

Brussels, February 1967  
P/12INFORMATION MEMOCommon transport policy

Further to the resolution adopted by the Council in its session of 19-20 October 1966, the EEC Commission has recently transmitted to the Council a memorandum concerning common transport policy. During that session the Council had noted that its work on transport might well be bogged down if, as decided on 22 June 1965, it continued to concentrate on rate-fixing as a means of eliminating factors which might distort the play of competition, namely the abuse of dominant positions and more especially uneconomic competition.

In its memorandum the Commission takes stock of the discussions, comments on points of disagreement and points to possible solutions. It concludes that discussions could be focussed on measures other than those concerning rates which would restrain the abuse of dominant positions and uneconomic competition. Thus there should be nothing to prevent the early introduction of a far-reaching Community system for transport.

The Commission emphasizes that the need for rapid results is the greater in that customs union between the Community countries will be complete by 1 July 1968, when the common market in agriculture will also come into force. On that date work towards economic union, in which a common transport policy figures largely, will in its turn enter a more active phase.

In its memorandum the Commission says that the ideas set out in its "Memorandum on the general lines of a common transport policy" of 10 April 1961 and its "Programme for implementation of a common transport policy" of 23 May 1962 can be taken as blueprints for this policy.

The basis of the policy should be that optimum distribution of traffic between the various modes of transport and transport firms is attained by free competition. Any attempt to reach such a

.../...

distribution by co-ordination measures - dependant on rate-fixing or some other mechanism - is excluded. But this does not entirely prevent the authorities from intervening on the market. On the contrary, it implies the need for certain types of intervention, with a threefold object:

- (i) To ensure the satisfactory operation of the market by placing modes of transport and transport firms on an equal footing. This would be done by harmonizing the conditions of competition and suitably apportioning infrastructure costs;
- (ii) To prevent or correct abuses which may arise from competition - the abuse of dominant positions and uneconomic competition - by establishing permanent machinery for supervision and capacity control, as well as by adopting temporary selective measures in case of need;
- (iii) To further the aims of regional or social policy where the free play of the market does not do so.

In view of the differences between present national policies, a joint market organization for transport based on competition can only be set up gradually. Moreover, the measures to be taken in the different fields should to some extent go hand in hand, their interdependence being borne in mind but without one measure becoming a precondition for another.

o

o .

In the light of the discussions to which the Memorandum of 1961 and the Programme of 1962 gave rise within the various Community institutions, the Commission has in recent years submitted a body of proposals in the following fields:

- harmonization of the conditions of competition;
- access to the market;
- transport rates and conditions;
- rules of competition;
- co-ordination of investment;
- infrastructure costs.

Some of these proposals have been adopted by the Council after reference to the European Parliament and the Economic and Social Committee. However, the proposal on rate brackets submitted by the Commission in May 1963 met with opposition from one Member State, particularly with regard to its application to Rhine shipping. To get out of this impasse, a new system was conceived on which the Council reached agreement on 22 June 1965; this combined the system of compulsory rates with provisions for a system of reference rates. This rate system was to be accompanied by measures to align the operating

conditions of the markets: regulations for admission to the trade, definition of the system of vertical and horizontal agreements, common solution to problems posed by certain kinds of non-governmental intervention, common solution to the problem of apportionment of infrastructure costs, financial soundness of the railways.

The new feature contained in the agreement of 22 June 1965 on these supplementary measures lay in the dates fixed for their implementation - three years from the entry into force of the new rate system, except for the financial soundness of the railways which was fixed for 31 December 1972.

In order to give effect to the rate system contained in the agreement of 22 June 1965, the Commission submitted the amended proposal of 27 October 1965.

o

o o

The discussions in the Council in July and October 1966 on this amended Commission proposal for a regulation on rates revealed disagreement on the interpretation and application of certain points. This disagreement was noted by the Council in its resolution of 20 October 1966.

The main point of disagreement concerned the system of reference tariffs: the Commission had considered that - without questioning the principle of free price formation which, according to the agreement of 22 June 1965, is a feature of this system - certain safeguards were necessary to prevent this freedom producing undesirable effects. It had therefore suggested, first, that the rates applied in transport subject to reference rates should fulfil certain conditions regarding the covering of costs. Secondly, it had proposed that intervention as regards rates, consisting in the temporary imposition of maximum or minimum rates, might be decided by the authorities if they found cases of abuse of dominant positions or instances of uneconomic competition. The main idea behind these proposals was that effective means must be available to combat possible abuses of competition.

These provisions were not accepted by one Member State, on the grounds that they conflicted with the agreement of 22 June 1965 and that price formation should be completely free in the system of reference rates. The other points of disagreement which appeared in the Council were mainly of a technical nature; the two most important concerned the system for individual contracts and the publishing of rates.

The Council resolution of 20 October 1966 underlines "the need to see that the abuse of dominant positions or uneconomic competition does not cause a serious disturbance of the transport market". The disagreement reveals varying concepts of the kind of public intervention

that is needed in order to combat the abuse of dominant positions and uneconomic competition.

It was therefore necessary to find appropriate ways of avoiding these risks and to see whether measures other than rate-fixing could be applied, as the Council resolution suggests.

The Commission proceeded to study the problems which arise for the various modes of transport: rail, road, and waterway. It reached two main conclusions.

In the first place, the abuse of dominant positions is now very rare, and will become more so as a competitive transport market is developed. There are no special difficulties in combating such abuse. For railways the solution may consist in measures concerning rates, for road and inland water transport in an appropriate application of the Treaty rules on competition.

Secondly, uneconomic competition appears to be a much more complex phenomenon and one which may have numerous causes. The real remedies to abuses of this type consist in the application of a wide range of measures chosen according to the situation in each mode of transport. Recourse to measures on rates, i.e. the imposition of minimum rates, may be reserved for residual cases. Probably there will be few such cases, occurring mainly during the alignment period when other measures will not yet have had their full effect.

It thus appears, as the Council resolution of 20 October 1966 implied, that it is indeed by the co-ordinated implementation of several kinds of measures that the problems underlying the disagreements must be solved. Until now, any progress on common transport policy has been subordinated to agreement on rate systems. Henceforward, the interdependence of the different fields of this policy must be looked into again and rate provisions must be laid down in the light of the other arrangements, in particular, access to the market.

After this study of the situation the Commission was able to suggest the measures that should be taken in the different fields and the way in which they would have to be interlinked in order to overcome the disagreement on rate systems. The Commission considers that efforts must be concentrated on measures other than those affecting rates to eliminate the underlying causes of uneconomic competition.

.../...

Intervention on rates is to be reserved for the residual cases - which will very probably be rare - in which signs of abuse of dominant positions and uneconomic competition still subsist.

For this purpose the Commission in its memorandum suggests the following solutions:

- (i) Measures on the harmonization of conditions of competition, the apportionment of infrastructure costs, the application of rules of competition and access to the market;
- (ii) Rate measures dealing with the system of reference rates, individual contracts and the publishing of rates and conditions;
- (iii) Safeguard measures which meet a dual need: to remedy serious disturbances resulting from the general economic trend and to ward off serious disturbances that may spring from the joint organization of the transport market;
- (iv) A supervisory committee for the transport market. Since in consequence of the Council's resolution the implementation of a set of co-ordinated measures is now envisaged in the different fields of common transport policy, the Commission expresses a preference for the immediate establishment of a supervisory committee with general competence, capable of assisting the Commission in its task of supervising the transport market by observing the effects of the various measures and by making suggestions as to their application in the different fields.

o o o

In conclusion, the Commission in its memorandum to the Council points out that neither the general aims and guide-lines of the common transport policy nor the measures already taken to establish it are called in question. In principle, the same is true of the Council agreement of 22 June 1965 which must, however, be applied in a new perspective. Until now, the development of the common transport policy was subordinated to an agreement on rate systems; henceforward, measures other than those affecting rates will determine the scope and content of the rules relating to transport rates and conditions.

From this new viewpoint, it is possible to lay down a practical programme based on a dual priority. Priority is given to the rules applicable to transport between the Member States on the one hand, and on the other hand to the measures intended to normalize market conditions, i.e. harmonization of the conditions of competition and rules for access to the market.

The programme submitted to the Council has two phases: the first phase should be embarked upon immediately and last only until 31 December 1969, the date that marks the end of the transition period. In this first phase, the essential measures for transport between Member States should be adopted in good time

.../...

to enter into force on 1 July 1968, the date when customs union and the common agricultural market will be fully established.

In executing the first stage of the programme the essentials of the common transport policy will be worked out and important measures will be applied either over the whole transport field (harmonization, apportionment of infrastructure costs, rules of competition), or only to traffic between Member States (rate systems and regulation of road transport capacity). Whilst the regulation on access to the market may also be adopted during this first stage, it would not be implemented until the second stage, i.e. at the same time as the development of rate systems for transport between Member States and its extension to national transport, the content of which extension it largely determines.

In the second phase - intended to begin on 1 January 1970 and to last three years - the rate system will be supplemented by the entry into force of common rules for national transport and by the development of rules on transport between the Member States. In addition, the regulations on access to the market adopted during the first phase will enter into force, while the harmonization of conditions of competition and the definition of the common financial system for the utilization of infrastructure will be completed.

---

Annexed to the Commission's memorandum there is a note on the "general development of the work on infrastructure costs".

At the Council session of 28 July 1966, the Commission said that it had in mind to propose that the Council adopt interim solutions for apportioning infrastructure costs.

This suggestion of the Commission was noted by the Council in its resolution of 20 October 1966.

In the annex to the memorandum, the Commission informs the Council that it has put down for study the following matters:

- (i) Harmonization of taxes on commercial vehicles;
- (ii) The situation in inland water transport as regards covering the infrastructure costs of inland waterways;
- (iii) Provisional standardization of accounts of infrastructure expenditure.

Bruxelles, février 1967  
P- 12

NOTE D'INFORMATION

Politique commune des transports

La Commission de la Communauté Economique Européenne vient de transmettre une communication au Conseil concernant la politique commune des transports à la suite de la résolution adoptée par le Conseil lors de sa session des 19 et 20 octobre 1966. Au cours de cette session le Conseil avait en effet constaté que ses travaux dans le domaine des transports risquaient de s'enliser s'il continuait, comme il avait convenu dans son accord du 22 juin 1965, à concentrer ses efforts sur le seul problème de la tarification comme moyen susceptible d'éliminer les phénomènes qui peuvent fausser le jeu de la concurrence, à savoir l'exploitation abusive de positions dominantes et surtout la concurrence ruineuse.

Dans sa note, la Commission fait le point des discussions, analyse les désaccords et indique des possibilités de solutions. Elle arrive à la conclusion qu'il s'avère possible de faire porter la discussion sur un ensemble de mesures qui ne sont pas seulement tarifaires et qui sont aptes à lutter efficacement contre les risques d'abus de positions dominantes et de concurrence ruineuse. Rien ne devrait donc, à son avis, s'opposer à l'entrée en vigueur prochaine de réglementations communautaires importantes dans le domaine des transports.

La Commission souligne que la nécessité d'aboutir rapidement à des résultats est d'autant plus grande que l'union douanière entre les six Etats membres de la Communauté sera achevée le 1er juillet 1968 et que le marché commun agricole sera devenu effectif à la même date. L'union économique, dont la politique commune des transports forme une partie importante, devra donc à son tour entrer, à cette date, dans une phase plus active de réalisation.

La note de la Commission expose que les idées contenues dans son Mémoire sur l'orientation à donner à la politique commune des transports du 10 avril 1961 et son Programme d'action en matière de politique commune des transports du 23 mai 1962 peuvent être considérées admises comme des bases pour l'orientation générale de cette politique commune.

Cette politique doit se fonder sur l'idée que la répartition optimale du trafic entre les modes et les entreprises de transport doit être assurée par le libre jeu de la concurrence. La recherche

d'une telle répartition au moyen de mesures de coordination - que ces mesures soient de nature tarifaire ou autre - est exclue. Une telle conception n'interdit cependant pas toute intervention des autorités sur le marché. Au contraire elle implique la nécessité de certaines interventions dans un triple but :

- assurer le fonctionnement du marché en plaçant les modes de transport et les entreprises sur un pied d'égalité grâce à l'harmonisation des conditions de concurrence et à l'imputation convenable des coûts d'infrastructure;
- prévenir ou porter remède aux abus auxquels peut donner lieu le jeu de la concurrence, à savoir l'exploitation abusive de positions dominantes et la concurrence ruineuse, par la mise en place de dispositifs permanents de surveillance et de contrôle de la capacité ainsi qu'en cas de besoin au moyen de mesures temporaires et sélectives;
- contribuer à atteindre des objectifs de politique régionale et sociale dans la mesure où le simple jeu du marché ne permettrait pas d'obtenir ce résultat.

Etant donné les différences existant entre les politiques nationales, l'organisation d'un marché communautaire des transports fondée sur la concurrence ne peut se faire que de façon progressive. Par ailleurs, un certain parallélisme doit être respecté entre les mesures à prendre dans les différents domaines, en tenant compte de l'interdépendance de ces mesures tout en évitant de donner le caractère d'un préalable à l'une ou l'autre d'entre elles.

A la lumière des discussions auxquelles ont donné lieu le Mémoire de 1961 et le Programme d'action de 1962, au sein des diverses institutions de la Communauté, la Commission a présenté, au cours des années passées, un ensemble de propositions qui portent essentiellement sur les domaines suivants :

- harmonisation des conditions de concurrence;
- accès au marché;
- prix et conditions de transport;
- règles de concurrence;
- coordination des investissements;
- coûts des infrastructures.

Certaines de ces propositions ont été adoptées par le Conseil après avis du Parlement européen et du Comité économique et social. Toutefois, la proposition présentée en mai 1963 par la Commission au sujet de la tarification à fourchettes s'est heurtée à l'opposition d'un Etat membre de la Communauté, notamment à propos de son application à la navigation rhénane. C'est pour sortir de cette impasse qu'a été conçu le système qui a fait l'objet de l'accord du Conseil du 22 juin 1965 qui, à côté du régime de la tarification obligatoire, prévoit l'instauration d'un régime de référence. La mise en place de ce système tarifaire devait s'accompagner d'un ensemble d'actions tendant à rapprocher les conditions de fonctionnement des marchés : réglementation de l'admission à la profession et de son exercice, définition du régime des ententes verticales et horizontales, solution commune des problèmes posés par certaines



interventions non étatiques, solution commune du problème de l'imputation des charges d'infrastructure, équilibre financier des chemins de fer.

L'élément nouveau contenu dans l'accord du 22 juin 1965 à l'égard de cet ensemble d'actions devant accompagner la politique tarifaire résidait dans les dates fixées pour la réalisation de ces actions : trois ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau régime tarifaire, sauf pour l'équilibre financier des chemins de fer prévu pour le 31 décembre 1972.

Pour mettre en application le système tarifaire contenu dans l'accord du 22 juin 1965, la Commission a présenté la proposition modifiée du 27 octobre 1965.

Les discussions au Conseil, en juillet et octobre 1966, sur cette proposition modifiée de la Commission du règlement tarifaire, ont fait apparaître des désaccords sur l'interprétation et les modalités d'application de certains points. Ces désaccords ont été constatés par le Conseil dans sa résolution du 20 octobre 1966.

Le point principal de désaccord a trait au régime de la tarification de référence : la Commission avait estimé que - sans qu'il soit pour autant question de remettre en cause la libre formation des prix qui, d'après l'accord du 22 juin 1965, caractérise ce régime - certaines précautions étaient nécessaires pour éviter que cette liberté ne produisît des effets indésirables. Aussi avait-elle proposé, d'une part, que les prix pratiqués pour les transports soumis à la tarification de référence remplissent certaines conditions quant à la couverture des coûts. D'autre part, elle avait prévu que les interventions d'ordre tarifaire consistant dans l'imposition limitée dans le temps de prix maxima ou minima puissent être décidées par les autorités dans le cas où seraient constatés des abus de positions dominantes ou des phénomènes de concurrence ruineuse. Ces propositions s'inspiraient de l'idée centrale qu'il était nécessaire de disposer de moyens efficaces pour lutter contre les abus possibles de la concurrence.

Ces dispositions n'ont pas été acceptées par un Etat membre qui a fait valoir qu'elles étaient contraires à l'accord du 22 juin 1965 et que la formation des prix devait être complètement libre dans le régime de la tarification de référence. Les autres points de désaccords qui se sont manifestés au Conseil présentaient pour l'essentiel un caractère technique, les deux points les plus importants portant sur le régime des contrats particuliers et la publicité des prix.

La résolution du Conseil du 20 octobre 1966 souligne "la nécessité d'éviter que l'abus de positions dominantes ou une concurrence ruineuse n'entraînent une perturbation grave du marché des transports". Le désaccord traduit une différence de conceptions quant à la nature des interventions des pouvoirs publics qui sont nécessaires pour lutter en cas de besoin contre l'exploitation abusive de positions dominantes ou la concurrence ruineuse.

Il importait donc de rechercher quels étaient les moyens appropriés pour faire face à ces risques et de savoir, en particulier, s'il était possible d'appliquer des mesures non tarifaires, ainsi que le suggère la résolution du Conseil.

La Commission a procédé à une analyse des problèmes qui se posent pour les différents modes de transport : rail, route, navigation. De cette analyse elle a pu dégager deux conclusions fondamentales.

En premier lieu, l'exploitation abusive de positions dominantes est déjà actuellement un phénomène très exceptionnel. Elle le deviendra encore plus au fur et à mesure que sera établi un marché concurrentiel des transports. La lutte contre cet abus ne présente aucune difficulté particulière et peut consister pour le chemin de fer dans des mesures de type tarifaire, pour la route et la navigation intérieure dans une application appropriée des règles de concurrence du Traité.

En second lieu, la concurrence ruineuse apparaît comme un phénomène beaucoup plus complexe et dont les causes peuvent être multiples. Les véritables remèdes aux abus de ce genre consistent dans l'application d'un large éventail de mesures choisies en fonction des situations propres à chaque mode de transport. Le recours à des mesures de type tarifaire, c'est-à-dire à l'imposition de prix minima, peut-être réservé aux cas résiduels. On peut penser qu'ils ne se présenteront qu'en nombre réduit et cela notamment pendant la phase de rapprochement au cours de laquelle les dispositifs non tarifaires n'auront pas encore produit tous leurs effets.

Comme le suggère la résolution du Conseil du 20 octobre 1966, il apparaît ainsi que c'est bien dans la mise en oeuvre articulée de mesures relevant de plusieurs domaines qu'il faut rechercher la solution des problèmes qui ont été à l'origine des désaccords. Jusqu'à présent, tout progrès en matière de politique commune des transports a été subordonné à un accord sur la réglementation tarifaire. Désormais, il convient de reconsidérer les interdépendances entre les différents domaines de cette politique et de définir les dispositions tarifaires en fonction des mesures concernant les autres réglementations et notamment celle de l'accès au marché.

Au terme de l'analyse de la situation à laquelle la Commission a procédé, elle a pu dégager les mesures qu'il y a lieu de prendre dans les différents domaines et la façon dont elles doivent être articulées entre elles en vue de surmonter les désaccords sur la réglementation tarifaire. Elle estime qu'il faut chercher avant tout à éliminer par des moyens non tarifaires les causes profondes de la concurrence anti-économique. Les interventions de type tarifaire sont à réserver aux cas résiduels - très vraisemblablement exceptionnels - où se manifesteraient encore des phénomènes d'abus de positions dominantes ou de concurrence ruineuse.

A cet effet, la communication de la Commission indique comme solutions :

- des mesures non tarifaires visant l'harmonisation des conditions de concurrence, l'imputation des coûts d'infrastructure, les règles de concurrence et l'accès au marché;
- des mesures tarifaires portant sur le régime de la tarification de référence, les contrats particuliers et la publicité des prix et conditions;
- des mesures de sauvegarde qui répondent à une double nécessité : remédier à des perturbations graves résultant de l'évolution économique générale et parer à des perturbations graves que pourrait entraver dans son application l'organisation communautaire du marché des transports;
- comité de surveillance du marché des transports : Etant donné qu'à la suite de la résolution du Conseil il est maintenant envisagé de mettre en oeuvre un ensemble de mesures coordonnées dans les différents domaines de la politique commune des transports, la Commission marque une préférence pour l'instauration immédiate d'un Comité de surveillance à compétence générale qui pourra l'assister dans sa tâche de surveillance du marché des transports, en observant les effets des diverses mesures et en faisant des suggestions sur leur application dans les différents domaines.

En conclusion, la communication de la Commission au Conseil constate que les orientations générales et les lignes directrices de la politique commune des transports ainsi que les mesures déjà prises pour sa réalisation ne sont pas remises en cause. Il en est de même en principe de l'accord du Conseil du 22 juin 1965 qui doit cependant être appliqué dans une optique nouvelle : jusqu'à présent, le développement de la politique commune des transports était subordonné à un accord sur la réglementation tarifaire; désormais, les mesures non tarifaires déterminent le contenu et la portée des règles relatives aux prix et conditions de transport.

Dans cette nouvelle optique, il est possible de définir un programme de travail concret qui s'articule autour d'une double priorité. Celle-ci est accordée aux règles applicables aux transports entre les Etats membres d'une part, et aux mesures destinées à normaliser les conditions de fonctionnement du marché, à savoir l'harmonisation des conditions de concurrence et la réglementation de l'accès au marché, d'autre part.

Le programme de travail que la Commission présente au Conseil s'échelonne sur deux phases : la première phase devrait être mise en oeuvre immédiatement et ne pas s'étendre au-delà du 31 décembre 1969, date qui marque la fin de la période de transition. Dans cette première phase, les mesures essentielles pour les transports entre Etats membres devraient être prises en temps opportun pour qu'elles puissent entrer en application le 1er juillet 1968 : date de la réalisation de l'Union douanière et du marché commun agricole.

L'exécution du programme proposé pour la première phase permettra de définir pour l'essentiel la politique commune des transports et d'appliquer des mesures importantes soit à l'ensemble du secteur des transports (harmonisation, imputation des coûts d'infrastructure, règles de concurrence), soit au seul trafic entre Etats membres (réglementation tarifaire et réglementation de la capacité routière. Quant à la réglementation de l'accès au marché, si son adoption se faisait également au cours de cette première phase, la mise en vigueur n'en interviendrait toutefois que dans la seconde phase. Elle s'effectuerait conjointement avec le développement de la réglementation tarifaire dans le secteur des transports entre Etats membres et son extension aux transports nationaux dont elle conditionne en grande partie le contenu.

Dans la deuxième phase - dont le début est prévu pour le 1er janvier 1970 et qui s'étendra sur 3 ans - la réglementation tarifaire sera complétée par la mise en vigueur des règles communes relatives aux transports nationaux et par le développement de celles applicables aux transports entre les Etats membres. En outre, il sera procédé à la mise en vigueur des réglementations de l'accès au marché adoptées au cours de la première phase, tandis que seront complétées l'action d'harmonisation des conditions de concurrence et la définition du régime financier commun en matière d'utilisation des infrastructures.

---

En annexe à la communication de la Commission figure une note sur le "développement général des travaux en matière de coûts d'infrastructure".

Lors de la session du Conseil du 28 juillet 1966, la Commission avait indiqué qu'elle envisageait de proposer au Conseil l'adoption de solutions intérimaires provisoires en ce qui concerne l'imputation des coûts d'infrastructure.

Cette suggestion de la Commission avait été retenue par le Conseil dans sa résolution du 20 octobre 1966.

Dans l'annexe à la communication, la Commission informe le Conseil qu'elle met à l'étude la solution des problèmes suivants :

- harmonisation dans le domaine des taxes sur les véhicules utilitaires;
- révision de la situation de la navigation intérieure en ce qui concerne la couverture des coûts d'infrastructure des voies navigables;
- uniformisation provisoire des comptabilités des dépenses d'infrastructure.