l'offre de transport, essentiellement selon des schémas nationaux et monopolistiques.
- (6) Tout d'abord, en l'absence de concurrence sur les réseaux nationaux, les entreprises ferroviaires n'ont pas été incitées à réduire leurs coûts opérationnels et à développer de nouveaux services. Leurs activités n'ont pas apporté des revenus suffisants pour couvrir l'ensemble des coûts et des investissements nécessaires. Parfois, ces investissements nécessaires n'ont pas été réalisés. Dans certains cas, les États membres ont contraint les entreprises ferroviaires nationales à les effectuer alors qu'elles n'étaient pas

<sup>(1)</sup> COM(2001) 370 du 12.9.2001, p. 18.

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission «Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent — Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports» [COM(2006) 314 du 22.6.2006, p. 21]

<sup>(3)</sup> L'article 2 du traité énonce, parmi les principales missions de la Communauté, celle de promouvoir «une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement». Ces dispositions sont complétées par des objectifs particuliers définis dans l'article 174, qui dispose que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue notamment à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement. L'article 6 du traité énonce que: «Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable».

<sup>(4)</sup> De 1995 à 2005, le fret ferroviaire (exprimé en t.km) a augmenté de 0,9 % en moyenne par an, contre + 3,3 % de croissance moyenne annuelle pour la route pendant la même période (source Eurostat).

<sup>(5)</sup> De 1995 à 2004, le transport ferroviaire de passagers (exprimé en passagers.km) a augmenté de 0,9 % en moyenne par an, contre + 1,8 % de croissance moyenne annuelle pour les véhicules particuliers pendant la même période (source Eurostat).

<sup>(6)</sup> Depuis 2002, notamment dans les pays qui ont ouvert leurs marchés à la concurrence. En 2006, on relève une augmentation annuelle de 3,7 % de la performance du fret ferroviaire et de 3 % de la performance du transport de passagers. Cette amélioration devrait se confirmer en 2007.

<sup>(7)</sup> Communication de la Commission «Vers un réseau ferroviaire à priorité fret» [SEC(2007) 1322, SEC(2007) 1324 et SEC(2007) 1325 du 18.10.2007]

capables de les financer suffisamment sur leurs ressources propres. Il en a résulté un endettement important pour ces entreprises, endettement qui a lui-même eu un impact négatif sur leur développement.

- (7) En outre, le développement du transport ferroviaire en Europe a été limité en raison du manque de normalisation et d'interopérabilité des réseaux, tandis que les transporteurs routiers et aériens avaient développé une gamme de services internationaux. La Communauté européenne a hérité d'une mosaïque de réseaux ferroviaires nationaux caractérisés par des écartements des voies différents et des systèmes de signalisation et de sécurité incompatibles, qui ne permettent pas aux entreprises ferroviaires de tirer profit des économies d'échelle qui résulteraient de la conception d'infrastructures et de matériel roulant pour un seul et grand marché plutôt que pour 25 <sup>(1)</sup> marchés nationaux.
- (8) La Communauté européenne mène une politique destinée à la redynamisation du secteur ferroviaire selon trois axes principaux:
- a) par la mise en place progressive des conditions permettant l'émergence de la concurrence sur les marchés des services de transport ferroviaire;
  - b) par l'encouragement de la normalisation et de l'harmonisation technique sur les réseaux ferroviaires européens, avec pour objectif de réaliser une pleine interopérabilité au niveau européen;
  - c) par l'octroi de soutiens financiers, au niveau communautaire (dans le cadre du programme RTE-T et des fonds structurels).
- (9) La Communauté européenne a ainsi ouvert progressivement les marchés de transport ferroviaire à la concurrence. Un premier paquet de libéralisation a été adopté en 2001 comprenant la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires <sup>(2)</sup>, la directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires <sup>(3)</sup> et la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité <sup>(4)</sup>. Ce paquet a été suivi d'un deuxième paquet en 2004, dont les principales mesures sont le règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne <sup>(5)</sup>, la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité <sup>(6)</sup>, la directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel <sup>(7)</sup> et la directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires <sup>(8)</sup>. Enfin un troisième paquet a été adopté en 2007 comprenant le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 <sup>(9)</sup>, le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires <sup>(10)</sup>, la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire <sup>(11)</sup> et la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté <sup>(12)</sup>. En conséquence, le marché du fret ferroviaire a été

<sup>(1)</sup> Malte et Chypre ne disposent pas d'un réseau de transport ferroviaire.

<sup>(2)</sup> JO L 75 du 15.3.2001, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO L 75 du 15.3.2001, p. 26.

<sup>(4)</sup> JO L 75 du 15.3.2001, p. 29. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2007/58/CE (JO L 315 du 3.12.2007, p. 44).

<sup>(5)</sup> JO L 164 du 30.4.2004, p. 1.

<sup>(6)</sup> JO L 164 du 30.4.2004, p. 44.

<sup>(7)</sup> JO L 164 du 30.4.2004, p. 114.

<sup>(8)</sup> JO L 164 du 30.4.2004, p. 164.

<sup>(9)</sup> JO L 315 du 3.12.2007, p. 1.

<sup>(10)</sup> JO L 315 du 3.12.2007, p. 14.

<sup>(11)</sup> JO L 315 du 3.12.2007, p. 44.

<sup>(12)</sup> JO L 315 du 3.12.2007, p. 51.

ouvert à la concurrence le 15 mars 2003 sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire, puis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour le fret international et enfin à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour le cabotage ferroviaire. Le troisième paquet ferroviaire fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2010 l'ouverture à la concurrence du transport international de passagers. Certains États membres tels que le Royaume Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie ont déjà (partiellement) ouvert leurs marchés domestiques de transport de passagers.

- (10) La directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires <sup>(1)</sup> a mis en place un nouveau cadre institutionnel et organisationnel des acteurs du secteur ferroviaire, impliquant:
- a) la séparation des entreprises ferroviaires <sup>(2)</sup> des gestionnaires de l'infrastructure <sup>(3)</sup> sur le plan comptable et organique;
  - b) l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires;
  - c) la gestion des entreprises ferroviaires selon les principes qui s'appliquent aux sociétés commerciales;
  - d) l'équilibre financier des entreprises ferroviaires conforme à un business plan sain;
  - e) la compatibilité des mesures financières des États membres avec les règles relatives aux aides d'État <sup>(4)</sup>.
- (11) Parallèlement à ce processus de libéralisation, la Commission a entrepris, à un deuxième niveau, de favoriser l'interopérabilité des réseaux ferroviaires européens. Cette démarche s'est accompagnée d'initiatives communautaires pour renforcer le niveau de sécurité du transport ferroviaire <sup>(5)</sup>.
- (12) Le troisième niveau d'intervention publique en faveur du secteur ferroviaire réside dans les soutiens financiers. La Commission considère que ces soutiens peuvent se justifier dans certaines circonstances au vu des coûts d'adaptation importants du secteur ferroviaire.
- (13) Elle note en outre que l'injection de fonds publics dans le secteur des transports ferroviaires a toujours été importante. Depuis 2004, l'ensemble des États de l'Union européenne à 25 (UE 25) ont consacré au total environ 17 milliards d'euros à la construction et à l'entretien des infrastructures ferroviaires <sup>(6)</sup>. Concernant la compensation pour la prestation de services de transport de passagers non rentables, 15 milliards d'euros sont versés annuellement aux entreprises ferroviaires par les États membres <sup>(6)</sup>.
- (14) L'octroi d'aides d'État au secteur ferroviaire peut être autorisé lorsqu'il contribue à la réalisation d'un marché européen intégré, ouvert à la concurrence et interopérable, ainsi qu'aux objectifs communautaires de mobilité durable. Dans ce contexte, la Commission doit s'assurer que le soutien financier accordé par les pouvoirs publics n'entraîne pas des distorsions de concurrence contraires à l'intérêt commun. Dans certains cas, elle pourra demander des engagements des États membres vis-à-vis des objectifs communautaires en accompagnement de l'octroi d'aides.

## 1.2. Objectif et champ d'application des présentes lignes directrices

- (15) L'objectif des présentes lignes directrices est de fournir des orientations sur la compatibilité avec le traité des aides d'État aux entreprises ferroviaires, telles que définies par la directive 91/440/CEE et dans le contexte décrit ci-dessus. En outre, elles s'appliquent aussi pour le chapitre 3 aux entreprises de transport urbain, suburbain ou régional de passagers. Elles se fondent en particulier sur les principes établis par le législateur communautaire dans les trois paquets ferroviaires successifs. Leur but

<sup>(1)</sup> JO L 237 du 24.8.1991, p. 25. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2007/58/CE.

<sup>(2)</sup> L'article 3 de la directive 91/440/CEE définit les entreprises ferroviaires: «toute entreprise à statut privé ou public et titulaire d'une licence conformément à la législation communautaire applicable, dont l'activité principale est la fourniture de prestations de transport de marchandises et/ou de voyageurs par chemin de fer, la traction devant obligatoirement être assurée par cette entreprise; ce terme recouvre aussi les entreprises qui assurent uniquement la traction».

<sup>(3)</sup> L'article 3 de la directive 91/440/CEE définit les gestionnaire de l'infrastructure: «toute entité ou entreprise chargée notamment de l'établissement et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire ainsi que, éventuellement, de la gestion des systèmes de régulation et de sécurité de l'infrastructure. Les fonctions de gestionnaire de l'infrastructure sur tout ou partie d'un réseau peuvent être attribuées à plusieurs entités ou entreprises».

<sup>(4)</sup> Article 9, paragraphe 3, de la directive 91/440/CEE: «L'octroi des aides des États membres destinées à l'annulation des dettes visées au présent article se fait dans le respect des articles 73, 87 et 88 du traité».

<sup>(5)</sup> Notamment la directive 2004/49/CE.

<sup>(6)</sup> Source: Commission européenne, sur la base des données communiquées annuellement par les États membres. Ces données devraient même être plus élevées dans la mesure où tous les soutiens financiers et notamment les cofinancements dans le cadre des fonds structurels ou de cohésion ne sont pas communiqués.

est d'améliorer la transparence des financements publics et la sécurité juridique au regard des règles du traité dans le contexte de l'ouverture des marchés. Les présentes lignes directrices ne concernent pas les financements publics destinés aux gestionnaires d'infrastructure.

- (16) L'article 87, paragraphe 1, du traité prévoit que sont en principe incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Néanmoins de telles aides d'État peuvent, dans certaines situations, être justifiées au regard de l'intérêt commun de la Communauté. Certaines de ces situations sont mentionnées dans l'article 87, paragraphe 3, du traité, et s'appliquent au secteur des transports comme à d'autres secteurs de l'économie.
- (17) En outre, l'article 73 du traité prévoit que sont compatibles avec le marché commun «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». Cet article constitue une *lex specialis* dans l'économie générale du traité. Sur la base de cet article, le législateur communautaire a adopté deux textes spécifiques au secteur des transports: il s'agit des règlements (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 navigable <sup>(1)</sup> et (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 navigable <sup>(2)</sup>. De même, le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer <sup>(3)</sup> prévoit que certaines compensations peuvent être accordées par les États Membres aux entreprises ferroviaires.
- (18) L'article 3 du règlement (CEE) n° 1107/70 prévoit que les États Membres ne prennent de mesure de coordination ni n'imposent de servitudes inhérentes à la notion de service public comportant l'octroi d'aides au titre de l'article 73 du traité que dans les cas et conditions prévus par le règlement en question, sans préjudice toutefois des règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1192/69. Selon la jurisprudence «Altmark» de la Cour de justice des Communautés européennes <sup>(4)</sup>, il en découle que des aides d'État qui ne peuvent être autorisées sur la base des règlements (CEE) n° 1107/70, (CEE) n° 1191/69 ou (CEE) n° 1192/69 ne peuvent pas être déclarées compatibles avec le marché commun sur la base de l'article 73 du traité <sup>(5)</sup>. De plus, il convient de rappeler que les compensations de service public qui ne respectent pas les dispositions dérivées de l'article 73 du traité ne peuvent pas être déclarées compatibles avec le marché commun sur la base de l'article 86, paragraphe 2, ou de toute autre disposition du traité <sup>(6)</sup>.
- (19) Le règlement (CE) n° 1370/2007 («le règlement OSP») qui entrera en vigueur le 3 décembre 2009 et abroge les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 mettra en place un nouveau cadre juridique. Par conséquent, les aspects liés aux compensations de service public ne sont pas couverts par les présentes lignes directrices.
- (20) Suite à l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1370/2007, l'article 73 du traité pourra être appliqué directement comme base juridique pour établir la compatibilité des aides non couvertes par le règlement OSP, notamment les aides à la coordination du transport de fret. Il convient dès lors de développer une interprétation générale pour l'examen de la compatibilité des aides répondant aux besoins de la coordination avec l'article 73 du traité. Les présentes lignes directrices ont notamment pour objectif d'établir des critères pour cet examen ainsi que des seuils d'intensité. Compte tenu de la rédaction de l'article 73, la Commission doit néanmoins laisser la possibilité aux États membres de démontrer, le cas échéant, la nécessité et la proportionnalité de mesures qui iraient au-delà des seuils établis.
- (21) Les présentes lignes directrices portent sur l'application des articles 73 et 87 du traité et leur mise en œuvre concernant les financements publics destinés aux entreprises ferroviaires au sens de la directive 91/440/CEE. Les aspects suivants sont traités: le soutien public des entreprises ferroviaires au travers du financement des infrastructures (chapitre 2), les aides pour l'achat et le renouvellement du matériel

<sup>(1)</sup> JO L 156 du 28.6.1969, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CEE) n° 1893/91 (JO L 169 du 29.6.1991 p. 1).

<sup>(2)</sup> JO L 130 du 15.6.1970, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO L 156 du 28.6.1969, p. 8. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1791/2006 (JO L 363 du 20.12.2006, p. 1).

<sup>(4)</sup> Arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003, affaire C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* («Altmark»), Rec. 2003, p. I-7747.

<sup>(5)</sup> Arrêt *Altmark*, op.cit., point 107.

<sup>(6)</sup> Voir à cet égard décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67, point 17).

roulant (chapitre 3), l'annulation de dettes par les États visant à l'assainissement financier des entreprises ferroviaires (chapitre 4), les aides à la restructuration des entreprises ferroviaires (chapitre 5), les aides à la coordination des transports (chapitre 6), et les garanties d'État aux entreprises ferroviaires (chapitre 7). En revanche, les présentes lignes directrices ne traitent pas des modalités d'applications du règlement OSP, pour lequel la Commission n'a pas encore développé de pratique décisionnelle <sup>(1)</sup>.

## 2. LE SOUTIEN PUBLIC DES ENTREPRISES FERROVIAIRES AU TRAVERS DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES

- (22) Les infrastructures ferroviaires revêtent une importance majeure pour le développement du secteur des chemins de fer en Europe. Que ce soit pour l'interopérabilité, la sécurité ou le développement de la grande vitesse, des investissements considérables sont indispensables dans ces infrastructures <sup>(2)</sup>.
- (23) Les présentes lignes directrices ne s'adressent qu'aux entreprises ferroviaires. Dès lors, elles n'ont pas pour objectif de définir, au regard des règles en matière d'aides d'État, le régime juridique applicable au financement public des infrastructures. Le présent chapitre examine uniquement les effets du financement public des infrastructures sur les entreprises ferroviaires.
- (24) Les financements publics au développement d'infrastructures peuvent en effet procurer indirectement un avantage à des entreprises ferroviaires et ainsi constituer des aides. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, il conviendrait d'évaluer si la mesure en faveur des infrastructures a l'effet économique d'alléger les charges qui grèvent normalement le budget des entreprises ferroviaires <sup>(3)</sup>. Pour que cela soit le cas, il est notamment nécessaire qu'un avantage sélectif soit procuré aux entreprises en question, et que cet avantage ait son origine dans le financement des infrastructures considéré <sup>(4)</sup>.
- (25) Lorsque l'utilisation d'une infrastructure est ouverte à tous les usagers potentiels de manière égale et non discriminatoire, et que l'accès à cette infrastructure est facturé à un niveau conforme à la législation communautaire (directive 2001/14/CE), la Commission considère normalement que le financement public des infrastructures ne constitue pas des aides d'État en faveur des entreprises ferroviaires <sup>(5)</sup>.
- (26) La Commission rappelle par ailleurs que, lorsqu'un financement public d'infrastructures ferroviaires constitue une aide à une ou plusieurs entreprises ferroviaires, il peut être autorisé, par exemple sur la base de l'article 73 du traité, lorsque cette infrastructure répond aux besoins de la coordination des transports. A cet égard, le chapitre 6 des présentes lignes directrices est un point de référence pertinent pour l'analyse de la compatibilité.

## 3. LES AIDES À L'ACHAT ET AU RENOUELEMENT DU MATÉRIEL ROULANT

### 3.1. Objectif

- (27) La flotte de locomotives et de wagons utilisés pour le transport de passagers est âgée et parfois vétuste, notamment dans les nouveaux États membres. En 2005, 70 % des locomotives (diesel et électriques) et 65 % des wagons de l'UE25 avaient plus de 20 ans <sup>(6)</sup>. Si l'on considère uniquement les

<sup>(1)</sup> Elles ne concernent pas non plus l'application du règlement (CEE) n° 1192/69.

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission «Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent — Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports»

<sup>(3)</sup> Arrêt de la Cour de justice du 13 juin 2002, affaire C-382/99, Pays-Bas contre Commission, Rec. 2002 p. I-5163.

<sup>(4)</sup> Arrêt de la Cour de justice du 19 septembre 2000, affaire C-156/98, Allemagne contre Commission, Rec. 2000 p. I-6857.

<sup>(5)</sup> Décision de la Commission du 7 juin 2006, N 478/04, Irlande — Garantie de l'État pour les emprunts contractés par Coràs Iompair Eirann (CIÉ) pour des investissements d'infrastructure, (JO C 209 du 31.8.2006, p. 8); décision du 8 mars 2006, N 284/05, Irlande — *Regional Broadband Programme* (Programme régional large bande), (JO C 207 du 30.8.2006, p. 3), point 34; et les décisions suivantes: décision 2003/227/CE du 2 août 2002, concernant le parc Terra Mítica (Benidorm, Alicante) mis à exécution par l'Espagne, (JO L 91 du 8.4.2003, p. 23), point 64; décision du 20 avril 2005, N 355/04, — Belgique — Partenariat public privé pour la mise sous tunnel de la Krijgsbaan à Deurne, la mise en valeur de terrains industriels et de l'exploitation de l'aéroport d'Anvers, (JO C 176 du 16.7.2005, p. 11), point 34; décision du 11 décembre 2001, N 550/01, Belgique, Partenariat public privé pour la construction d'installations de chargement et de déchargement, (JO C 24 du 26.1.2002, p. 2), point 24; décision du 20 décembre 2001, N 649/01, United Kingdom, Freight Facilities Grant, (JO C 45 du 19.2.2002, p. 2), point 45; décision du 17 juillet 2002, N 356/02 Royaume Uni, Network Rail, (JO C 232 du 28.9.2002, p. 2), point 70; N 511/95 Jaguar Cars Ltd. Voir également Lignes directrices de la Commission relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation, (JO C 350 du 10.12.1994, p. 5), point 12; Livre blanc: des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures, (COM (1998) 466 final, point 43; communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes: un élément déterminant des systèmes de transport en Europe» [COM(2001) 35 final, p. 11].

<sup>(6)</sup> Source: UIC Rolling stock fleet in EU25 + Norway (2005).

États membres ayant rejoint l'Union européenne en 2004, 82 % des locomotives et 62 % des wagons avaient plus de 20 ans en 2005 <sup>(1)</sup>. Or, d'après les informations dont elle dispose, la Commission estime que 1 % environ de cette flotte est renouvelé annuellement.

- (28) Cette évolution reflète bien entendu les difficultés du secteur ferroviaire en général qui diminuent les incitations et la capacité des entreprises ferroviaires à investir dans un effort de modernisation et/ou de renouvellement du matériel roulant. Or, un tel investissement est indispensable pour maintenir la compétitivité du transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport plus polluants, ou qui engendrent plus de coûts externes. Il est également nécessaire pour limiter l'impact du transport ferroviaire sur l'environnement, notamment en diminuant les nuisances sonores qu'il cause, et en améliorer la sécurité. Enfin, l'amélioration de l'interopérabilité entre les réseaux nationaux implique des adaptations du matériel roulant existant afin de pouvoir maintenir la cohérence du système.
- (29) Au vu de ce qui précède, il apparaît que les aides à l'achat et au renouvellement du matériel roulant peuvent, dans certaines conditions, contribuer à plusieurs types d'objectifs d'intérêt commun et être donc considérées compatibles avec le marché commun.
- (30) Le présent chapitre vise à préciser les conditions dans lesquelles la Commission mène un tel examen de la compatibilité.

### 3.2. Compatibilité

- (31) L'examen de la compatibilité doit être réalisé en fonction de l'objectif d'intérêt commun, auquel l'aide contribue.
- (32) La Commission considère qu'en principe, les besoins de modernisation du matériel roulant peuvent être suffisamment pris en compte, soit dans la mise en œuvre des règles générales applicables aux aides d'État, soit en appliquant l'article 73 du traité, lorsque ces aides constituent des aides à la coordination des transports (voir chapitre 6).
- (33) En examinant la compatibilité des aides au matériel roulant, la Commission applique donc en règle générale les critères définis pour chacune des catégories d'aides suivantes dans les présentes lignes directrices ou dans tout autre document pertinent:
- a) aides à la coordination des transports <sup>(2)</sup>;
  - b) aides à la restructuration des entreprises ferroviaires <sup>(3)</sup>;
  - c) aides aux petites et moyennes entreprises <sup>(4)</sup>;
  - d) aides pour la protection de l'environnement <sup>(5)</sup>;
  - e) aides destinées à compenser des coûts relatifs aux obligations de services publics et dans le cadre de contrats de service public <sup>(6)</sup>;
  - f) aides à finalité régionale <sup>(7)</sup>.
- (34) S'agissant des aides régionales pour des investissements initiaux, les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale prévoient que, «dans le secteur des transports, les dépenses d'acquisition de matériel de transport (actifs mobiles) ne peuvent bénéficier d'aides à l'investissement initial» (point 50, note de bas de page 48). La Commission considère qu'il y a lieu de déroger à cette règle en ce qui concerne le transport ferroviaire de passagers. Ceci est dû aux spécificités de ce mode de transport,

<sup>(1)</sup> Source: CER (2005).

<sup>(2)</sup> Voir chapitre 6.

<sup>(3)</sup> Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, (JO C 244 du 1.10.2004, p. 2), et chapitre 5.

<sup>(4)</sup> Règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises (JO L 10 du 13.1.2001, p. 33). Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1976/2006 (JO L 368 du 23.12.2006, p. 85).

<sup>(5)</sup> Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (JO C 82 du 1.4.2008, p. 1).

<sup>(6)</sup> Règlement (CEE) n° 1191/69. Règlement OSP, dont il convient notamment de rappeler l'article 3, paragraphe 1: Lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public.

<sup>(7)</sup> Lignes directrices concernant les aides d'état à finalité régionale pour la période 2007-2013, (JO C 54 du 4.3.2006, p. 13), point 8.

notamment au fait que le matériel roulant dans ce secteur peut être durablement rattaché à des lignes ou services spécifiques. Ainsi, sous certaines conditions définies ci-après, les coûts d'acquisition du matériel roulant dans le secteur du transport ferroviaire de passagers (ou d'autres modes tels que le train léger, le métro ou le tramway), sont considérés comme étant des dépenses admissibles au sens des lignes directrices en question <sup>(1)</sup>. En revanche, les coûts d'acquisition du matériel roulant à l'usage exclusif du transport de fret ne sont pas admissibles.

- (35) Compte tenu de la situation décrite aux points 28 et 29, cette dérogation s'applique à tout type d'investissement, initial ou de remplacement, dans du matériel roulant, dès lors que le matériel est affecté à des lignes desservant régulièrement une région pouvant bénéficier d'aides sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité, une région ultrapériphérique ou une région à faible densité de population au sens des points 80 et 81 des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale <sup>(2)</sup>. Dans les autres régions, la dérogation ne s'applique que pour les aides à l'investissement initial. Pour les aides à l'investissement de remplacement, la dérogation ne s'applique que lorsque l'ensemble du matériel roulant modernisé suite à l'aide a un âge supérieur à 15 ans.
- (36) Afin d'empêcher des distorsions de la concurrence qui seraient contraires à l'intérêt commun, la Commission considère toutefois que cette dérogation doit être soumise à quatre conditions, qui doivent être remplies de manière cumulative:
- a) le matériel roulant concerné doit être exclusivement affecté aux services de transport urbain, suburbain ou régional de passagers dans une région spécifique ou pour une ligne spécifique desservant plusieurs régions; à cette fin, pour les besoins des présentes lignes directrices, on entend par «services de transport urbains et suburbains», les services de transport répondant aux besoins d'un centre urbain ou d'une agglomération, ainsi qu'aux besoins du transport entre ce centre ou cette agglomération et ses banlieues, et par «services de transport régionaux», les services de transport destinés à répondre aux besoins en transports d'une ou plusieurs régions. Des services de transport desservant plusieurs régions, dans un ou plusieurs États membres, peuvent ainsi entrer dans le champ d'application du présent point lorsque l'impact sur le développement régional des régions desservies peut être démontré, notamment par la régularité du service. Dans ce cas, la Commission vérifie que l'aide ne compromettra pas l'ouverture effective du marché du transport international de passagers et du cabotage suite à l'entrée en vigueur du troisième paquet ferroviaire;
  - b) le matériel roulant concerné doit rester exclusivement affecté à la région spécifique ou à la ligne spécifique traversant plusieurs régions pour laquelle il a bénéficié d'aides pendant au minimum dix ans;
  - c) le matériel roulant de remplacement doit répondre aux normes d'interopérabilité, de sécurité et environnementales <sup>(3)</sup> applicables sur le réseau concerné;
  - d) l'État membre doit démontrer que le projet contribue à une stratégie de développement régional cohérente.
- (37) La Commission veillera à éviter des distorsions de concurrence indues, notamment en prenant en compte les revenus additionnels que le matériel roulant remplacé sur la ligne concernée pourrait procurer à l'entreprise aidée, par exemple via une vente à des tiers ou une utilisation sur d'autres marchés. A cette fin, elle pourra subordonner l'octroi de l'aide à l'obligation pour l'entreprise bénéficiaire de vendre à des conditions normales de marché tout ou partie du matériel dont elle n'a plus l'usage, afin de permettre la poursuite de son utilisation par d'autres opérateurs; dans ce cas, la recette de la vente du matériel ancien sera déduite des dépenses admissibles.

<sup>(1)</sup> La Commission note que ce raisonnement peut, selon les circonstances spécifiques du cas d'espèce, s'appliquer mutatis mutandis aux véhicules utilisés dans le cadre du transport public de passagers par route, lorsque ceux-ci répondent aux dernières normes communautaires applicables aux véhicules neufs. Lorsque c'est le cas, dans un souci d'égalité de traitement, la Commission appliquera à de telles situations l'approche décrite ici pour le matériel roulant ferroviaire. La Commission encourage les États membres, lorsqu'ils accordent ce type d'aides à soutenir les technologies les moins polluantes et étudiera dans quelle mesure un soutien financier spécifique menant à des intensités d'aides plus élevées en faveur de telles technologies est approprié.

<sup>(2)</sup> Les régions les moins peuplées constituent des régions au niveau NUTS-II ou en font partie, avec une densité de population de 8 habitants par kilomètre carré au maximum et s'étendent aux zones contiguës de plus petite taille remplissant le même critère de population.

<sup>(3)</sup> Les aides à l'acquisition de nouveaux véhicules de transport qui vont au-delà des normes communautaires ou qui augmentent le niveau de protection environnementale en l'absence de normes communautaires sont possibles dans la cadre des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement.

- (38) Plus généralement, la Commission veillera à ce qu'il n'y ait pas d'utilisation abusive de l'aide. Les autres conditions prévues dans les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale, notamment en ce qui concerne les plafonds d'intensité, les cartes des aides à finalité régionale et les règles de cumul, sont d'application. La Commission note que les lignes spécifiques concernées peuvent, dans certains cas, traverser des régions auxquelles s'appliquent des plafonds d'intensité différents selon la carte des aides à finalité régionale. Dans ce cas, la Commission appliquera le taux d'intensité le plus élevé des régions desservies régulièrement par la ligne concernée, et ce proportionnellement à la régularité de cette desserte <sup>(1)</sup>.
- (39) En ce qui concerne les projets d'investissement dont les dépenses admissibles dépassent 50 millions d'euros, la Commission considère qu'il y a lieu, en raison des spécificités du secteur du transport ferroviaire de passagers, de déroger aux points 60 à 70 des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale. Toutefois, les points 64 et 67 desdites lignes directrices demeurent d'application lorsque le projet d'investissement porte sur du matériel roulant affecté à une ligne spécifique desservant plusieurs régions.
- (40) Si l'entreprise bénéficiaire s'est vue confier des opérations de service d'intérêt économique général qui prévoient l'achat et/ou le renouvellement de matériel roulant et reçoit déjà une compensation à cet effet, cette compensation doit être prise en compte dans le montant d'aide régionale qui peut être accordé à cette entreprise, afin d'éviter une surcompensation.

#### 4. LES ANNULATIONS DE DETTES

##### 4.1. Objectif

- (41) Comme il a été indiqué à la section 1.1, les entreprises ferroviaires ont historiquement connu une situation de déséquilibre entre leurs revenus et leurs coûts, notamment leurs coûts d'investissement. Cela a conduit à un endettement important, dont le service financier représente une charge très élevée pour les entreprises ferroviaires et limite leur capacité à entreprendre des investissements nécessaires, tant au niveau des infrastructures que du renouvellement du matériel roulant.
- (42) La directive 91/440/CEE a explicitement pris en compte cette situation. Cette directive indique en effet dans son septième considérant que les États membres doivent «veiller à ce que les entreprises ferroviaires publiques existantes jouissent d'une situation financière saine» et envisage qu'une «réorganisation financière» pourrait être nécessaire à ce titre. L'article 9 de ladite directive prévoit que les États membres «mettent en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires publiques existantes, des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'assainissement de la situation financière de celles-ci». Le paragraphe 3 du même article envisage l'octroi d'aides d'État «destinées à l'annulation des dettes visées au présent article», et dispose que l'octroi de ces aides doit se faire dans le respect des articles 73, 87 et 88 du traité.
- (43) Au début des années 1990, suite à l'entrée en vigueur de la directive 91/440/CEE, les États membres ont considérablement réduit les dettes des entreprises ferroviaires. La restructuration des dettes des entreprises ferroviaires a alors pris différentes formes:
- a) le transfert de tout ou partie des dettes à l'organisme en charge de la gestion de l'infrastructure, permettant ainsi à l'entreprise ferroviaire de fonctionner sur une base financière plus saine. Ce transfert a pu être réalisé lors de la séparation des activités d'exploitation de services de transport et de gestion de l'infrastructure;
  - b) la création d'entités séparées pour le financement de projets d'infrastructure (par exemple, les lignes à grande vitesse), permettant d'alléger les entreprises ferroviaires du poids financier futur qu'aurait représenté le financement de ces nouvelles infrastructures;
  - c) la restructuration financière des entreprises ferroviaires, notamment par l'annulation de tout ou partie des dettes.

<sup>(1)</sup> Lorsque la ligne ou le service spécifique dessert systématiquement (c'est-à-dire dans chaque trajet) la région à laquelle s'applique le taux le plus élevé, on applique ce taux à l'ensemble des dépenses admissibles. Lorsque la région à laquelle s'applique le taux le plus élevé n'est desservie que de manière occasionnelle, ce taux n'est appliqué qu'à la part des dépenses admissibles affectée à la desserte de cette région.

- (44) Ces trois types d'actions ont contribué à améliorer la situation financière des entreprises ferroviaires à court terme. L'endettement s'est réduit par rapport à l'ensemble du passif, de même que la part du remboursement des intérêts dans les coûts opérationnels. En général, l'allègement de la dette a permis à l'entreprise ferroviaire d'améliorer sa situation financière du fait d'une diminution des remboursements du capital et des intérêts. De plus, de tels allègements ont pu contribuer à baisser les taux d'intérêt, ce qui a une incidence substantielle sur le service financier de la dette.
- (45) Toutefois, la Commission constate que le niveau d'endettement de nombreuses entreprises ferroviaires reste préoccupant. Plusieurs de ces entreprises ont un niveau d'endettement supérieur aux niveaux acceptables pour une société commerciale, ne peuvent toujours pas s'autofinancer, et/ou ne peuvent pas financer leurs besoins d'investissement à travers les revenus apportés par les opérations de transport actuelles et futures. En outre, dans les États membres qui ont rejoint la Communauté après le 1<sup>er</sup> mai 2004, on constate que le niveau d'endettement des sociétés du secteur est considérablement plus élevé que dans le reste de la Communauté.
- (46) Cet état de fait se reflète dans le choix du législateur communautaire de ne pas modifier, lors de l'adoption des directives 2001/12/CE et 2004/51/CE, les dispositions de la directive 91/440/CEE. Ces dispositions s'inscrivent ainsi dans le cadre d'ensemble formé par les paquets ferroviaires successifs.
- (47) Le présent chapitre vise à préciser la façon dont la Commission entend appliquer, à la lumière de cette exigence posée par la législation secondaire, les règles du traité en matière d'aides d'État aux mécanismes de réduction de l'endettement des entreprises ferroviaires.

#### 4.2. Présence d'une aide d'État

- (48) A titre liminaire, la Commission rappelle que l'incompatibilité de principe posée par l'article 87, paragraphe 1, du traité, ne s'applique qu'aux aides qui «faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions», et uniquement «dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres». Selon une jurisprudence constante, lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide <sup>(1)</sup>.
- (49) Toute mesure imputable à l'État menant à l'annulation totale ou partielle de dettes en faveur spécifiquement d'une ou de plusieurs entreprises ferroviaires et au moyen de ressources d'État tombe donc dans le champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, du traité, dès lors que l'entreprise ferroviaire en question est active sur des marchés ouverts à la concurrence et que l'annulation de dettes renforce sa position dans au moins l'un de ces marchés.
- (50) La Commission rappelle que la directive 2001/12/CE a ouvert le marché des services de fret ferroviaire internationaux à la concurrence sur l'ensemble du Réseau transeuropéen de fret ferroviaire à partir du 15 mars 2003. Dès lors, la Commission considère que, en général, l'ouverture du marché à la concurrence a été réalisée au plus tard le 15 mars 2003.

#### 4.3. Compatibilité

- (51) Lorsqu'une annulation de dette pour une entreprise ferroviaire constitue une aide d'état couverte par l'article 87, paragraphe 1, du traité, elle doit être notifiée à la Commission conformément à l'article 88 du traité.
- (52) De manière générale, une telle aide doit être examinée sur la base des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté de 2004 (ci-après «les lignes directrices concernant les aides à la restructuration de 2004»), sous réserve du chapitre 5 des présentes lignes directrices.
- (53) Dans les cas spécifiques où les dettes annulées concernent exclusivement la coordination des transports, les compensations des obligations de service public ou la normalisation comptable, la compatibilité de ces aides sera examinée sur la base de l'article 73 du traité, des règlements adoptés pour son exécution et du règlement relatif à la normalisation des comptes <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 1980, affaire 730/79, Philip Morris Holland contre Commission, Rec. 1980 p. 2671, point 11.

<sup>(2)</sup> Règlement (CEE) n° 1192/69.

- (54) À la lumière de l'article 9 de la directive 91/440/CEE, la Commission considère en outre que, sous certaines conditions, de telles aides doivent pouvoir être autorisées en l'absence d'une restructuration financière, lorsque l'annulation porte sur des dettes anciennes, contractées avant l'entrée en vigueur de la directive 2001/12/CE, qui fixe les conditions de l'ouverture à la concurrence du secteur.
- (55) La Commission estime en effet que les aides de ce type peuvent être compatibles dans la mesure où elles visent à faciliter la transition vers un marché ferroviaire ouvert, comme prévu par l'article 9 de la directive 91/440/CEE <sup>(1)</sup>. Ainsi, la Commission considère que de telles aides peuvent être considérées, sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c) du traité <sup>(2)</sup>, compatibles avec le marché commun, pourvu que les conditions suivantes soient remplies.
- (56) Premièrement, l'aide doit servir à compenser des dettes clairement déterminées et individualisées, et contractées avant le 15 mars 2001, date de l'entrée en vigueur de la directive 2001/12/CE. L'aide ne peut en aucun cas dépasser le montant de ces dettes. Dans le cas des États membres ayant rejoint la Communauté après le 15 mars 2001, la date pertinente est la date d'adhésion à la Communauté. En effet, la logique de l'article 9 de la directive 91/440/CEE, reprise dans les directives successives, était de remédier à un niveau d'endettement accumulé dans un contexte où l'ouverture du marché au niveau communautaire n'avait pas encore été décidée.
- (57) Deuxièmement, les dettes concernées doivent être directement liées à l'activité de transport ferroviaire ou à des activités de gestion, construction ou utilisation d'infrastructure ferroviaire. Les dettes contractées pour réaliser des investissements qui ne sont pas directement liés au transport et/ou aux infrastructures ferroviaires ne sont pas éligibles.
- (58) Troisièmement, l'annulation de dettes doit se faire en faveur d'entreprises confrontées à un niveau d'endettement excessif, qui entrave une gestion financière saine de celles-ci. L'aide doit être nécessaire pour remédier à cette situation en ce sens que l'évolution prévisible de la concurrence sur le marché ne permettrait pas à l'entreprise d'assainir sa situation financière dans un avenir prévisible. L'évaluation de ce critère doit prendre en compte les gains de productivité qui peuvent raisonnablement être attendus de l'entreprise.
- (59) Quatrièmement, l'aide ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin. Sur ce point également il faut prendre en compte l'évolution future de la concurrence. En tout état de cause, l'aide ne doit pas à court terme mettre l'entreprise dans une situation plus favorable que celle d'une entreprise moyenne bien gérée ayant le même profil d'activité.
- (60) Cinquièmement, l'annulation de dettes ne doit pas donner à l'entreprise un avantage concurrentiel tel qu'il empêche le développement d'une concurrence effective sur le marché, par exemple en dissuadant l'entrée, sur certains marchés nationaux ou régionaux, d'entreprises extérieures à ces marchés ou de nouveaux acteurs. En particulier, les aides destinées à annuler des dettes ne peuvent être financées à partir de prélèvements imposés à d'autres opérateurs ferroviaires <sup>(3)</sup>.
- (61) Lorsque ces conditions sont réunies, les mesures d'annulation de dettes contribuent à l'objectif visé par l'article 9 de la directive 91/440/CEE, sans fausser de façon disproportionnée la concurrence et les échanges entre États membres. Elles peuvent alors être considérées comme compatibles avec le marché commun.

## 5. LES AIDES À LA RESTRUCTURATION DES ENTREPRISES FERROVIAIRES — RESTRUCTURATION D'UNE BRANCHE «FRET»

### 5.1. Objectif

- (62) Sauf disposition spécifique, la Commission évalue la compatibilité des aides d'État à la restructuration d'entreprises en difficulté dans le secteur ferroviaire sur la base des lignes directrices concernant les aides à la restructuration de 2004. Ces lignes directrices n'envisagent en effet pas de dérogation pour les entreprises ferroviaires.

<sup>(1)</sup> La Commission applique, par analogie, certaines conditions prévues par la Communication de la Commission relative à la méthodologie d'analyse des aides d'État liées à des coûts échoués du 26 juillet 2001, SEC(2001) 1238.

<sup>(2)</sup> Sans préjudice de l'application des règlements (CEE) n° 1191/69, (CEE) n° 1107/70 et (CEE) n° 1192/69.

<sup>(3)</sup> Sans préjudice de l'application de la directive 2001/14/CE.

- (63) De manière générale, une branche d'entreprise, à savoir une unité économique sans personnalité juridique propre, ne peut pas bénéficier d'aides à la restructuration. Les lignes directrices concernant les aides à la restructuration de 2004 s'appliquent en effet uniquement à des «entreprises en difficulté». Elles précisent en outre en leur point 13, qu'une société «qui fait partie d'un groupe ou est reprise par un groupe ne peut en principe pas bénéficier d'aides ... à la restructuration, sauf s'il peut être démontré que ses difficultés lui sont spécifiques et ne résultent pas d'une allocation arbitraire des coûts au sein du groupe, et que ces difficultés sont trop graves pour être résolues par le groupe lui-même». À fortiori, il convient d'éviter qu'un découpage artificiel ne permette à une activité déficitaire à l'intérieur d'une société donnée de bénéficier de fonds publics.
- (64) Toutefois, la Commission considère que le secteur du fret ferroviaire européen est actuellement dans une situation tout à fait spécifique qui implique, dans l'intérêt commun, d'envisager que des aides à une entreprise ferroviaire qui permettent de remédier à une situation de difficulté pour les activités «fret» de cette entreprise puissent, sous certaines conditions, être considérées comme compatibles avec le marché commun.
- (65) En effet, dans le secteur ferroviaire, la situation concurrentielle dans les activités de transport de fret est aujourd'hui très différente de celle qui prévaut pour le transport de passagers. Les marchés nationaux de fret sont ouverts à la concurrence, alors que l'ouverture à la concurrence des marchés de transport ferroviaire de passagers n'interviendra pas avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010.
- (66) Cette situation a un impact financier dans la mesure où l'activité «fret» est en principe régie par les seules relations commerciales entre les chargeurs et les transporteurs. En revanche, l'équilibre financier de l'activité de transport de passagers peut aussi reposer sur l'intervention des autorités publiques par le biais de compensations de service public.
- (67) Or, plusieurs entreprises ferroviaires européennes n'ont pas séparé juridiquement les activités de transport de passagers et les activités de transport de fret, ou n'ont procédé à cette séparation que récemment. La législation communautaire actuellement en vigueur ne prévoit d'ailleurs pas l'obligation de procéder à une telle séparation juridique.
- (68) Par ailleurs, la revitalisation du fret ferroviaire figure depuis plusieurs années au cœur des priorités de la politique européenne des transports. Les raisons en ont été rappelées au chapitre 1 des présentes lignes directrices.
- (69) Il découle de cette spécificité des activités de fret ferroviaire la nécessité d'une approche adaptée, qui a été reconnue dans la pratique décisionnelle de la Commission <sup>(1)</sup> sur la base des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté <sup>(2)</sup> de 1999.
- (70) Le présent chapitre a pour objectif d'indiquer, à la lumière de cette pratique décisionnelle de la Commission et en prenant en compte les modifications apportées par les lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration de 2004 aux lignes directrices correspondantes de 1999, la façon dont la Commission entend mettre en œuvre cette approche à l'avenir.
- (71) Au vu des risques soulignés ci-dessus, cette approche est circonscrite et ne sera retenue que pour les branches «fret» des entreprises ferroviaires, et pour une période transitoire, à savoir pour les restructurations notifiées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010, date de l'ouverture à la concurrence des marchés du transport ferroviaire de passagers.
- (72) En outre, la Commission souhaite prendre en compte le fait que, dans un nombre croissant d'États Membres, les entreprises ferroviaires ont adapté leur organisation aux évolutions spécifiques des activités de transport de fret et de transport de passagers, en procédant à une séparation juridique de leurs activités de transport de fret. La Commission exigera donc, dans le cadre de la restructuration et comme préalable à l'attribution de l'aide, la séparation juridique de la branche fret concernée en la transformant en une société commerciale de droit commun. La Commission relève qu'une telle séparation apporte, avec d'autres mesures appropriées, une contribution significative à la réalisation d'un double objectif: exclure toute subvention croisée entre la branche restructurée et le reste de l'entreprise, et assurer que l'ensemble des relations financières entre ces deux activités se fasse durablement sur une base commerciale.

<sup>(1)</sup> Voir décision de la Commission du 2 mars 2005, N 386/04, «Aide à la restructuration à Fret SNCF» — France (JO C 172 du 12.7.2005, p. 3).

<sup>(2)</sup> JO C 288 du 9.10.1999, p. 2.

- (73) Pour éviter tout doute, les lignes directrices concernant les aides à la restructuration de 2004 restent intégralement d'application dans l'examen des aides visées par le présent chapitre, sauf pour les dérogations expressément prévues ci-après.

## 5.2. Éligibilité

- (74) Le critère d'éligibilité doit être adapté pour inclure la situation où une branche «fret» d'une entreprise ferroviaire constitue une unité économique cohérente et durable, qui va être séparée juridiquement du reste de l'entreprise au cours de la restructuration et avant l'octroi de l'aide, et qui fait face à des difficultés telles que, si elle avait été séparée de l'entreprise ferroviaire, elle constituerait une «entreprise en difficulté» au sens des lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration de 2004.
- (75) Ceci implique notamment que la branche d'entreprise concernée soit confrontée à de sérieuses difficultés intrinsèques, qui ne sont pas le résultat d'une allocation arbitraire des coûts au sein de l'entreprise ferroviaire.
- (76) Pour que la branche à restructurer constitue une unité économique cohérente et durable, elle doit regrouper la totalité des activités de transport de fret de l'entreprise ferroviaire, et ce du point de vue industriel, commercial, comptable et financier. Il doit être possible de lui attribuer un niveau de pertes, et un niveau de fonds propres ou de capital, qui reflètent suffisamment la réalité économique de la situation à laquelle est confrontée cette branche pour évaluer de façon cohérente le critère fixé au point 10 des lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration de 2004 <sup>(1)</sup>.
- (77) En évaluant si une branche est en difficulté dans le sens donné ci-dessus, la Commission prendra en compte la capacité du reste de l'entreprise ferroviaire à assurer le redressement de la branche à restructurer.
- (78) La Commission considère que, bien que la situation décrite ne soit pas directement couverte par les lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration de 2004 qui, en leur point 12, excluent de leur champ d'application les entreprises nouvellement créées, des aides à la restructuration peuvent être octroyées dans ce contexte afin de permettre à la filiale créée par la séparation juridique d'opérer dans des conditions de viabilité sur le marché. Seules sont envisagées ici les situations où la filiale qui va être créée suite à la séparation juridique regroupe la totalité de la branche «fret», telle qu'elle est décrite par la comptabilité séparée établie en conformité avec l'article 9 de la directive 91/440/CEE, et comprends tous les actifs, passifs, capital, engagement hors-bilan et force de travail appartenant à la branche.
- (79) La Commission relève que, pour les mêmes raisons, lorsqu'une entreprise ferroviaire a récemment séparé juridiquement sa branche «fret», alors que cette branche remplissait les conditions définies ci-dessus, la filiale en question ne doit pas être considérée comme une entreprise nouvellement créée au sens du point 12 des lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration de 2004, et n'est donc pas exclue du champ d'application de ces lignes directrices.

## 5.3. Retour à la viabilité à long terme

- (80) La Commission s'assurera, non seulement que les conditions de retour à la viabilité à long terme posées par les lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration de 2004 sont remplies <sup>(2)</sup>, mais encore que la restructuration permettra d'assurer la transformation de l'activité «fret» d'une activité protégée bénéficiant de droits exclusifs, en une activité compétitive dans le cadre

<sup>(1)</sup> Le point 10 des lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration dispose: «Concrètement, une entreprise est, en principe et quelle que soit sa taille, considérée comme étant en difficulté aux fins des présentes lignes directrices dans les circonstances suivantes:

- s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée, lorsque plus de la moitié de son capital social a disparu, plus du quart de ce capital ayant été perdu au cours des douze derniers mois, ou
- s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société, lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu, plus du quart de ces fonds ayant été perdu au cours des douze derniers mois, ou
- pour toutes les formes d'entreprises, lorsqu'elle remplit selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité».

<sup>(2)</sup> Voir en particulier les points 34 à 37 des lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration.

d'un marché ouvert. Cette restructuration devra donc concerner l'ensemble des aspects de l'activité «fret», du point de vue industriel, commercial et financier. Le plan de restructuration exigé par les lignes directrices concernant les aides à la restructuration <sup>(1)</sup> devra notamment permettre d'assurer un niveau de qualité, de fiabilité et de service compatible avec les exigences des clients.

#### 5.4. Prévention de toute distorsion excessive de concurrence

- (81) En analysant la prévention de toute distorsion excessive de concurrence, comme prévu par les lignes directrices concernant les aides à la restructuration, la Commission s'appuiera également sur les éléments suivants:
- a) les différences de modèle économique entre le transport par rail et les autres modes de transport;
  - b) l'objectif communautaire de rééquilibrage des modes de transport;
  - c) la situation concurrentielle sur le marché au moment de la restructuration (degré d'intégration, potentiel de croissance, présence de concurrents, perspectives d'évolution).

#### 5.5. Aide réduite au minimum

- (82) Les dispositions des lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration de 2004 sont d'application pour la vérification de ce critère. A cette fin, la contribution propre de l'entreprise inclura la contribution de la branche «fret» qui sera séparée juridiquement de l'entreprise ferroviaire. Toutefois, la Commission considère que la situation tout à fait spécifique que connaît le secteur du fret ferroviaire européen et qui a été rappelée ci-dessus, peut constituer une circonstance exceptionnelle au sens du point 44 de ces lignes directrices. Elle pourra donc accepter des contributions propres plus faibles que celles prévues par les lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration de 2004, à condition que la contribution propre de la branche «fret» soit aussi haute qu'il est possible sans mettre en péril la viabilité de l'activité.

#### 5.6. Principe de l'aide unique

- (83) S'agissant du principe de l'aide unique, il s'applique à la filiale séparée juridiquement en prenant en compte l'aide à la restructuration notifiée comme une première aide à la restructuration dont cette entreprise aura bénéficié. En revanche, l'aide à la restructuration autorisée dans les conditions présentées dans le présent chapitre est sans pertinence pour l'application du principe de l'aide unique au reste de l'entreprise ferroviaire.
- (84) Pour éviter tout doute, si l'entreprise ferroviaire dans son ensemble a déjà reçu des aides à la restructuration, le principe de l'aide unique s'oppose à l'attribution d'aides à la restructuration de sa branche «fret», telles qu'envisagées dans le présent chapitre.

### 6. LES AIDES À LA COORDINATION DES TRANSPORTS

#### 6.1. Objectif

- (85) Comme déjà mentionné, l'article 73 du traité a été mis en œuvre par les règlements (CEE) n° 1107/70 et (CEE) n° 1191/69, qui seront abrogés par le règlement OSP. Le règlement OSP ne sera cependant applicable qu'au transport terrestre de passagers. Il ne couvrira pas le transport ferroviaire de fret, pour lequel les aides à la coordination des transports resteront soumises au seul article 73 du traité.
- (86) En outre, l'article 9 du règlement OSP concernant les aides à la coordination des transports et les aides à la recherche et au développement s'applique explicitement sans préjudice de l'article 73 du traité, qui pourra donc être utilisé directement pour justifier la compatibilité d'aides à la coordination du transport ferroviaire de passagers.
- (87) L'objectif de ce chapitre consiste ainsi à déterminer les critères permettant à la Commission d'examiner la compatibilité, sur la base de l'article 73 du traité, des aides à la coordination des transports, de façon générale (section 6.2) et en ce qui concerne certaines formes spécifiques d'aides (section 6.3). La Commission rappelle que, bien que les principes généraux d'application pour l'article 73 du traité soient naturellement pertinents dans l'appréciation d'aides d'État au regard du règlement OSP, les présentes lignes directrices ne traitent pas des modalités d'applications du règlement en question.

(1) Voir en particulier la section 3.2 des lignes directrices concernant les aides d'État à la restructuration.

## 6.2. Considérations générales

- (88) L'article 73 du traité prévoit la compatibilité des aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports. La Cour de Justice a dit pour droit que cet article «admet la compatibilité avec le traité d'aides aux transports seulement dans des cas bien déterminés et ne portant pas préjudice aux intérêts généraux de la Communauté» <sup>(1)</sup>.
- (89) La notion de «coordination des transports» utilisée à l'article 73 du traité a une signification qui va au-delà du simple fait de faciliter le développement d'une activité économique. Elle implique une intervention des autorités publiques qui vise à orienter l'évolution du secteur des transports dans l'intérêt commun.
- (90) Les progrès de la libéralisation dans le secteur des transports terrestres ont, à certains égards, considérablement atténué les besoins de coordination. En principe, dans un secteur libéralisé efficient, la coordination peut résulter de l'action des forces du marché. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, il demeure que l'investissement dans le développement d'infrastructures reste, à bien des égards, effectué par les pouvoirs publics. En outre, même après la libéralisation du secteur, diverses défaillances de marché peuvent subsister. Ce sont notamment ces défaillances qui justifient l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine.
- (91) Premièrement, le secteur des transports implique d'importantes externalités négatives, par exemple entre usagers (congestion), ou vis-à-vis de l'ensemble de la société (pollution). Ces externalités sont difficiles à prendre en compte, notamment du fait des limites inhérentes à la possibilité d'inclure les coûts externes, ou même simplement les coûts directs d'usage, dans les tarifications d'accès aux infrastructures de transport. Il en découle de possibles disparités entre les différents modes de transport, qui méritent d'être corrigées par un soutien des pouvoirs publics aux modes de transport qui causent le moins de coûts externes.
- (92) Deuxièmement, le secteur des transports peut connaître des difficultés de «coordination» au sens économique du terme, par exemple dans l'adoption d'un standard d'interopérabilité commun pour le rail, ou dans les connexions entre différents réseaux de transports.
- (93) Troisièmement, les entreprises ferroviaires peuvent ne pas être en mesure de retirer tous les bénéfices de leurs efforts en matière de recherche, développement et innovation (effets externes positifs), ce qui constitue aussi une défaillance du marché.
- (94) La présence, dans le traité, d'une base spécifique permettant d'autoriser les aides répondant aux besoins de la coordination des transports témoigne de l'importance de ces risques de défaillances de marché, et de l'impact négatif qu'elles ont sur le développement de la Communauté.
- (95) En principe, les aides répondant aux besoins de la coordination des transports doivent être considérées compatibles avec le traité.
- (96) Néanmoins, pour qu'une aide donnée puisse être considérée comme «répondant aux besoins» de la coordination des transports, elle doit être nécessaire et proportionnée à l'objectif visé. En outre la distorsion de concurrence qui est inhérente à l'aide ne doit pas porter préjudice aux intérêts généraux de la Communauté. À titre d'exemple, une aide servant à réorienter les flux de trafic du transport maritime à courte distance vers le chemin de fer ne pourrait pas remplir ces critères.
- (97) Enfin, au vu de l'évolution rapide du secteur des transports, et donc des besoins de coordination qui le concernent, toute aide notifiée à la Commission en vue d'une décision déclarant cette aide compatible avec le traité, sur la base de son article 73, doit être limitée <sup>(2)</sup> à un maximum de 5 ans, afin de permettre à la Commission de la réexaminer à la lumière des résultats obtenus et, le cas échéant, d'autoriser son renouvellement <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Arrêt de la Cour de justice du 12 octobre 1978, affaire 156/77, Commission contre Belgique, Rec. 1978 p. 1881, point 10.

<sup>(2)</sup> Ibidem.

<sup>(3)</sup> Cette période est portée à 10 ans pour les mesures tombant dans le champ de l'article 15, paragraphe 1, point e), de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003 p. 51); directive modifiée en dernier lieu par la directive 2004/75/CE (JO L 157 du 30.4.2004, p. 100). Voir notamment la décision de la Commission du 2 avril 2008, NN 46/B/06 — Slovaquie — *Excise duty exemptions and reductions provided for by Council Directive 2003/96/EC (transport sector)*, non encore publiée.

- (98) En ce qui concerne plus spécifiquement le secteur ferroviaire, les aides aux besoins de la coordination des transports sont susceptibles de revêtir plusieurs formes:
- a) aides à l'utilisation de l'infrastructure, à savoir les aides accordées à des entreprises ferroviaires ayant à leur charge des dépenses relatives à l'infrastructure qu'elles utilisent, alors que les entreprises fournissant des services de transports en s'appuyant sur d'autres modes de transport ne supportent pas de telles charges;
  - b) aides à la réduction des coûts externes, qui sont destinées à encourager un transfert modal vers le rail, car il produit moins de coûts externes que d'autres modes tels que le transport routier;
  - c) aides favorisant l'interopérabilité ainsi que, dans la mesure où elles répondent aux besoins de la coordination des transports, les aides favorisant le renforcement de la sécurité, l'élimination des barrières techniques et la réduction des nuisances sonores (ci-après «les aides en faveur de l'interopérabilité»);
  - d) aides à la recherche et au développement répondant aux besoins de la coordination des transports.
- (99) Dans les sections suivantes, la Commission détaillera les conditions qui, au vu de sa pratique décisionnelle, permettent d'assurer, pour ces différents types d'aides à la coordination des transports, que les aides concernées remplissent les conditions de compatibilité énoncées à l'article 73 du traité. Compte tenu de la nature spécifique des aides à la recherche et au développement, les critères applicables à ce type de mesures sont traités séparément.

### 6.3. Critères applicables aux aides à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, à la réduction des coûts externes et à l'interopérabilité

- (100) L'évaluation de la compatibilité des aides à l'utilisation de l'infrastructure, à la réduction des coûts externes et à l'interopérabilité au regard de l'article 73 du traité correspond à la pratique décisionnelle de la Commission dans l'application de l'article 3 paragraphe 1, point b), du règlement (CEE) n° 1107/70. Les conditions détaillées qui suivent apparaissent au vu de cette pratique comme suffisantes pour conclure à la compatibilité de l'aide.

#### 6.3.1. Coûts éligibles

- (101) Les coûts éligibles sont déterminés sur la base des éléments suivants:
- (102) Concernant les **aides à l'utilisation d'infrastructures ferroviaires**, les coûts éligibles sont les coûts supplémentaires d'utilisation d'infrastructures supportés par le transport ferroviaire mais pas par un mode de transport concurrent plus polluant.
- (103) Concernant les **aides à la réduction des coûts externes**, les coûts éligibles sont la partie des coûts externes que le transport ferroviaire permet d'éviter par rapport aux modes concurrents.
- (104) À cet égard, il convient de rappeler que l'article 10 de la directive 2001/14/CE permet explicitement aux États membres d'instaurer un système de compensation des coûts environnementaux, des coûts liés aux accidents et des coûts d'infrastructure non couverts dans les modes de transport concurrents, lorsque l'absence de couverture de ces coûts peut être établie et dans la mesure où ils dépassent les coûts équivalents propres au chemin de fer. S'il n'existe pas encore de législation communautaire qui harmonise les méthodes de calcul des redevances d'accès à l'infrastructure entre les différents modes de transport terrestre, la Commission tiendra compte, pour l'application des présentes lignes directrices, de l'évolution des règles applicables à l'imputation des coûts d'infrastructure et des coûts externes <sup>(1)</sup>.

(<sup>1</sup>) À cet égard l'article 11, troisième alinéa de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (JO L 187 du 20.7.1999 p. 42), modifiée par la directive 2006/103/CE (JO L 363 du 20.12.2006, p. 344) établit que «Le 10 juin 2008 au plus tard, après avoir examiné l'ensemble des éléments, notamment les coûts relatifs aux aspects environnementaux, de bruit, de congestion et de santé, la Commission présente un modèle universel, transparent et compréhensible pour l'évaluation de tous les coûts externes, lequel doit servir de base pour le calcul des frais d'infrastructure. Ce modèle est accompagné d'une analyse d'impact de l'internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport et d'une stratégie pour la mise en œuvre graduelle du modèle pour tous les modes de transport». Dans le cadre de la préparation d'une communication sur l'internalisation des coûts externes pour remplir cet objectif, la Commission européenne a publié le 16 janvier 2008 un manuel regroupant des études réalisées à ce jour sur les coûts externes du secteur des transports ([http://ec.europa.eu/transport/costs/handbook/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/costs/handbook/index_en.htm)). Ce manuel, préparé conjointement par plusieurs instituts de recherche sur les transports, peut être utilisé, parmi d'autres éléments, pour déterminer les coûts éligibles. Par ailleurs, la Commission a publié, dans le document COM(1998) 466, un Livre blanc intitulé «Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures — Une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE» (Bulletin de l'UE — Supplément 3/98).

- (105) Tant pour les aides à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire que pour les aides à la réduction des coûts externes, l'État membre doit fournir une analyse de coûts comparative, transparente, raisonnée et quantifiée, entre le transport ferroviaire et les options alternatives fondées sur d'autres modes de transport <sup>(1)</sup>. La méthode employée et les calculs effectués doivent être rendus publics <sup>(2)</sup>.
- (106) En ce qui concerne les **aides à l'interopérabilité**, les coûts éligibles couvrent, dans la mesure où ils contribuent à l'objectif de coordination des transports, tous les investissements relatifs à l'installation de systèmes de sécurité et d'interopérabilité <sup>(3)</sup>, ou à la réduction des nuisances sonores, tant dans les infrastructures ferroviaires que dans le matériel roulant. En particulier, sont couverts les investissements liés au déploiement d'ERTMS (European Rail Traffic Management System) et de toute autre mesure similaire pouvant contribuer à supprimer les barrières techniques au marché européen de services ferroviaires <sup>(4)</sup>.

### 6.3.2. Nécessité et proportionnalité de l'aide

- (107) La Commission considère qu'il existe une présomption de nécessité et de proportionnalité de l'aide, lorsque l'intensité de l'aide reste inférieure aux valeurs suivantes:
- a) pour les aides à l'utilisation de l'infrastructure, 30 % du coût total du transport ferroviaire, dans la limite de 100 % des coûts éligibles <sup>(5)</sup>;
  - b) pour les aides à la réduction des coûts externes, 30 % <sup>(6)</sup> du coût total du transport ferroviaire, dans la limite de 50 % des coûts éligibles <sup>(7)</sup>;
  - c) dans le cas d'aides à l'interopérabilité, 50 % des coûts éligibles.
- (108) Pour les aides allant au delà de ces seuils, il appartient aux États membres de faire la démonstration de la nécessité et de la proportionnalité des mesures concernées <sup>(8)</sup>.
- (109) Concernant tant les aides à l'utilisation d'infrastructures ferroviaires que les aides à la réduction des coûts externes, l'aide doit être strictement limitée à la compensation des coûts d'opportunité liés à l'utilisation du transport ferroviaire plutôt qu'à l'utilisation d'un mode de transport plus polluant. Lorsqu'il existe plusieurs solutions alternatives concurrentes qui causent des niveaux de pollution plus élevés que le transport ferroviaire, la limite choisie correspond au différentiel de coûts le plus élevé parmi ces diverses solutions. Lorsque les seuils d'intensité mentionnés au point 108 sont respectés, il peut être présumé que le critère d'absence de surcompensation est rempli.

<sup>(1)</sup> Les États membres pourront trouver des indications sur les différentes méthodes d'évaluation des coûts externes dans l'annexe 2 du Livre vert de la Commission «Vers une tarification équitable et efficace dans les transports — Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'UE» (Bulletin de l'UE — Supplément 2/96; Document COM(1995) 691 final) et dans l'étude que la Commission a publiée le 16 janvier 2008 (Voir article 11 de la directive 1999/62/CE).

<sup>(2)</sup> Article 10 de la directive 2001/14/CE.

<sup>(3)</sup> Voir notamment la directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse (JO L 235 du 17.9.1996, p. 6), modifiée par la directive 2007/32/CE (JO L 141 du 25.6.2007, p. 63) et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (JO L 110 du 20.4.2001, p. 1). Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2007/32/CE.

<sup>(4)</sup> Le calcul des coûts éligibles tiendra compte des éventuelles modulations des redevances d'utilisation de l'infrastructure en fonction des performances du matériel roulant (performances sonores, notamment).

<sup>(5)</sup> Voir pour illustration la décision de la Commission du 27 décembre 2006, N 574/05, prolongation du régime d'aide existant N 335/03 — Italie — Frioul-Vénétie-Julienne — Aide pour la mise en place d'autoroutes ferroviaires (JO C 133 du 15.6.2007, p. 6); décision de la Commission du 12 octobre 2006, N 427/06 — Royaume-Uni — Rail Environmental Benefit Procurement Scheme (REPS) (JO C 283 du 21.11.2006, p. 10).

<sup>(6)</sup> Le règlement (CE) n° 1692/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II), et abrogeant le règlement (CE) n° 1382/2003 (JO L 328 du 24.11.2006, p. 1) prévoit dans son annexe 1 que le concours financier communautaire aux actions de transfert modal est limité à 35 % au maximum du total des dépenses nécessaires à la réalisation des objectifs d'une action et résultant de celle-ci. Dans les présentes lignes directrices, en ce qui concerne les aides d'état à la coordination des transports le critère est de 30 % du coût total du transport ferroviaire.

<sup>(7)</sup> Voir pour illustration la décision de la Commission du 22 décembre 2006, N 552/06, Danemark, Prolongation d'un régime d'aides en matière d'environnement pour le transport de marchandises par rail (JO C 133 du 15.6.2007, p. 5) et la décision de la Commission du 12 octobre 2006, N 427/06 — Royaume-Uni — Rail Environmental Benefit Procurement Scheme (REPS), op.cit.

<sup>(8)</sup> Tel pourrait être le cas pour les mesures en faveur de l'interopérabilité sur le réseau transeuropéen de transport tel que défini en dernier par la décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 167 du 30.4.2004, p. 1).

- (110) En tout état de cause, lorsque le bénéficiaire de l'aide est une entreprise ferroviaire, il doit être démontré que l'aide a réellement un effet incitatif de transfert modal vers le rail. Cela requerra en principe que l'aide se reflète dans le prix exigé du passager ou du chargeur, puisque c'est à ce niveau que s'effectue le choix entre le rail et les modes de transport plus polluants comme la route <sup>(1)</sup>.
- (111) Enfin, en ce qui concerne spécifiquement les aides à l'utilisation de l'infrastructure et à la réduction des coûts externes, il doit y avoir des perspectives réalistes de maintien du trafic transféré vers le rail pour que l'aide mène à un transfert durable de trafic.

#### 6.3.3. Conclusion

- (112) Les aides à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, à la réduction des coûts externes et à l'interopérabilité qui sont nécessaires et proportionnées et ainsi ne faussent pas la concurrence d'une manière contraire à l'intérêt commun, doivent être considérées comme compatibles au regard de l'article 73 du traité.

### 6.4. Compatibilité des aides à la recherche et au développement

- (113) Dans le domaine du transport terrestre, l'article 3 paragraphe 1, point c), du règlement (CEE) n° 1107/70, adopté sur la base de l'article 73 du traité, prévoit la possibilité d'accorder des aides à la recherche et au développement. La Commission a récemment développé une pratique dans l'application de cette disposition <sup>(2)</sup>.
- (114) L'article 9, paragraphe 2 point b), du règlement OSP reprend le texte de l'article 3 paragraphe 1, point c), du règlement (CEE) n° 1107/70. En vertu de cette disposition, les aides qui ont pour but de faciliter la recherche ou le développement de formes et techniques de transport ferroviaire de passagers plus économiques pour la collectivité, sont limitées à la phase expérimentale et ne portent pas sur la phase d'exploitation commerciale de ces formes et techniques, doivent être considérées comme répondant aux besoins de la coordination des transports.
- (115) L'article 9, paragraphe 2, point b), s'applique par ailleurs sans préjudice de l'article 87 du traité. Par conséquent, les aides à la recherche, au développement et à l'innovation dans le domaine du transport de passagers, lorsqu'elles ne sont pas couvertes par l'article 9 du règlement OSP ainsi que les aides qui ne concernent que le fret, pourront être considérées compatibles sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.
- (116) À cet égard, la Commission a défini dans l'encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation <sup>(3)</sup> (ci-après «l'encadrement communautaire») les conditions dans lesquelles elle déclarera compatibles avec le marché commun, sur la base de l'article 87 du traité CE, paragraphe 3, point c), du traité, les aides de ce type. Cet encadrement s'applique «aux aides en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation dans tous les secteurs relevant du traité. Il s'applique également aux secteurs régis par des règles communautaires spécifiques en matière d'aides d'État, à moins que lesdites règles n'en disposent autrement» <sup>(4)</sup>. Il s'applique donc aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation dans le secteur du transport ferroviaire qui ne relèvent pas de du champ d'application de l'article 3 paragraphe 1, point c), du règlement (CEE) n° 1107/70 ou de l'article 9 du règlement OSP (après l'entrée en vigueur de ce dernier règlement).
- (117) Il n'est pas exclu que la compatibilité d'aides à la recherche et au développement puisse être analysée directement sur la base de l'article 73 du traité, lorsqu'elle vise un objectif qui répond aux besoins de la coordination des transports. Dans ce cas, il conviendra de vérifier les conditions mentionnées ci-dessus, notamment le fait que l'aide doive être nécessaire et proportionnée à l'objectif visé, et ne pas

<sup>(1)</sup> S'agissant des mesures relevant de l'article 15, paragraphe 1, point e), de la directive 2003/96/CE, un impact sur le prix du transport peut être considéré, sauf preuve du contraire, comme acquis. Voir notamment la décision de la Commission du 2 avril 2008, NN 46/B/06 — Slovaquie — Exemptions du droit d'accises et réductions fixées la directive 2003/96/CE, non encore publiée.

<sup>(2)</sup> Décision de la Commission du 30 mai 2007, N 780/06 — Pays-Bas — *Onderzoek en ontwikkeling composiet scheepsconstructie en multi-purpose laadruim*; le projet «CompoCaNord» — (JO C 227 du 27.9.2007, p. 5); décision de la Commission du 19 juillet 2006, N 556/05 — Pays-Bas — *Environmental protection and innovation in public transport in the province of Gelderland* (JO C 207 du 30.8.2006); décision de la Commission du 20 juillet 2005, N 63/05 — République tchèque — *Programme for energy economics and use of alternative fuels in the transport sector* (JO C 83 du 6.4.2006).

<sup>(3)</sup> JO C 323 du 30.12.2006, p. 1.

<sup>(4)</sup> Ibidem, au point 2.1.

porter préjudice aux intérêts généraux de la Communauté. La Commission considère que les principes généraux énoncés dans l'encadrement communautaire sont pertinents dans l'analyse de ces différents critères.

## 7. LES GARANTIES D'ÉTAT AUX ENTREPRISES FERROVIAIRES

- (118) La Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties <sup>(1)</sup> définit le régime juridique applicable aux garanties d'État, y compris dans le domaine du transport ferroviaire
- (119) Cette communication indique en son point 2.1.3 que «constituent [...] une aide sous forme de garantie les conditions de crédit plus favorables obtenues par les entreprises dont le statut légal exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité ou prévoit explicitement une garantie de l'État ou une couverture des pertes par l'État».
- (120) La Commission considère, sur la base d'une pratique constante, que les garanties illimitées dans un secteur ouvert à la concurrence sont incompatibles avec le traité CE. En vertu du principe de proportionnalité, elles ne peuvent notamment pas être justifiées par des missions d'intérêt général. En effet, il s'avère impossible, dans le cas d'une garantie illimitée, de vérifier que le montant de l'aide ne dépasse pas les coûts nets de fourniture du service public <sup>(2)</sup>.
- (121) Lorsque les garanties d'État sont accordées à des entreprises présentes à la fois sur des marchés concurrentiels et non concurrentiels, la Commission a pour pratique de demander la suppression complète de la garantie illimitée octroyée à l'entreprise dans son ensemble <sup>(3)</sup>.
- (122) Plusieurs entreprises ferroviaires bénéficient de garanties illimitées. Ces garanties sont en général un héritage de statuts particuliers de monopoles historiques mis en place pour les entreprises de chemin de fer avant l'entrée en vigueur du traité ou avant l'ouverture du marché des services de transport ferroviaire à la concurrence.
- (123) Selon les informations dont dispose la Commission, ces garanties constituent, dans une très large mesure, des aides existantes. Les États membres concernés sont invités à informer la Commission des conditions d'application de ces régimes d'aides existantes ainsi que des mesures envisagées pour les supprimer, selon la procédure définie à la section 8.3.

## 8. DISPOSITIONS FINALES

### 8.1. Règles de cumul d'aides

- (124) Les plafonds d'aides fixés dans les présentes lignes directrices sont applicables, que l'aide en cause soit financée intégralement au moyen de ressources d'État ou au moyen de ressources communautaires en totalité ou en partie. Les aides autorisées en application des présentes lignes directrices ne peuvent être cumulées avec d'autres aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE ni avec d'autres financements communautaires, si un tel cumul aboutit à un niveau d'aide supérieur à celui prévu par les présentes lignes directrices.
- (125) En cas d'aides à finalité différentes portant sur les mêmes coûts éligibles, le plafond d'aide le plus favorable est applicable.

### 8.2. Date d'application

- (126) La Commission appliquera les présentes directrices à partir de la date de leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

La Commission appliquera les présentes lignes directrices à toutes les aides, notifiées ou non notifiées, sur lesquelles elle statuera après la date de la publication desdites lignes directrices.

<sup>(1)</sup> JO C 71 du 11.3.2000, p. 14.

<sup>(2)</sup> Décision 2005/145/CE de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (JO L 49 du 22.2.2005, p. 9); décision de la Commission du 24 avril 2007, E 12/2005 Pologne, garantie illimitée accordée à Poczta Polska (JO C 284 du 27.11.2007, p. 2); décision de la Commission du 27 mars 2002, E 10/2000 Allemagne, garantie d'État en faveur des établissements public de crédit JO C 150 du 22.6.2002, p. 7.

<sup>(3)</sup> Ibidem.

### 8.3. Mesures utiles

- (127) Conformément à l'article 88, paragraphe 1, du traité, la Commission propose que les États membres modifient leurs régimes d'aides existants se rapportant aux aides d'État visées par les présentes lignes directrices pour se conformer à celles-ci au plus tard deux ans après leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, et ce sous réserve des dispositions spécifiques prévues dans le chapitre relatif aux garanties d'État. Les États membres sont invités à confirmer par écrit qu'ils acceptent ces propositions de mesures utiles au plus tard un an après la date de publication au *Journal Officiel de l'Union européenne*.
- (128) Au cas où un État membre omettrait de confirmer son acceptation par écrit avant ladite date, la Commission appliquera l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE <sup>(1)</sup>, et ouvrira, si nécessaire, la procédure visée à cet article

### 8.4. Période de validité et rapport

- (129) La Commission se réserve le droit de modifier les présentes lignes directrices. Elle présentera un rapport sur leur application avant toute modification et, au plus tard 5 ans après la date de leur publication.

---

(1) JO L 83 du 27.3.1999, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1791/2006.

