COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.12.2021
COM(2021) 832 final

2021/0437 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2020/1429 en ce qui concerne la durée de la période de référence pour l'application de mesures temporaires concernant la tarification de l'infrastructure ferroviaire

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le secteur ferroviaire revêt une importance stratégique pour l'Union européenne. Il apporte une contribution essentielle à l'économie européenne dans son ensemble et à l'emploi, occupant directement plus de 900 000 personnes, dont environ 500 000 dans les entreprises ferroviaires et quelque 400 000 chez les gestionnaires de l'infrastructure (à la fin de 2018)[1].

Le transport ferroviaire est un élément clé de la stratégie mise en place par l'Union pour améliorer la durabilité du secteur des transports, garantir la cohésion économique et sociale et assurer la connectivité entre les Européens, tant entre les États membres qu'au niveau national. Le secteur ferroviaire, vecteur d'une mobilité propre et d'une efficacité élevée, contribue de manière importante au bouquet de transports de l'Union. Par conséquent, en tant que mode de transport le plus durable et le plus respectueux de l'environnement, le transport ferroviaire a un rôle essentiel à jouer dans la réalisation des objectifs du pacte vert.

En 2018, quelque 1,6 milliard de tonnes de fret et 7,1 milliards de voyageurs ont été transportés sur les chemins de fer européens. La même année, les volumes du trafic de voyageurs dans l'Union avaient atteint 400 milliards de voyageurs-km sur un total d'environ 5 000 milliards pour tous les modes de transport terrestre confondus. Le trafic ferroviaire de voyageurs est essentiellement national, 7 % seulement du trafic ayant été de nature transfrontière en 2018[2].

En 2018[3], les volumes de trafic de fret dans l'Union ont atteint 435 milliards de tonnes-km sur un total de 2 300 milliards pour tous les modes de transport terrestre confondus. Environ la moitié du fret ferroviaire total est de nature transfrontière. Cette caractéristique confère au fret ferroviaire une forte dimension européenne.

Depuis le début de 2020, la pandémie de COVID-19 a eu de fortes répercussions sur le transport ferroviaire dans l'Union. Le trafic ferroviaire de voyageurs et de marchandises a diminué en raison de restrictions imposées à la mobilité et de la baisse de la demande de transport qui en a résulté. Pendant la première période de la pandémie au printemps 2020, les exploitants ferroviaires ont interrompu le trafic de la plupart des trains internationaux de transport de voyageurs. Au cours de la première vague de la pandémie, le nombre de voyageurs en trafic ferroviaire intérieur a diminué de 90 % par rapport à l'année précédente. Quelques exploitants, notamment de nouveaux arrivants, ont dû cesser leurs activités tandis que les opérateurs de fret ferroviaire ont fait état d'une forte baisse des volumes transportés en raison du ralentissement, voire de l'arrêt, de la production dans de nombreux secteurs

[1] Document de travail des services de la Commission accompagnant le septième rapport de suivi sur l'évolution du marché ferroviaire au titre de l'article 15, paragraphe 4, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil [COM(2021) 5 final].

[2] Idem.

[3] Idem.

sous l'effet de la pandémie. Tout au long de l'été 2020, la demande et les volumes de transport, tant de voyageurs que de marchandises, se sont maintenus à de faibles niveaux.

À l'automne 2020, une deuxième vague de la pandémie a contraint de nombreux pays à prendre de nouvelles mesures restrictives concernant la mobilité des citoyens. La troisième vague de la pandémie a entravé la reprise rapide du trafic ferroviaire, notamment en ce qui concerne les services de transport de voyageurs. En octobre et novembre 2020, les États membres ont imposé de nouvelles restrictions à la mobilité, qui ne seront levées que partiellement et progressivement au cours de l'année 2021. Le nombre de voyageurs n'a pas encore retrouvé les niveaux d'avant la pandémie et le temps nécessaire pour y parvenir pourrait être plus long que prévu, en particulier pour le trafic commercial de voyageurs. Les retombées de la pandémie sur le secteur des transports continuent ainsi d'être importantes. L'apparition à l'automne 2021 d'Omicron, le nouveau variant extrêmement contagieux du virus de la COVID-19, dont les caractéristiques demeurent inconnues par rapport aux variants précédents, suscite des préoccupations quant à une quatrième vague de la pandémie et un durcissement des mesures de confinement.

Le 7 octobre 2020, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2020/1429 arrêtant des mesures pour un marché ferroviaire durable compte tenu de la propagation de la COVID-19[4]. Ce règlement avait pour but de permettre aux parties prenantes du secteur ferroviaire de mieux faire face aux conséquences financières de la pandémie de COVID-19 et de répondre à leurs besoins urgents de liquidités, en réduisant, remettant ou reportant le paiement des redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service.

Ces mesures de soutien s'appliquaient aux paiements des redevances qui étaient dus au cours de la période de référence fixée à l'article 1er du règlement, à savoir du 1er mars 2020 au 31 décembre 2020 (ci-après la «période de référence»). Le champ d'application a été limité à cette période pour faire en sorte que les mesures ne soient appliquées que pendant la durée nécessaire.

En vertu de l'article 5 du règlement (UE) 2020/1429, la Commission a été habilitée à adopter des actes délégués pour prolonger la période de référence d'une durée maximale de six mois lorsqu'elle constate, au vu des données fournies par les gestionnaires de l'infrastructure, une baisse persistante du trafic ferroviaire manifestement liée à la propagation de la COVID-19. La période de référence pouvait être prolongée jusqu'au 14 avril 2022.

La Commission a exercé cette délégation de pouvoir à deux reprises[5] et a prolongé la période de référence jusqu'au 31 décembre 2021. Le pouvoir d'adopter des actes délégués pour

[4] *JO L 333 du 12.10.2020, p. 1.*

[5] Règlement délégué (UE) 2020/2180 de la Commission du 18 décembre 2020 prolongeant la période de référence du règlement (UE) 2020/1429 du Parlement européen et du Conseil arrêtant des mesures pour un marché ferroviaire durable compte tenu de la propagation de la COVID-19 (JO L 433 du 22.12.2020, p. 37); et règlement délégué (UE) 2021/1061 de la Commission du 28 juin 2021 prolongeant la période de référence du règlement (UE) 2020/1429 du Parlement européen et du Conseil arrêtant des mesures pour un marché ferroviaire durable compte tenu de la propagation de la COVID-19 (JO L 229 du 29.6.2021, p. 1).

prolonger la période de référence a été conféré à la Commission pour une période d'un an à compter du 13 octobre 2020. Cette période de délégation est maintenant arrivée à expiration.

Il ressort des données fournies à la Commission par les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire dans l'Union, lesquelles couvrent la période allant jusqu'en septembre 2021, que la pandémie a plus durement frappé le segment des services de transport de voyageurs, en particulier celui des services commerciaux de transport de voyageurs, avec une réduction significative de l'offre dans tous les États membres, cette offre n'ayant pas retrouvé les niveaux de 2019. Le nombre de trains de voyageurs circulant sur le réseau dans le cadre d'obligations de service public (ci-après les «OSP») entre janvier et septembre 2021 est comparable à celui enregistré au cours de la même période en 2019, alors qu'en 2020, ce nombre avait diminué de 7,8 % par rapport à 2019. En revanche, le nombre de trains commerciaux de transport de voyageurs entre janvier et septembre 2021 était toujours en recul de 21,5 % par rapport à la même période en 2019, ce qui indique une absence de reprise par rapport à la même période en 2020, lorsque ce nombre avait diminué de 23,3 % par rapport à 2019. Le nombre de trains de marchandises circulant sur le réseau était toujours en recul de 2,5 % par rapport à la même période en 2019. Des tendances similaires peuvent être observées lorsque le trafic est exprimé en trains-km. Entre janvier et septembre 2021, les services de transport de voyageurs relevant d'OSP exprimés en trains-km ont diminué de 5,2 % par rapport à la même période en 2019. En 2021, les services commerciaux de transport de voyageurs exprimés en trains-km étaient toujours en recul de 25,6 % par rapport à la même période en 2019, dans la continuité du (faible) niveau déjà atteint en 2020. Le nombre de trains-km pour les trains de marchandises circulant sur le réseau a montré quelques signes de reprise, mais est resté en recul de 2,6 % entre janvier et septembre 2021 par rapport à la même période en 2019. Il s'ensuit que la diminution du niveau du trafic ferroviaire due à la pandémie de COVID-19 persiste.

Il est par conséquent nécessaire de modifier le règlement (UE) 2020/1429 afin de prolonger encore la période de référence.

En raison du caractère persistant de la pandémie et du caractère imprévisible des évolutions futures, il est également nécessaire de conférer à la Commission le pouvoir de prolonger de nouveau la période susmentionnée d'une durée maximale de six mois, conformément au cadre juridique existant.

Il est dès lors proposé de prolonger la période de référence jusqu'au 30 juin 2022 et de conférer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués pour prolonger ladite période jusqu'au 31 décembre 2023. Il est également proposé que la délégation de pouvoir prenne fin à la même date, soit le 31 décembre 2023. Toutes les autres dispositions du règlement en vigueur demeurent inchangées.

En raison du caractère imprévisible de la propagation de la COVID-19 et, en particulier, de l'apparition soudaine de nouveaux variants, il a été impossible d'adopter des mesures appropriées à temps. En vertu du règlement (UE) 2020/1429, la Commission est tenue de fonder son éventuelle décision de prolonger la période de référence sur les données fournies par les gestionnaires de l'infrastructure une fois que la moitié de la prolongation de la période de référence s'est écoulée. La Commission n'a pas été en mesure d'adopter une

nouvelle prolongation de la période de référence avant l'expiration de la période de délégation puisque les données nécessaires n'étaient pas encore disponibles à ce moment-là.

Pour éviter des lacunes dans l'application des mesures après le 31 décembre 2021 (la fin de la période de référence actuelle), le présent règlement devrait aussi couvrir la période précédant son entrée en vigueur. Compte tenu de la nature des mesures prévues par le présent règlement, une application rétroactive n'entraîne pas de violation de la confiance légitime des personnes concernées.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La proposition actuelle vise à garantir la prolongation et la continuité des mesures extraordinaires en vigueur qui ont été adoptées pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 sur le transport ferroviaire et pour préserver l'intégrité de l'espace ferroviaire unique européen. Ces mesures tiennent compte du cadre juridique établi par la directive 2012/34/UE et le complète.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Le bon fonctionnement de l'espace ferroviaire unique européen dépend des performances économiques des acteurs du marché et de la sauvegarde des progrès réalisés dans l'indépendance de gestion des gestionnaires de l'infrastructure et des entreprises ferroviaires, la transparence des dispositions relatives à la tarification et à l'accès au réseau, la non-discrimination et l'égalité de traitement dans l'attribution des sillons et les systèmes de tarification, ainsi que l'ouverture du marché. Les conséquences économiques négatives de la pandémie de COVID-19 pour les acteurs du marché ferroviaire risquent de compromettre leur viabilité financière et pourraient avoir de graves répercussions sur le fonctionnement du système de transport, qui rejailliraient sur l'ensemble de l'économie. Les données relatives aux volumes recueillies par les gestionnaires de l'infrastructure de l'Union entre mars 2020 et septembre 2021 montrent clairement que la pandémie continue d'avoir des conséquences sur le trafic ferroviaire et que la reprise est fragile. L'objectif de la proposition de règlement modificatif est donc de continuer à atténuer les effets persistants sur le secteur. La proposition serait également cohérente avec la prolongation de la validité des autres mesures visant à aider les États membres, les entreprises et les citoyens de l'Union à faire face aux conséquences négatives de la pandémie. Le 18 novembre 2021, par exemple, la Commission a prolongé l'encadrement temporaire des aides d'État[6] jusqu'au 30 juin 2022, ce qui permettra aux États membres de maintenir, s'il y a lieu, leurs régimes d'aide et de veiller à ce que les entreprises encore touchées par la crise ne soient pas soudainement privées du soutien financier nécessaire.

[6] Communication de la Commission — Sixième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 et modification de l'annexe de la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme (2021/C 473/01) (JO C 473 du 24.11.2021, p. 1).

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La présente initiative est fondée sur l'article 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui est également la base juridique du règlement (UE) 2020/1429.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

Les objectifs de la proposition ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres, pour le motif exposé ci-après: les redevances d'accès aux voies sont réglementées de manière exhaustive au niveau de l'UE, si bien que les États membres ne peuvent déroger aux règles de l'Union que s'il existe une législation européenne spécifique. La directive 2012/34/UE ne permet pas aux États membres, dans le cadre de la pandémie de COVID-19, de réagir aux effets imprévisibles sur le transport ferroviaire en adaptant, notamment, les règles en matière de tarification et de répartition des capacités. Le règlement (UE) 2020/1429 ne l'autorisait qu'à titre exceptionnel et dans certaines limites. De plus, selon les termes de ce règlement, les États membres restent libres de décider s'ils mettent en œuvre les mesures prévues, en tenant compte notamment des moyens dont ils disposent en termes de financement public. Par conséquent, la proposition de prolongation de l'application des mesures prévues dans le règlement (UE) 2020/1429 est conforme au principe de subsidiarité.

• Proportionnalité

La proposition n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif consistant à atténuer les répercussions de la pandémie actuelle de COVID-19 par la prolongation pendant une période limitée des dérogations ciblées à la directive 2012/34/UE autorisées par le règlement (UE) 2020/1429. La mesure proposée est donc proportionnée. La prolongation de la période de référence est cohérente avec les précédentes prolongations et tient compte des conclusions qui peuvent être tirées des données actuellement disponibles. Il est également proposé d'allonger la période pendant laquelle la Commission est habilitée à prolonger la période de référence pour tenir compte des évolutions futures de la pandémie.

• Choix de l'instrument

Étant donné que la proposition vise à modifier un règlement en vigueur, il convient d'utiliser le même instrument.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante

Il s'agit d'une mesure urgente rendue nécessaire par la nature imprévisible de la pandémie de COVID-19.

• Consultation des parties intéressées

Compte tenu de l'urgence de la question, les parties intéressées n'ont pas été formellement consultées. Toutefois, tant les autorités des États membres que les parties intéressées ont demandé à la Commission de prolonger le règlement (UE) 2020/1429.

Les associations du secteur ferroviaire représentant les entreprises ferroviaires ont notamment demandé à plusieurs reprises à la Commission de prolonger les mesures. En outre, les États membres et les gestionnaires de l'infrastructure ont déjà mis en place lesdites mesures.

Dès lors que la directive 2012/34/UE ne contient pas de dispositions d'urgence appropriées et que les effets de la pandémie sur le secteur ferroviaire persistent, il y a lieu de prolonger la possibilité d'appliquer les mesures actuelles.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Comme expliqué, l'urgence de la situation n'a pas permis de recueillir d'expertise au degré de détail habituel. La Commission a toutefois tiré parti de l'expérience acquise à la faveur des contacts qu'elle a établis avec les États membres et les acteurs du secteur ferroviaire et du suivi permanent des volumes du trafic ferroviaire sur la base des données fournies par les gestionnaires de l'infrastructure au cours des deux dernières années.

- **Analyse d'impact**

Compte tenu de l'urgence de la situation, aucune analyse d'impact n'a été réalisée.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

Sans objet.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Sans objet.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La mesure ne comporte aucune modalité de suivi ou d'information particulière. La Commission devrait cependant suivre l'évolution de la pandémie de COVID-19 et de ses incidences sur l'espace ferroviaire unique européen et être habilitée, le cas échéant, à adopter un acte délégué afin de prolonger les périodes concernées par la présente mesure.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Néant.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'article 1er de la proposition de règlement vise à modifier l'article 1er, l'article 5, paragraphe 2, et l'article 6, paragraphe 2, du règlement (UE) 2020/1429, en prolongeant la période de référence, la durée maximale de prolongation ainsi que la période de délégation de pouvoir conférée à la Commission.

L'article 2 prévoit l'application du règlement proposé à compter du 1er janvier 2022.

2021/0437 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2020/1429 en ce qui concerne la durée de la période de référence pour l'application de mesures temporaires concernant la tarification de l'infrastructure ferroviaire

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 91,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen[1],

après consultation du Comité des régions,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire[2],

considérant ce qui suit:

(1) La pandémie de COVID-19 a entraîné une chute brutale du trafic ferroviaire en raison d'une forte baisse de la demande. Il en est résulté de graves conséquences pour les entreprises ferroviaires.

(2) Ces circonstances sont indépendantes de la volonté des entreprises ferroviaires, qui ont constamment dû faire face à des problèmes de liquidité considérables et à des pertes très importantes et qui, dans certains cas, sont menacées d'insolvabilité.

(3) Afin de contrer les effets économiques négatifs de la pandémie de COVID-19 et de soutenir les entreprises ferroviaires, le règlement (UE) 2020/1429 du Parlement européen et du Conseil[3] a permis aux États membres d'autoriser les gestionnaires de l'infrastructure à réduire, remettre ou reporter le paiement des redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire. Cette possibilité a été accordée pour une période de référence allant du 1er mars 2020 au 31 décembre 2020, laquelle a été prolongée par le règlement délégué (UE) 2021/1061 de la Commission[4] jusqu'au 31 décembre 2021. La Commission n'a plus le pouvoir de prolonger ladite période de référence.

---

1 Avis du [à mettre à jour dans la version finale par le Parlement européen et le Conseil].

2 Position du Parlement européen du [à mettre à jour dans la version finale par le Parlement européen et le Conseil] et décision du Conseil du [à mettre à jour dans la version finale par le Parlement européen et le Conseil].

3 Règlement (UE) 2020/1429 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 arrêtant des mesures pour un marché ferroviaire durable compte tenu de la propagation de la COVID-19 (JO L 333 du 12.10.2020, p. 1).

4 Règlement délégué (UE) 2021/1061 de la Commission du 28 juin 2021 prolongeant la période de référence du règlement (UE) 2020/1429 du Parlement européen et du Conseil arrêtant des mesures pour

(4) La pandémie de COVID-19 persiste et l'apparition de variants très contagieux et imprévisibles, tels que le variant Omicron du virus de la COVID-19, fait naître une incertitude quant à l'avenir et quant aux risques de nouvelles mesures restrictives.

(5) Les conséquences négatives de la pandémie de COVID-19 sur le trafic ferroviaire persistent et il est possible que les entreprises ferroviaires continuent à en subir les effets, en fonction de l'évolution future de la pandémie. Afin de répondre aux besoins urgents du secteur, il convient de prolonger la période de référence prévue dans le règlement (UE) 2020/1429 jusqu'au 30 juin 2022.

(6) L'évolution imprévisible de la pandémie de COVID-19, l'apparition soudaine de nouveaux variants et le besoin d'évaluer leurs conséquences sur le secteur ferroviaire appellent une réponse réglementaire rapide et flexible. Afin d'éviter toute rupture dans les réponses apportées à la situation actuelle, il convient de continuer à appliquer les mesures après le 31 décembre 2021. Compte tenu de la nature des mesures prévues par le présent règlement, l'application rétroactive de ladite prolongation de la période de référence n'entraînera pas de violation de la confiance légitime des personnes concernées.

(7) La Commission devrait analyser en permanence les répercussions économiques de la propagation de la COVID-19 sur le secteur ferroviaire et l'Union devrait être en mesure de prolonger, sans retard injustifié, la période d'application des mesures prévues par le présent règlement, si les conditions défavorables persistent. La délégation de pouvoir conférée en vertu du règlement (UE) 2020/1429 devrait être prolongée, dans les mêmes conditions, jusqu'au 31 décembre 2023.

(8) Étant donné que l'objectif du présent règlement, à savoir prolonger l'application des règles temporaires concernant la tarification de l'infrastructure ferroviaire en réponse à la situation d'urgence créée par la propagation de la COVID-19, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres mais peut, en raison des dimensions ou des effets de l'action, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

(9) Il convient, dès lors, de modifier le règlement (UE) 2020/1429 en conséquence.

(10) Afin de permettre l'application rapide des mesures prévues par le présent règlement, celui-ci devrait entrer en vigueur de toute urgence le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne,*

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Modifications du règlement (UE) 2020/1429

Le règlement (UE) 2020/1429 est modifié comme suit:

(1) À l'article 1er, la seconde phrase est remplacée par le texte suivant:

«Il s'applique à l'utilisation d'infrastructures ferroviaires pour les services ferroviaires nationaux et internationaux relevant de ladite directive au cours de la

---

un marché ferroviaire durable compte tenu de la propagation de la COVID-19 (JO L 229 du 29.6.2021, p. 1).

période allant du 1er mars 2020 au 30 juin 2022 (ci-après dénommée “période de référence”).»

(2) À l’article 5, paragraphe 2, la seconde phrase est remplacée par le texte suivant:

«Une telle modification ne peut prolonger la période de référence que d’une durée maximale de six mois, et la période de référence ne peut être prolongée au-delà du 31 décembre 2023.»

(3) À l’article 6, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. Le pouvoir d’adopter des actes délégués visé à l’article 5, paragraphe 2, est conféré à la Commission jusqu’au 31 décembre 2023.»

Article 2

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l’Union européenne*,

Il est applicable à partir du 1er janvier 2022.

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

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen	*Par le Conseil*
Le président	*Le président*