II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

AVIS DE LA COMMISSION

du 6 novembre 1986

adressé au gouvernement du royaume d'Espagne au sujet d'un projet de loi d'orientation des transports terrestres

(86/537/CEE)

Conformément à l'article 1er de la décision du Conseil du 21 mars 1962 instituant une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les États membres dans le domaine des transports (1), modifiée par la décision 73/402/CEE du Conseil (2), le gouvernement espagnol a communiqué à la Commission, par lettre du 11 mars 1986 de sa représentation permanente auprès des Communautés européennes, un projet de loi portant sur l'orientation des transports terrestres.

La lettre de la représentation permanente est parvenue à la Commission le 24 mars 1986 et, conformément à l'article 1er de la décision du Conseil précitée, a également été communiquée aux autres États membres.

À l'initiative de la Commission, une réunion d'information avec le gouvernement espagnol s'est tenue les 17 et 18 avril 1986 à Bruxelles. La Commission n'a pas estimé opportun de procéder à une consultation avec tous les États membres au sujet des dispositions en cause.

Au titre de l'article 2 paragraphe 1 de la décision du Conseil, la Commission formule l'avis suivant :

1. La Commission a pris connaissance du projet de loi d'orientation des transports terrestres qui lui a été soumis pour examen et consultation par le gouvernement espagnol.

2. Dans son examen du projet, la Commission, comme le prévoit la décision du Conseil du 21 mars 1962, entend se limiter aux aspects susceptibles d'interférer avec l'action menée dans le cadre de la politique commune des transports prévue par le traité instituant la Communauté économique européenne. C'est donc sur ce plan, et plus particulièrement sur celui des répercussions que les orientations envisagées pourraient entraîner à l'égard du transport international communautaire, que se situe le présent avis. La Commission n'a abordé les aspects nationaux du projet de loi que dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre du traité ou des réglementations communautaires.

   En particulier, l'examen de la Commission n'a pas porté sur des dispositions relatives :

   — aux transports de voyageurs urbains ou interurbains effectués par métro, autobus, tramways, trolleybus et téléphériques,

   — à la concession et à l'exploitation des lignes de chemins de fer privés,

   — aux activités auxiliaires et complémentaires au transport principal.

3. La Commission approuve l'initiative du gouvernement espagnol tendant à l'organisation et au fonctionnement d'un système commun de transport apte à satisfaire les besoins de la collectivité avec le maximum d'efficacité et au moindre coût social en s'attachant à harmoniser les conditions de concurrence entre les différents modes et entreprises de transport et en protégeant la liberté de choix des usagers (articles 3, 4 et 5).

   Elle note avec satisfaction que les services et activités de transport s'inscrivent dans le cadre de l'économie de marché, obligation étant faite aux pouvoirs publics de favoriser la productivité et la maximalisation des ressources (article 12).

(1) JO n° 23 du 3. 4. 1962, p. 720/62.
(2) JO n° L 347 du 17. 12. 1973, p. 48.

Elle constate toutefois que le projet de loi prévoit la possibilité, pour des motifs économiques et sociaux, de fixer, à titre exceptionnel des tarifs de soutien dans l'intérêt d'entreprises particulières (article 19 paragraphe 4) et des obligations de service public, réductions ou bonifications tarifaires (article 20). Elle attire l'attention sur le fait que les mesures tarifaires de soutien nécessitent une autorisation préalable de la Commission, conformément à l'article 70 alinéa 4 du traité CECA et à l'article 80 paragraphe 2 du traité CEE, et que la possibilité d'imposer des obligations de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, relève du règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil [1].

Enfin, la Commission a pris acte des déclarations faites par les représentants du gouvernement espagnol lors de la réunion d'information susvisée, que les mesures prévues par l'article 26 ne seront mises en œuvre que dans des cas tout à fait exceptionnels (guerre ou catastrophes naturelles) et ne visent pas une répartition autoritaire du trafic des marchandises entre les divers modes de transport, qui irait à l'encontre des objectifs du traité, comme préconisé par la Commission dans son livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur. Elle demande donc au gouvernement espagnol de préciser les cas dans lesquels ces mesures sont appliquées.

4. Les dispositions relatives aux transports par route appellent les considérations suivantes :

4.1. *Accès à la profession*

La Commission constate que le projet de loi fixe le cadre des dispositions concernant l'accès aux professions de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route, conformément aux prescriptions générales du droit communautaire en la matière.

Cependant, dans son article 43 paragraphe 1, il renvoie au domaine réglementaire pour la fixation ultérieure des mesures d'exécution, notamment pour la définition et les modalités d'application relatives à la condition de capacité professionnelle des transporteurs. Le gouvernement espagnol doit soumettre ces mesures d'exécution également à l'appréciation préalable de la Commission.

Par ailleurs, la Commission demande que le texte de l'article 42 paragraphe 1 lettre a) du projet de loi visant la condition de nationalité soit modifié de façon à assurer explicitement l'égalité de traitement aux ressortissants des autres États membres, conformément aux dispositions du traité concernant le droit d'établissement.

Enfin, la Commission attire l'attention du gouvernement espagnol sur le fait que la « première disposition transitoire », figurant à la page 144 du projet de loi et concernant la capacité professionnelle, est contraire aux prescriptions des directives 74/561/CEE [2] et 74/562/CEE [3] du Conseil, modifiées par les directives 85/578/CEE [4] et 85/579/CEE [5]. En vertu de ces prescriptions et de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les dispositions relatives à l'accès à la profession sont applicables dès le jour de l'adhésion et il n'est donc pas possible de dispenser de la preuve de la capacité professionnelle des personnes admises à la profession après cette date.

4.2. *Autres dispositions communes aux transports de marchandises et de voyageurs par route*

La condition de nationalité prévue à l'article 48 paragraphe 1 lettre a) appelle la même observation que celle formulée au point 4.1 ci-dessus au sujet de l'article 42 paragraphe 1 lettre a).

La Commission constate que les licences habilitant leurs titulaires à effectuer des transports routiers pourraient, conformément aux conditions fixées dans l'article 53, être transmises à des tiers. La Commission attire l'attention du gouvernement espagnol sur le fait que les autorisations prévues par la directive 65/269/CEE du Conseil [6], modifiée en dernier lieu par la directive 85/505/CEE [7], le règlement (CEE) n° 3164/76 du Conseil [8], modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 3243/85 [9], le règlement (CEE) n° 516/72 [10] et par le règlement (CEE) n° 517/72 [11] sont personnelles et ne peuvent en aucun cas être transférées à des tiers. La Commission demande de modifier le projet pour le rendre conforme au droit communautaire.

La Commission prend acte des déclarations faites par les représentants du gouvernement espagnol lors de la réunion d'information susvisée, selon lesquelles :

— il convient de lire la première phrase de l'article 112 paragraphe 1 lettre a) comme suit : « a) ledit transport est permis de façon générale en vertu des dispositions des traités internationaux auxquels l'Espagne est partie ou de toute disposition spécifique du droit national. »

La Commission note à ce sujet que, conformément aux déclarations de la délégation espagnole, ledit point a) vise les transports internationaux qui sont exemptés de toute autorisation,

[1] JO n° L 156 du 28. 6. 1969, p. 1.

[2] JO n° L 308 du 19. 11. 1974, p. 18.
[3] JO n° L 308 du 19. 11. 1974, p. 23.
[4] JO n° L 372 du 31. 12. 1985, p. 34.
[5] JO n° L 372 du 31. 12. 1985, p. 35.
[6] JO n° 88/65 du 24. 5. 1965, p. 1469/65.
[7] JO n° L 309 du 21. 11. 1985, p. 27.
[8] JO n° L 357 du 29. 12. 1976, p. 1.
[9] JO n° L 309 du 21. 11. 1985, p. 1.
[10] JO n° L 67 du 20. 3. 1972, p. 13.
[11] JO n° L 67 du 20. 3. 1972, p. 19.

— le mot « espagnole » sera supprimé dans l'article 112 paragraphe 1 b), étant donné qu'il est contraire au droit communautaire.

La Commission estime nécessaire de souligner que, suite à l'arrêt de la Cour de justice en date du 22 mai 1985 dans l'affaire 13-83 (1), le Conseil est obligé de réaliser, dans un délai raisonnable, la libre prestation de services pour les transports nationaux effectués par des transporteurs non résidents dans un État membre. Les impératifs de la liberté de prestation de services comportent l'élimination de toutes restrictions à l'égard du prestataire de services en raison de sa nationalité ou de son lieu d'établissement. La Commission suggère au gouvernement espagnol de rédiger la loi de façon que les décisions que le Conseil devra adopter en matière de transports de marchandises et de voyageurs puissent être prises en compte sans difficultés ultérieures. À cet effet, il y aurait lieu d'insérer dans le texte de l'article 112 paragraphe 3 une réserve quant aux mesures que le Conseil arrêtera.

4.3. *Dispositions spécifiques aux transports de marchandises par route*

La définition du transport pour compte propre figurant à l'article 104 diffère légèrement de celle figurant au point 11 de l'annexe 1 à la première directive du Conseil, du 23 juillet 1962 (2), modifiée en dernier lieu par la directive 83/572/CEE (3). Afin d'éviter toute ambiguïté en trafic intracommunautaire, la Commission préférerait que l'article 104 se réfère à la définition du transport pour compte propre donnée dans la première directive.

En ce qui concerne l'article 112 paragraphe 2, la Commission attire l'attention du gouvernement espagnol sur le fait que cette disposition ne peut pas mettre en péril l'application correcte en Espagne des règles communautaires qui exemptent certains transports de marchandises par route entre États membres de tout régime d'autorisation et/ou de tout régime de contingentement, et ce conformément à ladite première directive.

La Commission constate que le projet de loi ne reprend pas les dispositions communautaires concernant le transport combiné de la directive 75/130/CEE du Conseil (4), modifiée par les directives 79/5/CEE (5), 82/3/CEE (6) et 82/603/CEE (7), et notamment la définition du transport combiné rail/route et la libéralisation de ce transport de tout régime de contingentement et d'autorisation. La Commission estime qu'il serait souhaitable de faire à ce sujet une référence explicite au droit communautaire dans la loi.

4.4. *Dispositions spécifiques aux transports de voyageurs par route*

Les dispositions des chapitres V et VI relatives aux transports internationaux de voyageurs s'appliquent à la fois aux transports intracommunautaires et aux transports avec les pays tiers. En ce qui concerne les transports intracommunautaires, la Commission attire l'attention du gouvernement espagnol sur l'obligation d'assurer l'exécution correcte des règlements du Conseil 117/66/CEE (8), (CEE) n° 516/72 et (CEE) n° 517/72.

La Commission constate que, dans l'article 109, les trois catégories de services définies par le projet de loi correspondent bien à celles des règlements CEE susvisés ; par contre, le chapitre VI prévoit une autre catégorie appelée « services touristiques » non prévue par le droit communautaire mais qui peut interférer avec l'une ou l'autre des trois catégories susvisées. Or, ces « services touristiques » relèvent d'un régime de contrôle différent de la réglementation communautaire et peuvent dès lors créer des situations incompatibles. La Commission demande au gouvernement espagnol de réexaminer l'opportunité de maintenir cette catégorie pour les transports de voyageurs par route.

Par ailleurs, la procédure et les critères prévus à l'article 111 pour la mise en place d'un service régulier ne sont pas entièrement conformes à ceux prévus par le règlement (CEE) n° 517/72. En conséquence, le gouvernement espagnol est invité à reprendre les dispositions dudit règlement.

En conclusion et afin d'éviter toute ambiguïté, la Commission demande que, pour les transports intracommunautaires de voyageurs par route, les définitions et procédures soient reprises dans le projet de loi avec une référence explicite au droit communautaire.

5. Les dispositions du titre VI du projet de loi relatives au transport ferroviaire qui sont consacrées plus spécifiquement à la société d'État « Red Nacional de los Ferrocariles Espanoles (RENFE) » appellent les considérations suivantes :

5.1. La Commission approuve :

i) l'octroi par l'État à la RENFE de la personnalité juridique indépendante de celle de l'État (article 181) et de l'autonomie de gestion (article 182 paragraphe 3) ;

ii) la fixation des directives de base de l'action de la RENFE, des objectifs à atteindre et de l'apport financier de l'État à la RENFE, dans le cadre de contrats programmes (article 183) ;

(1) JO n° C 144 du 13. 6. 1985, p. 4.
(2) JO n° 70 du 6. 8. 1962, p. 2005/62.
(3) JO n° L 332 du 28. 11. 1983, p. 33.
(4) JO n° L 48 du 22. 2. 1975, p. 31.
(5) JO n° L 5 du 9. 1. 1979, p. 33.
(6) JO n° L 5 du 9. 1. 1982, p. 12.
(7) JO n° L 247 du 22. 8. 1982, p. 6.
(8) JO n° 147 du 9. 8. 1966, p. 2688/66.

iii) l'obligation faite à la RENFE de gérer ses services ferroviaires de manière à équilibrer financièrement son exploitation ;

iv) le versement à la RENFE de subventions relatives à la compensation des obligations de services publics, à la normalisation des comptes et à la compensation du déficit d'exploitation.

5.2. La Commission rappelle, tout en constatant que les dispositions ci-dessus vont dans le sens de la politique commune des transports, que le gouvernement espagnol devra respecter la réglementation communautaire en la matière, notamment les règlements du Conseil (CEE) n° 1191/69 (1), (CEE) n° 1192/69 (2), (CEE) n° 1107/70 (3) modifié par les règlements (CEE) n° 1473/75 (4) et (CEE) n° 1658/82 (5) ainsi que la décision 75/327/CEE (6) du Conseil, lors de l'élaboration des dispositions d'application de la loi, et en particulier du cahier des charges, du contrat de plan et des lois de finance ; à seule fin d'éviter toute ambiguïté, une référence explicite au droit communautaire dans le projet de loi serait dès lors souhaitable.

5.3. La Commission constate toutefois que les dispositions de l'article 189 relatives à la formation des prix de transport, tout en laissant à la RENFE « la plus large autonomie de gestion possible », lui impose cependant des limites établies par l'administration et l'obligation de respecter les procédures d'homologation des tarifs fixées par les articles 18 et 19 du projet de loi qui s'appliquent également à d'autres entreprises de transport publiques. Ces dispositions, dans la mesure où elles s'appliquent aux transports internationaux ferroviaires de voyageurs et de marchandises ne sont pas en conformité avec celles des décisions du Conseil 82/529/CEE (7) et 83/918/CEE (8). Les textes des articles 18, 19 et 189 devront être modifiés pour tenir compte de ces dispositions communautaires. À seule fin d'éviter toute ambiguïté, une référence explicite au droit communautaire serait souhaitable.

5.4. La Commission constate enfin que les différents contrôles et inspections des activités de la RENFE prévus à l'article 193 doivent éviter, dans toute la mesure du possible, une ingérence dans la gestion au jour le jour et se limiter à des contrôles « ex-post ».

6. La Commission constate que le projet de loi qui lui a été soumis concerne les orientations de la politique nationale des transports terrestres et que sa portée ne pourra être pleinement appréciée qu'en connaissance des mesures d'application qui en découleront. Elle demande donc au gouvernement espagnol de bien vouloir lui communiquer en temps utile, dans le cadre de la procédure d'examen et de consultation préalables, instaurée par la décision du Conseil du 21 mars 1962, lesdites mesures d'application.

7. La Commission informe les autres États membres de cet avis.

Fait à Bruxelles, le 6 novembre 1986.

Par la Commission

Stanley CLINTON DAVIS

Membre de la Commission

(1) JO n° L 156 du 28. 6. 1969, p. 1.
(2) JO n° L 156 du 28. 6. 1969, p. 8.
(3) JO n° L 130 du 15. 6. 1970, p. 1.
(4) JO n° L 152 du 12. 6. 1975, p. 1.
(5) JO n° L 184 du 29. 6. 1982, p. 1.
(6) JO n° L 152 du 12. 6. 1975, p. 3.
(7) JO n° L 234 du 9. 8. 1982, p. 5.
(8) JO n° L 237 du 26. 8. 1983, p. 32.