



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

για την

**«ΤΕΤΑΡΤΗ ΔΕΣΜΗ ΜΕΤΡΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΟΥΣ – ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ
ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΟΥ ΧΩΡΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

για την

**«ΤΕΤΑΡΤΗ ΔΕΣΜΗ ΜΕΤΡΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΟΥΣ – ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ
ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΟΥ ΧΩΡΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στη Λευκή Βίβλο του 2011 για τις μεταφορές¹ τέθηκε ο στόχος δημιουργίας ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕΣΧ) και παρουσιάστηκε η προσέγγιση της Επιτροπής για να εξασφαλισθεί μακροπρόθεσμα η ανταγωνιστικότητα των μεταφορών στην ΕΕ και ταυτόχρονα να προετοιμασθεί η προσδοκώμενη ανάπτυξη, η ασφάλεια εφοδιασμού με καύσιμα και η απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές. Σημαντική πτυχή της πολιτικής είναι να αναβαθμισθεί ο ρόλος των σιδηροδρόμων, δεδομένης της δυσκολίας άλλων κλάδων να μειώσουν την εξάρτησή τους από το πετρέλαιο. Αυτό όμως είναι δυνατόν να επιτευχθεί μόνον εάν οι σιδηρόδρομοι παρέχουν αποδοτικά και αποτελεσματικά δρομολόγια και εάν εξαλειφθούν οι ρυθμιστικές αδυναμίες και οι δυσλειτουργίες της αγοράς, τα εμπόδια εισόδου στην αγορά ή ο φόρτος των διοικητικών διαδικασιών που παρακωλύουν την αποδοτικότητα και τον ανταγωνισμό.

Ο ευρωπαϊκός σιδηροδρομικός κλάδος παράγει κύκλο εργασιών 73 δισ. ευρώ² και απασχολεί 800.000 εργαζόμενους³. Κάθε χρόνο οι δημόσιες αρχές επενδύουν σημαντικά ποσά στον σιδηροδρομικό κλάδο. Το 2009 οι κρατικές πληρωμές για υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας (PSO) ανήλθαν σε 20 δισ. ευρώ και οι κρατικές επενδύσεις σε υποδομές σε 26 δισ. ευρώ⁴.

Στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ οι κρατικές πληρωμές έχουν αυξηθεί αισθητά, ενώ ήταν μέτρια η αύξηση των επιβατοχιλιομέτρων. Τα επιβατοχιλιόμετρα αυξήθηκαν συνολικά κατά 4,3% από το 2005 έως το 2010⁵. Οι σημαντικές επενδύσεις του δημοσίου τομέα, ιδίως στα νεότερα κράτη μέλη της ΕΕ, όπου οι πληρωμές επιχορηγήσεων υπερδιπλασιάστηκαν μέσα σε έξι χρόνια, δεν εξασφάλισαν ισοδύναμη αύξηση της ζήτησης σιδηροδρομικών μεταφορών. Το γεγονός αυτό οφείλεται εν μέρει στην αδυναμία να καμφθούν οι λειτουργικές ανεπάρκειες, οι οποίες οφείλονται σε έλλειψη κατάλληλων κινήτρων ανταγωνισμού. Μάλιστα σε ορισμένα κράτη μέλη, η δημόσια χρηματοδότηση παρέχεται απευθείας χωρίς διαγωνισμό. Απαιτείται επείγοντως αύξηση της αποδοτικότητας για να δημιουργηθεί βιώσιμη ανάπτυξη και να ωφεληθούν τα οικονομικά των κρατών.

¹ Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών - Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών COM (2011) 144 τελικό.

² Συμπεριλαμβάνονται οι διαχειριστές υποδομής που έχουν ενοποιηθεί με σιδηροδρομικές επιχειρήσεις (όμιλοι)

³ 463.000 άτομα εργάζονται στις επιβατικές σιδηροδρομικές μεταφορές.

⁴ Εκτίμηση επιπτώσεων στις αγορές εσωτερικών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών

⁵ Λευκή Βίβλος του 2011 για τις μεταφορές

Μολονότι σημειώθηκαν θετικές εξελίξεις σε ορισμένες αγορές, το μερίδιο των εμπορευματικών σιδηροδρομικών μεταφορών σε σχέση με τους λοιπούς τρόπους μεταφοράς μειώθηκε από 11,5% σε 10,2% από το 2000⁶. Την ίδια περίοδο, οι επιβατικές σιδηροδρομικές μεταφορές εντός της Ένωσης παρέμειναν σχεδόν σταθερές σε ποσοστό περίπου 6%. Η εξέλιξη των τμημάτων της αγοράς των εσωτερικών σιδηροδρομικών μεταφορών υπήρξε ανομοιογενής στα κράτη μέλη σημειώνοντας πτώση άνω του 10% στην Ουγγαρία και αύξηση μεγαλύτερη του 20% στη Σουηδία από το 2005 έως το 2010⁷. Και μάλιστα παρά την κατασκευή γραμμών υψηλής ταχύτητας μήκους περίπου 6.000 km την ίδια περίοδο⁸. Τα δίκτυα υψηλής ταχύτητας έχουν αποσπάσει μερίδια αγοράς από τις αεροπορικές μεταφορές και είναι πλέον η επιλογή που προτιμούν οι επιβάτες για ορισμένες διαδρομές, με αποτέλεσμα οι σιδηρόδρομοι να ανταγωνίζονται πιο αποδοτικά σε πολλές διαδρομές. Την περίοδο 2020 – 2035 οι σιδηρόδρομοι υψηλής ταχύτητας αναμένεται ότι θα αντιμετωπίσουν τη μεγαλύτερη αύξηση στη ζήτηση σε σύγκριση με κάθε άλλο τρόπο μεταφοράς⁹ και ότι θα προσφέρουν σημαντικές ευκαιρίες ανάπτυξης, επενδύσεων και απασχόλησης, οι οποίες επιδιώκεται να αυξηθούν περαιτέρω με την παρούσα δέσμη μέτρων.

Στην τελευταία έρευνα του Ευρωβαρομέτρου¹⁰ επισημαίνεται ότι μόνον το 6% των Ευρωπαίων χρησιμοποιούν το τρένο τουλάχιστον μια φορά την εβδομάδα¹¹. Οι καταναλωτές¹² κατατάσσουν τις σιδηροδρομικές μεταφορές στην 27^η θέση επί συνόλου 30 αγορών μεταφορών και τους απονέμουν πολύ χαμηλή βαθμολογία στη συγκρισιμότητα και την αίσθηση ικανοποίησης. Στη συγκεκριμένη αγορά καταγράφεται ο υψηλότερος αριθμός προβλημάτων με ευρεία απόκλιση εντός της ΕΕ. Οι καταναλωτές δεν πιστεύουν ότι τα προβλήματα είναι δυνατόν να επιλυθούν ικανοποιητικά. Από τα μέσα της δεκαετίας του '90, σε ορισμένες χώρες της ΕΕ (στα σχετικά νεώτερα κράτη μέλη ιδίως) η έλλειψη επενδύσεων δημιούργησε φαύλο κύκλο παρακμής, με την υποβάθμιση των υποδομών και τροχαίου υλικού να καθιστούν τους σιδηροδρόμους μη ελκυστικούς, δεδομένης ιδίως της αύξησης των ιδιόκτητων αυτοκινήτων λόγω της ευημερίας. Τα αυτοκίνητα αντιπροσωπεύουν μεγάλο μερίδιο των αστικών μεταφορών και το 59% των Ευρωπαίων δεν χρησιμοποιεί ποτέ τα προαστιακά τρένα. Με αυτήν την κατάσταση και με δεδομένο ότι η αστικοποίηση φθάνει το 75% στην ΕΕ των 27, το δυναμικό ανάπτυξης της αγοράς προαστιακών και περιφερειακών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών είναι τεράστιο, ειδικά λόγω της αύξησης του οδικού κυκλοφοριακού φόρτου¹³.

2. ΠΟΥ ΒΡΙΣΚΟΜΑΣΤΕ

Με στόχο τη δημιουργία εσωτερικής αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών και συνεπώς ενός κλάδου πιο αποδοτικού και με μεγαλύτερη ανταπόκριση στους πελάτες του, η προηγούμενη νομοθεσία της ΕΕ καθόριζε βασικές αρχές για τη βελτίωση της απόδοσης των σιδηροδρόμων με το προοδευτικό άνοιγμα της αγοράς, την ανεξαρτητοποίηση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων από τους διαχειριστές υποδομής και τον διαχωρισμό των λογαριασμών τους. Από το 2000, οι αρχές αυτές μετατράπηκαν βαθμιαία σε πραγματικότητα, μεταξύ άλλων με την έκδοση τριών διαδοχικών δεσμών νομοθετικών μέτρων της ΕΕ. Ωστόσο, το μερίδιο των σιδηροδρομικών μεταφορών παρέμεινε χαμηλό, εν μέρει λόγω προβλημάτων

⁶ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (2012) 246 τελικό/2

⁷ Έκθεση SDG – Περαιτέρω δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο (2012)

⁸ Μελέτη Everis σχετικά με τις ρυθμιστικές επιλογές για το άνοιγμα της αγοράς (2010)

⁹ Έκθεση SDG – Περαιτέρω δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο (2012)

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

¹³ Εκτίμηση επιπτώσεων στις αγορές εσωτερικών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών

ακαταλληλότητας (παραδείγματος χάρη, οι σιδηρόδρομοι δεν είναι πρακτικοί για τις αστικές μεταφορές πολύ μικρών αποστάσεων όπως η μετάβαση στο σούπερ μάρκετ), αλλά και εξαιτίας εμποδίων στην είσοδο στην αγορά που παρακωλύουν τον ανταγωνισμό και την καινοτομία.

Το 2012, τμήματα των νομοθετημάτων αυτών απλουστεύθηκαν, κωδικοποιήθηκαν και ενισχύθηκαν περαιτέρω με την οδηγία 2012/34/ΕΕ για τη δημιουργία ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕΣΧ)¹⁴, με την οποία εδραιώθηκαν κείμενες διατάξεις για τον ανταγωνισμό, τη ρυθμιστική εποπτεία και την οικονομική αρχιτεκτονική του σιδηροδρομικού τομέα. Με τον τρόπο αυτόν, ενισχύονται οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές, βελτιώνεται το πλαίσιο επενδύσεων στον σιδηροδρομικό κλάδο και εξασφαλίζεται δικαιότερη πρόσβαση στις σιδηροδρομικές μεταφορές. Η οδηγία άρχισε να ισχύει στις 15 Δεκεμβρίου 2012, η δε μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών πρέπει να έχει ολοκληρωθεί έως τα μέσα του 2015.

Παράλληλα με το άνοιγμα της αγοράς, με άλλα μέτρα της ΕΕ βελτιώθηκε η διαλειτουργικότητα και η ασφάλεια των εθνικών δικτύων. Μια περισσότερο ευρωπαϊκή προσέγγιση του κλάδου αποβλέπει στη διευκόλυνση των διασυνοριακών μετακινήσεων ώστε να καταστεί δυνατή η αξιοποίηση του ανταγωνιστικού πλεονεκτημάτος τους στις μεγαλύτερες αποστάσεις και να δημιουργηθεί ενιαία αγορά με χαμηλότερο κόστος για τους προμηθευτές σιδηροδρομικού εξοπλισμού. Παραδείγματος χάρη, η πρωτοβουλία Shift2Rail¹⁵ θα συμβάλει στην ανάπτυξη των σιδηροδρόμων ως τρόπου μεταφοράς με την προώθηση ριζικών καινοτομιών στο τροχαίο υλικό των επιβατικών αμαξοστοιχιών, τις εμπορευματικές μεταφορές, τα συστήματα διαχείρισης της κυκλοφορίας και τις σιδηροδρομικές υποδομές.

Στις σιδηροδρομικές υποδομές έχουν επενδυθεί μεγάλα ποσά. Η νέα πολιτική για το ΔΕΔ-Μ¹⁶ αποσκοπεί στη δημιουργία ενός πολύ αποτελεσματικού ευρωπαϊκού δικτύου με μεγάλες κύριες σιδηροδρομικές αρτηρίες. Η Επιτροπή πρότεινε για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο τη δημιουργία νέου χρηματοδοτικού μηχανισμού για τις υποδομές με τον οποίο θα στηριχθούν οι προτεραιότητες αυτές: τη Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΔΣΕ)¹⁷. Η νέα πολιτική της ΕΕ για τις υποδομές προσφέρει το ρυθμιστικό πλαίσιο και τη χρηματοδότηση που απαιτούνται για να ολοκληρωθεί το σιδηροδρομικό δίκτυο και να αποτελέσει το στήριγμα της ενιαίας αγοράς. Οι επενδύσεις σε υποδομές είναι ζωτικής σημασίας αλλά δεν αρκούν από μόνες τους για να αξιοποιηθεί το δυναμικό των σιδηροδρόμων. Απαιτούνται και διαρθρωτικές αλλαγές που θα προωθήσουν την επιχειρησιακή απόδοση και την ποιότητα εξυπηρέτησης με πιο άρτια και διαφανή διοίκηση και άνοιγμα της αγοράς.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 28-29 Ιουνίου 2012, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων υιοθέτησαν το «Σύμφωνο ανάπτυξης και απασχόλησης»¹⁸, το οποίο έχει ως αντικείμενο την εμβάθυνση της ενιαίας αγοράς με άρση των εμποδίων για την προώθηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης στις βιομηχανίες των δικτύων. Η Επιτροπή χαρακτήρισε συνεπώς ως καίρια πρωτοβουλία την τέταρτη δέσμη μέτρων για τους σιδηροδρόμους για τη δημιουργία ανάπτυξης στην ΕΕ, όταν εξέδωσε την Πράξη για την ενιαία αγορά II τον Οκτώβριο του 2012¹⁹.

¹⁴ Οδηγία 2012/34/ΕΕ

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>

¹⁶ COM (2011) 650 τελικό/2.

¹⁷ COM/2011/0665 τελικό

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12

¹⁹ COM(2012) 573 τελικό

Η εν λόγω δέσμη μέτρων εκπονήθηκε με στόχο να αντιμετωπισθούν τα εμπόδια που απομένουν για τη δημιουργία του ΕΕΣΧ.

3. ΠΟΥ ΒΑΛΙΖΟΥΜΕ

3.1 Διοίκηση των υποδομών

Ενώ σε ορισμένα μέρη του κόσμου (ιδίως στη Βόρειο Αμερική) υπάρχουν ανταγωνιστικές σιδηροδρομικές υποδομές, το μεγαλύτερο μέρος του δικτύου της ΕΕ σχεδιάστηκε σε επίπεδο χωρών ως ενιαίο δίκτυο. Η αποτελεσματική χρήση των υποδομών εξαρτάται επίσης από την εντατική χρήση τους. Επομένως, οι υποδομές στην ΕΕ είναι και μάλλον θα παραμείνουν φυσικό μονοπώλιο. Η κείμενη νομοθεσία της ΕΕ απαιτεί συνεπώς διαχωρισμό σε ορισμένο βαθμό των διαχειριστών υποδομών, οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία του δικτύου, από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, οι οποίες εκτελούν τα σιδηροδρομικά δρομολόγια στο συγκεκριμένο δίκτυο, με σκοπό να διασφαλισθεί δίκαιη και ίση μεταχείριση όλων των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Απαιτείται πλήρης ανεξαρτησία στη χρέωση και την κατανομή μεταφορικής ικανότητας, διότι πρόκειται για συνιστώσες που είναι καίριες για τη διασφάλιση ισότιμης πρόσβασης.

Ωστόσο, ως φυσικά μονοπώλια οι διαχειριστές υποδομών δεν ανταποκρίνονται πάντοτε στις ανάγκες της αγοράς και τα στοιχεία από την πείρα των χρηστών υποδηλώνουν ότι ο τρέχων τρόπος διοίκησης δεν τους παρέχει επαρκή κίνητρα για να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των χρηστών. Συγκεκριμένα, νέοι παράγοντες της αγοράς επικρίνουν έντονα τους διαχειριστές υποδομών ότι έχουν εταιρίες χαρτοφυλακίου, ενώ είναι γνωστό ότι οι διαχειριστές υποδομών έχουν αυξήσει σημαντικά σε σύγκριση με τις εγκατεστημένες επιχειρήσεις τέλη πρόσβασης στην τροχιά και στους σταθμούς στα επιβατικά δρομολόγια..

Η ασύμμετρη πληροφόρηση οδηγεί σε ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα για τις κατεστημένες επιχειρήσεις και υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος σταυροειδών επιδοτήσεων λόγω έλλειψης πλήρους οικονομικής διαφάνειας. Παράδειγμα τέτοιου πλεονεκτήματος αποτελεί στη Σαξονία-Anhalt η σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας σε σιδηροδρομικές μεταφορές που ανατέθηκε στην Deutsche Bahn (DB) με βάση δέσμευση της DB Regio, θυγατρικής της DB, να αντισταθμίσει τυχόν αύξηση των τελών πρόσβασης στην τροχιά επί 15 έτη²⁰. Αυτό το πρόσθετο κόστος των τελών πρόσβασης για τη σιδηροδρομική επιχείρηση θα αντισταθμίζεται, σε επίπεδο ομίλου, από τα αυξημένα έσοδα που θα προέλθουν από τα τέλη αυτά που θα εισπράττει ο διαχειριστής υποδομής. Η αντισταθμίση αυτή θα είναι δυνατή μόνον για ολοκληρωμένες σιδηροδρομικές δομές.

Οι υπάρχουσες απαιτήσεις διαχωρισμού των λογαριασμών δεν εμποδίζουν το ενδεχόμενο σύγκρουσης συμφερόντων, τα δε καθήκοντα που προς το παρόν δεν χαρακτηρίζονται ως ουσιώδη (δηλαδή προγραμματισμός των επενδύσεων, χρηματοδότηση και συντήρηση) οδήγησαν σε διακρίσεις σε βάρος των νεοεισερχόμενων επιχειρήσεων. Η ιταλική αρχή ανταγωνισμού επί παραδείγματι επέβαλε κυρώσεις στην Ferrovie dello Stato (FS) και πρόστιμο ύψους 300.000 ευρώ όταν διαπίστωσε ότι η FS, μέσω των θυγατρικών της, ακολουθούσε «σύνθετη και ενοποιημένη στρατηγική» για να κρατά την Arenaways, (ανταγωνίστριά της η οποία είχε πτωχεύσει όταν λήφθηκε η απόφαση) εκτός του επικερδούς δρομολογίου Μιλάνο – Τορίνο από το 2008 έως το 2011²¹. Κατά τον ίδιο τρόπο, η γαλλική αρχή ανταγωνισμού επέβαλε πρόσφατα πρόστιμο στην SNCF ύψους 60,9 εκατ. ευρώ για ποικίλες πρακτικές κατά του ανταγωνισμού μετά το άνοιγμα της αγοράς σιδηροδρομικών

²⁰ Εκτίμηση επιπτώσεων στη Διοίκηση

²¹ Εκτίμηση επιπτώσεων στη Διοίκηση

εμπορευματικών μεταφορών στη Γαλλία το 2006. Ως εξουσιοδοτημένος διαχειριστής υποδομής, η SNCF συνέλεγε εμπιστευτικές πληροφορίες για τις αιτήσεις διαδρομών από τους ανταγωνιστές της και τις χρησιμοποιούσε προς το εμπορικό συμφέρον της θυγατρικής της εμπορευματικών μεταφορών, SNCF Fret²².

Με το υπάρχον σύστημα δεν υπάρχουν κίνητρα για ευρωπαϊκή και διατροπική συνεργασία. Απαιτείται η δημιουργία ενός κύριου σιδηροδρομικού συστήματος στην ΕΕ, το οποίο να μεγιστοποιεί τα θετικά αποτελέσματα του δικτύου. Ενώ η πολιτική της Επιτροπής για το ΔΕΔ-Μ και η νέα πρόταση για τη Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη», σε συνδυασμό με τους υπάρχοντες κανόνες για τους σιδηροδρομικούς εμπορευματικούς διαδρόμους²³, αποβλέπουν στην αύξηση της μεταφορικής ικανότητας των σιδηροδρόμων, της απόδοσης και της ελκυστικότητάς τους για τους πελάτες, τα πιθανά οφέλη αυτών των μέτρων είναι δυνατόν να επιτευχθούν μόνον εάν εξαλειφθούν τα εμπόδια στην αποτελεσματική λειτουργία των διαχειριστών υποδομής και εάν αποκτήσουν πραγματική ευρωπαϊκή διάσταση.

Επίσης, οι υπάρχουσες απαιτήσεις διαχωρισμού για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας των διαχειριστών υποδομής αποδείχθηκαν δύσκολες στη μεταφορά τους στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών και στην επιβολή τους. Προς το παρόν εκκρεμούν αρκετές διαδικασίες παράβασης ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επειδή τα ισχύοντα νομικά πλαίσια δεν επαρκούν για να αρθεί το ενδεχόμενο σύγκρουσης συμφερόντων και πιθανής στρέβλωσης του ανταγωνισμού, χρειάζεται περαιτέρω νομοθετική παρέμβαση.

Αφετέρου, διατυπώνεται η κριτική²⁴ ότι οι υπάρχουσες ρυθμίσεις είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε αναποτελεσματικές μεταφορές και ακατάλληλες αποφάσεις για μακροπρόθεσμες επενδύσεις. Η Επιτροπή δεν πιστεύει ότι οι μελέτες αυτές αποδεικνύουν ότι ο διαχωρισμός είναι *κατ'ανάγκη* αναποτελεσματικός. Υποδηλώνουν όμως ότι για να επιτευχθεί αποτελεσματικότητα, οι διαχειριστές υποδομής πρέπει να αναλάβουν όλα τα βασικά καθήκοντα λειτουργίας της υποδομής, δηλαδή τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό των επενδύσεων, τα χρονοδιαγράμματά τους και τη διαχείριση της συντήρησης των τρένων σε πραγματικό χρόνο. Κατά παρόμοιο τρόπο, πρέπει να διευκολυνθεί κατάλληλη συνεργασία μεταξύ του διαχειριστή υποδομής και όλων των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν μια συγκεκριμένη διαδρομή, ώστε οι κατάλληλες διοικητικές δομές να εξασφαλίζουν σύγκλιση συμφερόντων αυξημένου αριθμού παραγόντων μέσα σε μια ανοικτή αγορά.

Αρκετές κατεστημένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις παρουσίασαν μελέτες προκειμένου να αποδείξουν ότι οι ενοποιημένες σιδηροδρομικές εταιρείες μπορούν να επιτύχουν σημαντική ανάπτυξη στην αγορά, οι μελέτες αυτές πρέπει όμως να αντιπαραβληθούν με μεγάλες ανησυχίες ότι σιδηροδρομικές εταιρείες με δεσπίζουσα θέση στην αγορά που προστατεύονται στην «εγχώρια» αγορά τους με ενοποιημένες δομές μπορούν να αποκτήσουν οικονομικά οφέλη που θα τους δίνουν αθέμιτο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε περίπτωση ανταγωνισμού σε άλλες χώρες της ΕΕ ή ακόμη και στο εσωτερικό της χώρας τους έναντι των νεοεισερχόμενων επιχειρήσεων. Η διατήρηση των εθνικών αγορών ως συστημάτων κυριαρχούμενων από ενοποιημένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα παρακωλύσει επίσης την ανάπτυξη των πανευρωπαϊκών δρομολογίων μεγάλων αποστάσεων.

²² Απόφαση 12-D-25 της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2012.

²³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 913/2010

²⁴ EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation (Νοέμβριος 2012)
Realising the potential of GB Rail (Sir Roy McNulty (Μάιος 2011)

Η Επιτροπή προτείνει να τροποποιηθεί η οδηγία για τη δημιουργία ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕΣΧ), ώστε να εξασφαλισθεί ότι ο διαχειριστής υποδομής μπορεί να επιτελεί όλα τα καθήκοντα που είναι απαραίτητα για τη λειτουργία της υποδομής με βέλτιστο, αποδοτικό και χωρίς διακρίσεις τρόπο. Επειδή αυτή είναι η απλούστερη και η αποτελεσματικότερη λύση για τη διαμόρφωση ισότιμων όρων για τους μεταφορείς, η Επιτροπή προτείνει θεσμικό διαχωρισμό της διαχείρισης των υποδομών από τις δραστηριότητες των μεταφορών. Ωστόσο, εφόσον τα κράτη μέλη επιθυμούν να διατηρήσουν τις υπάρχουσες δομές εκμετάλλευσης με την κυριότητα του διαχειριστή υποδομής, προτείνει να καθιερωθούν αυστηρές διασφαλίσεις για να προστατευθεί η προστασία της ανεξαρτησίας του διαχειριστή υποδομής με μια διαδικασία ελέγχου από την Επιτροπή ώστε να εξασφαλισθεί η εφαρμογή πραγματικά ισότιμων όρων για όλες τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

Θα διαμορφώσει κοινούς κανόνες για τη δομή της διοίκησης των διαχειριστών υποδομής με σκοπό την ισότιμη μεταχείριση όλων των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και την εξασφάλιση κατάλληλης συμμετοχής των δημοσίων αρχών και των χρηστών των υποδομών στην εκπόνηση αποφάσεων που τους αφορούν. Οι διαχειριστές υποδομών θα χρειασθεί να δημιουργήσουν συντονιστικό φορέα με τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, τους πελάτες και τις δημόσιες αρχές που θα τους καθιστά κεντρικούς παράγοντες στον προγραμματισμό των επενδύσεων και καθοριστικό παράγοντα στην αύξηση της απόδοσης. Θα καθορισθούν οικονομικά κίνητρα και δείκτες επιδόσεων για τη μέτρηση και τη βελτίωση των διαχειριστών υποδομών και, τέλος, θα δημιουργηθεί Ευρωπαϊκό Δίκτυο διαχειριστών υποδομών για να προωθηθεί η διασυνοριακή συνεργασία, με ιδιαίτερη έμφαση στις μεταφορές μέσω των σιδηροδρομικών εμπορευματικών διαδρόμων και των διεθνών επιβατικών διαδρομών.

3.2 Άνοιγμα της αγοράς εσωτερικών σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών

Χρειάζεται να επέλθουν βελτιώσεις στην ποιότητα εξυπηρέτησης και στην απόδοση ώστε οι σιδηρόδρομοι να καταστούν για τους επιβάτες πιο ελκυστική επιλογή και να ενθαρρυνθεί η στροφή στους τρόπους μεταφορών. Είναι δυνατό να επιτευχθεί καλύτερη απόδοση με σπανίζοντα δημόσια κονδύλια.

Οι αγορές σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών έχουν ανοίξει πλήρως στον ανταγωνισμό από τον Ιανουάριο του 2007²⁵ και οι αγορές των διεθνών επιβατικών μεταφορών από την 1^η Ιανουαρίου 2010²⁶, οι εθνικές αγορές όμως εσωτερικών σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών παραμένουν σε μεγάλο βαθμό κλειστές και αποτελούν τα προπύργια των εθνικών μονοπωλίων²⁷.

Για να εξασφαλισθούν ενοποιημένες υπηρεσίες υψηλής ποιότητας που θα προσφέρουν ευρύτερα κοινωνικά οφέλη και θα έχουν λιγότερες εξωτερικές επιπτώσεις σε σύγκριση με άλλους τρόπους μεταφοράς θα εξακολουθήσει να απαιτείται η εκτέλεση μεγάλου ποσοστού σιδηροδρομικών δρομολογίων στην ΕΕ (66% των επιβατοχιλιομέτρων) με συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που θα εξειδικεύονται και θα χρηματοδοτούνται από τα κράτη μέλη, τις περιφερειακές ή τις τοπικές αρχές.

²⁵ Οδηγία 2004/51/ΕΚ για την τροποποίηση της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ.

²⁶ Οδηγία 2007/58/ΕΚ για την τροποποίηση της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ.

²⁷ Το ΗΒ, η Γερμανία, η Σουηδία και η Ιταλία έχουν ανοίξει μονομερώς τις εσωτερικές αγορές τους.

Η άρση του νομικού εμποδίου με την ανοικτή πρόσβαση και μόνον θα είχε μάλλον περιορισμένο αποτέλεσμα, καθώς τα περισσότερα εσωτερικά δρομολόγια καλύπτονται από συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Ο ανταγωνισμός στις εσωτερικές αγορές πρέπει επομένως να εξετασθεί σε δύο επίπεδα, δηλ. τον ανταγωνισμό «εντός της αγοράς» για τα δρομολόγια που είναι δυνατόν να προσφέρονται με ανοικτή πρόσβαση και τον ανταγωνισμό «για την αγορά», ώστε να επιτραπεί η διαφανής και οικονομικά αποδοτική ανάθεση συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, όπως συμβαίνει σήμερα σε ορισμένα κράτη μέλη.

Οι κείμενοι κανόνες παρέχουν στις αρμόδιες αρχές εκτεταμένο πεδίο για απευθείας ανάθεση συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας και να αποφεύγουν κατά τον τρόπο αυτόν τις διαδικασίες διαγωνισμού (οι οποίες απαιτούνται κατά κανόνα για τις συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας σε άλλους τρόπους δημοσίων μεταφορών)²⁸. Η απευθείας ανάθεση συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας αντιπροσωπεύει το 42% του συνόλου των επιβατοχιλιομέτρων στην ΕΕ²⁹, συμβάλλοντας στο γεγονός ότι σε 16 από τα 25 κράτη μέλη που διαθέτουν σιδηρόδρομο οι κατεστημένες επιχειρήσεις κατέχουν μερίδιο της αγοράς άνω του 90%³⁰.

Τα στοιχεία που προκύπτουν από τον ανταγωνισμό στις συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας στη Γερμανία, τη Σουηδία και τις Κάτω Χώρες δείχνουν ότι με τη διαδικασία διαγωνισμού οι αρμόδιες αρχές εξοικονομούν μεγάλα ποσά, ορισμένες φορές ακόμη και μέχρι 20-30%³¹, τα μπορούν να επανεπενδύουν για να βελτιώνουν τα δρομολόγια ή να αξιοποιούν αλλού. Η πείρα σε άλλες ελευθερωμένες αγορές όπως εκείνες της Σουηδίας και του ΗΒ έδειξε βελτίωση της ποιότητας και της διαθεσιμότητας δρομολογίων προς μεγαλύτερη ικανοποίηση των επιβατών κάθε χρόνο και αύξηση της επιβατικής κίνησης σε ποσοστό άνω του 50% μέσα σε μια δεκαετία. Τα βελτιωμένα δρομολόγια αποφέρουν καθαρά οφέλη στους επιβάτες και εξοικονόμηση περίπου 30-40 δισεκατομμυρίων ευρώ στους φορολογούμενους³².

Οι ενδιαφερόμενοι αναφέρουν ότι η πρόσβαση σε τροχαίο υλικό (αμαξοστοιχίες) είναι μείζων εμπόδιο για τις νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις. Σε τουλάχιστον οκτώ κράτη μέλη, στην κυριότητα του τροχαίου υλικού εξακολουθούν να κυριαρχούν οι κατεστημένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, οι οποίες δεν μπορούν ή δεν επιθυμούν να το διαθέτουν με ελκυστικούς εμπορικούς όρους. Στην Αυστρία, επί παραδείγματι, πολλές νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις κατήγγειλαν στην εθνική ρυθμιστική αρχή Schienen-Control τη στρατηγική της ÖBB την απόσυρση του άχρηστου τροχαίου υλικού, ή την πώλησή του αποκλειστικά σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται εκτός Αυστρίας, με τον όρο ότι δεν θα το πωλήσουν εκ νέου σε αυστριακές νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις.

Υποχρεωτικά συστήματα έκδοσης εισιτηρίων που εφαρμόζουν εθνικές κατεστημένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, όπως αυτά στη Γερμανία και την Τσεχική Δημοκρατία, χρεώνουν προμήθειες μέχρι και 25% σε όλες τις πωλήσεις εισιτηρίων. Αυτή η διακριτική μεταχείριση αποθαρρύνει την είσοδο νέων επιχειρήσεων στην αγορά. Η επιστροφή των επιβαρύνσεων στις νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις σε ορισμένα κράτη μέλη διαρκεί έως και δύο χρόνια, ενώ σε άλλες οι πληρωμές πραγματοποιούνται εντός 8 ημερών με προμήθεια 1,5%³³.

²⁸ Κανονισμός 1370/2007

²⁹ Εκτίμηση επιπτώσεων στις αγορές εσωτερικών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών
³⁰ Μερίδιο αγοράς κάτω του 50% μόνον στο ΗΒ, τη Σουηδία και την Εσθονία.

³¹ Εκτίμηση επιπτώσεων στις αγορές εσωτερικών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών

³² Έκθεση SDG

³³ Εκτίμηση επιπτώσεων στις αγορές εσωτερικών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών

Για να εξαλειφθούν τα νομικά εμπόδια, η Επιτροπή προτείνει, με τροποποίηση της οδηγίας για τη δημιουργία ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (ΕΕΣΧ), το άνοιγμα της αγοράς των εσωτερικών σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών, με τη δυνατότητα περιορισμού της πρόσβασης όταν τίθεται σε κίνδυνο η οικονομική ισορροπία σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

Με την τροποποίηση του κανονισμού³⁴ που πραγματεύεται τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας στις δημόσιες οδικές και σιδηροδρομικές μεταφορές, η Επιτροπή αποβλέπει στην καθιέρωση υποχρεωτικού διαγωνισμού για τις συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας από τον Δεκέμβριο του 2019. Το πεδίο των συμβάσεων αυτών και οι αντίστοιχες υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας θα καθορισθούν σύμφωνα με κριτήρια που θα βασίζονται στις γενικές αρχές της Συνθήκης. Για να αποφευχθεί η χρησιμοποίηση υπέρμετρης γεωγραφικής κάλυψης των συμβάσεων για τον αποκλεισμό των αγορών, η Επιτροπή προτείνει ευέλικτο ορισμό του μέγιστου όγκου συμβάσεων. Με τον καθορισμό ελάχιστου κατώτατου ορίου, κάτω από το οποίο θα είναι δυνατή η απευθείας ανάθεση, οι αρμόδιες αρχές θα είναι σε θέση να μην διοργανώνουν διαδικασία διαγωνισμού, εφόσον η αναμενόμενη εξοικονόμηση δημοσίων κονδυλίων δεν θα υπερβαίνει το κόστος του διαγωνισμού. Οι συμβάσεις με απευθείας ανάθεση που θα συναφθούν μετά την έκδοση της παρούσας νομοθετικής δέσμης δεν θα είναι δυνατόν να συνεχισθούν πέραν της 31^{ης} Δεκεμβρίου 2022.

Για να εξασφαλισθεί ότι τα κράτη μέλη και οι περιφερειακές/τοπικές αναθέτουσες αρχές θα συνάπτουν συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας με συνεκτικό, ολοκληρωμένο και αποδοτικό τρόπο, οι προτεινόμενες διατάξεις περιέχουν την υποχρέωση για τις αρμόδιες αρχές να καταρτίζουν σχέδια δημοσίων μεταφορών όπου θα καθορίζονται στόχοι πολιτικής δημοσίων επιβατικών μεταφορών, καθώς και γενικά μοντέλα επιδόσεων προσφοράς δημοσίων επιβατικών μεταφορών. Τα σχέδια αυτά θα πρέπει να καταρτίζονται σύμφωνα τις απαιτήσεις των σχεδίων δράσης για την αστική κινητικότητα³⁵. Τυχόν πρόσθετος διοικητικός φόρτος για τις αρμόδιες αρχές λόγω των διαδικασιών διαγωνισμού θα αντισταθμίζεται από την αναμενόμενη εξοικονόμηση επιδοτήσεων. Για να εξασφαλισθεί μέγιστη διαφάνεια, οι αρμόδιες αρχές θα είναι υποχρεωμένες να παρέχουν ορισμένα επιχειρησιακά, τεχνικά και οικονομικά στοιχεία σε όλους τους υποψηφίους των διαγωνισμών για συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, τα οποία θα τους επιτρέπουν να τεκμηριώνουν την προσφορά τους, ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό τον ανταγωνισμό και επιτρέποντας την επίτευξη οφελών για τους πολίτες.

Για να διατηρηθούν οι επιπτώσεις του δικτύου, τα κράτη μέλη, οι αρμόδιες αρχές και οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα ενθαρρύνονται να δημιουργούν ενοποιημένα συστήματα έκδοσης εισιτηρίων σε εθνικό επίπεδο, για τα οποία θα τεθούν απαιτήσεις μη εισαγωγής διακρίσεων.

Σε κράτη μέλη όπου δεν υφίστανται ομαλά λειτουργούσε αγορές μίσθωσης τροχαίου υλικού, οι αρμόδιες αρχές θα είναι υποχρεωμένες να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζεται ισότιμη πρόσβαση σε κατάλληλο τροχαίο υλικό, ώστε να διευκολύνεται υψηλός βαθμός ανταγωνισμού στις αγορές συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

Εν περιλήψει, οι προτάσεις αυτές θα ενθαρρύνουν τη στροφή των μεταφορών από τις οδικές και τις αεροπορικές μεταφορές προς τις σιδηροδρομικές, θα επιφέρουν καλύτερη αξιοποίηση των δημοσίων πόρων και θα ολοκληρώσουν τον κύκλο ανοίγματος της αγοράς που έχει ήδη επιτευχθεί στις αγορές εμπορευματικών, διεθνών επιβατικών και άλλων μεταφορών.

³⁴ Κανονισμός (ΕΚ) 1370/2007 για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) του Συμβουλίου αριθ. 1191/69 και 1107/70

³⁵ COM(2009) 490 τελικό

3.3 Διαλειτουργικότητα και ασφάλεια

Από στατιστική άποψη οι σιδηρόδρομοι είναι πολύ πιο ασφαλείς ανά επιβατοχιλιόμετρο (62 νεκροί το 2010, σε σύγκριση με τους 31.000 νεκρούς στις οδικές μεταφορές στην ΕΕ³⁶) και η ασφάλειά τους συνέχισε να βελτιώνεται στην τελευταία δεκαετία. Επομένως, η ασφάλεια θα αυξηθεί με τη στροφή των μεταφορών.

Τα ισχύοντα τεχνικά πρότυπα και συστήματα εγκρίσεων δημιουργούν ένα σύστημα πολύ ασφαλές, το οποίο όμως είναι κατακερματισμένο μεταξύ του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Σιδηροδρόμων (ΕΟΣ) και των εθνικών αρχών, με αποτέλεσμα υπέρμετρο διοικητικό κόστος και εμπόδια πρόσβασης στην αγορά, ιδιαίτερα για τις νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις και τους κατασκευαστές σιδηροδρομικών οχημάτων. Συγκεκριμένα, εθνικοί τεχνικοί κανόνες και κανόνες ασφαλείας εξακολουθούν να υπάρχουν εκ παραλλήλου με τις Τεχνικές Προδιαγραφές Διαλειτουργικότητας (ΤΠΔ) της ΕΕ, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται άσκοπες επιπλοκές στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Ο ΕΟΣ θεωρεί ότι σήμερα υπάρχουν περισσότεροι από 11.000 τέτοιοι κανόνες στην ΕΕ³⁷.

Οι διαδικασίες έγκρισης νέων σιδηροδρομικών οχημάτων μπορούν να διαρκέσουν μέχρι και δύο έτη και το κόστος να ανέλθει σε 6 εκατομμύρια ευρώ, ενώ για την έγκριση αεροσκαφών η αντίστοιχη περίοδος είναι πολύ βραχύτερη και το κόστος χαμηλότερο. Από τα στοιχεία των ενδιαφερομένων παραγόντων προκύπτει ότι το κόστος της διαδικασίας έγκρισης φθάνει έως το 10% του κόστους των μηχανών έλξης ανά χώρα, οπότε η έγκριση οχημάτων για τη χρήση τους σε έως τρία κράτη μέλη μπορεί να αντιπροσωπεύει το 30% της τιμής αγοράς.

Επίσης, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις είναι υποχρεωμένες να πληρώνουν στις εθνικές αρχές ασφαλείας (ΕΑΑ) για την απόκτηση των πιστοποιητικών ασφαλείας και αυτό σε ορισμένες περιπτώσεις είναι γνωστό ότι κοστίζει στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δύο ανθρωποέτη και έως 70.000 ευρώ για το διοικητικό κόστος ή για υπηρεσίες παροχής συμβουλών³⁸. Έχει διαπιστωθεί υπερβολική γραφειοκρατία στη διαδικασία εισόδου στην αγορά, η οποία αποτελεί ιδιαίτερα οξύ πρόβλημα για τις νέες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, διότι είναι πιο ευάλωτες στις πολύπλοκες διαδικασίες και τις καθυστερήσεις, λόγω των περιορισμένων ανθρωπίνων και χρηματοδοτικών πόρων.

Έχουν παρατηρηθεί σημαντικές διαφορές στον τρόπο με τον οποίο οι εθνικές αρχές ασφαλείας διεξάγουν τις διαδικασίες έγκρισης των οχημάτων και πιστοποίησης της ασφαλείας και ορισμένες παρακάμπτουν συστηματικά τις καθιερωμένες προθεσμίες για την έκδοση πιστοποιητικών και αδειών, ζητώντας πρόσθετα έγγραφα και δοκιμές.

Για να αξιοποιηθεί το δυναμικό της ενιαίας αγοράς, χρειάζεται υψηλότερο επίπεδο εναρμόνισης σε επίπεδο ΕΕ και για τον λόγο αυτόν η Επιτροπή προτείνει να αναθεωρηθεί ο κανονισμός για τον ΕΟΣ, ώστε να μεταβιβασθεί στον Οργανισμό η αρμοδιότητα για την έκδοση των εγκρίσεων οχημάτων που θα διατίθενται στην αγορά και για την πιστοποίηση της ασφαλείας των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Ο ΕΟΣ θα έχει μεν την νομική ευθύνη, αλλά θα συνεργάζεται στενά με τις σχετικές εθνικές αρχές ασφαλείας. Ταυτόχρονα, θα έχει ενισχυμένο ρόλο στην εποπτεία των εθνικών κανόνων και την παρακολούθηση των εθνικών αρχών ασφαλείας, καθώς και στη διευκόλυνση της εγκατάστασης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Διαχείρισης της Σιδηροδρομικής Κυκλοφορίας (ERTMS). Οι αλλαγές που προτείνονται για τον ρόλο του ΕΟΣ θα αντικατοπτρίζονται στις τροποποιήσεις των οδηγιών

³⁶ Δεδομένα της Eurostat

³⁷ Εκτίμηση επιπτώσεων στη Διαλειτουργικότητα και την Ασφάλεια

³⁸ Εκτίμηση επιπτώσεων στη Διαλειτουργικότητα και την Ασφάλεια

για την ασφάλεια και τη διαλειτουργικότητα των σιδηροδρόμων, παρέχοντας τη δυνατότητα να διευκρινισθούν και να απλουστευθούν κείμενες διατάξεις, να παγιωθούν προηγούμενες τροποποιήσεις και να επικαιροποιηθεί η νομοθεσία. Παράλληλα με τις αλλαγές αυτές, θα βελτιωθούν η διοικητική δομή και οι μέθοδοι εσωτερικής λειτουργίας του ΕΟΣ και θα ευθυγραμμισθούν με την κοινή δήλωση και την κοινή προσέγγιση για τους αποκεντρωμένους οργανισμούς της ΕΕ που εγκρίθηκαν πρόσφατα³⁹.

Στόχος των προτάσεων αυτών είναι να επιτευχθεί μείωση κατά 20% του χρόνου πρόσβασης στην αγορά για τις νέες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και μείωση 20% του κόστους και της διάρκειας της διαδικασίας έγκρισης τροχαίου υλικού. Αυτό θα επιφέρει εξοικονόμηση 500 εκατομμυρίων ευρώ μέσα σε πέντε έτη⁴⁰ και θα συμβάλει στην ανταγωνιστική υπεροχή του ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού κλάδου και στην ηγετική θέση του στις παγκόσμιες αγορές.

3.4 Η κοινωνική διάσταση

Ο σιδηροδρομικός κλάδος την επόμενη δεκαετία θα αντιμετωπίσει ταυτόχρονα τα προβλήματα γήρανσης του ενεργού πληθυσμού και τα αποτελέσματα από το άνοιγμα της αγοράς. Περίπου το 30% όλων των εργαζομένων στους σιδηροδρόμους θα συνταξιοδοτηθούν μέσα στα επόμενα 10 χρόνια⁴¹, γεγονός που θα οδηγήσει σε έλλειψη δυναμικού, ενώ ταυτόχρονα πολλές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα χρειασθεί να προβούν σε αναδιάρθρωση για να βελτιώσουν την παραγωγικότητα και την απόδοσή τους. Ο διαχωρισμός του διαχειριστή υποδομής από τη σιδηροδρομική επιχείρηση θα απαιτήσει περισσότερο δυναμικό για συμπληρωματικές εργασίες σε μικρό χρονικό διάστημα. Είναι σημαντικό να δοθεί η δυνατότητα στον σιδηροδρομικό κλάδο να βελτιώσει την ελκυστικότητά του ως εργοδότης για επαγγέλματα καινοτόμα και πολύ υψηλών προσόντων με ανάλογο επίπεδο αποδοχών.

Για να παρασχεθούν οι αναγκαίες διασφαλίσεις στους εργαζόμενους μετά το άνοιγμα της αγοράς, η κείμενη νομοθεσία όπως η οδηγία για τις μεταβιβάσεις επιχειρήσεων⁴², καθορίζει όρους για την υποχρεωτική μεταβίβαση προσωπικού σε περίπτωση ανάθεσης σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας και για τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων όπως το τροχαίο υλικό σε άλλη σιδηροδρομική επιχείρηση. Ο κανονισμός για τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να απαιτούν τη μεταβίβαση προσωπικού⁴³ ή/και να καθορίζουν πρότυπα και κριτήρια σε περίπτωση ανάθεσης σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας σε άλλη σιδηροδρομική επιχείρηση. Η ανοικτή πρόσβαση είναι πιθανόν να επενεργήσει μάλλον προοδευτικά, καθώς οι νεοεισερχόμενοι θα ευνοήσουν την ανάπτυξη και τις δυνατότητες της αγοράς εργασίας.

Μέσω των ευρωπαϊκών οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων, οι ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις μπορούν να λαμβάνουν μέρος στην Επιτροπή Κοινωνικού Κλαδικού Διαλόγου για Σιδηροδρόμους.

Η διαθεσιμότητα εργατικού δυναμικού στον σιδηροδρομικό τομέα με υψηλά προσόντα και ισχυρά κίνητρα είναι ουσιαστικής σημασίας για την παροχή αποδοτικών και ανταγωνιστικών μεταφορών. Εάν δεν αντιμετωπισθεί το θέμα της ποιότητας εργασίας, είναι πιθανόν να μην επιτευχθεί βέλτιστη πρόοδος για ένα βιώσιμο σύστημα μεταφορών. Ο ανταγωνισμός, όπου καθιερώθηκε, δεν οδήγησε σε μείωση μισθών στον σιδηροδρομικό τομέα⁴⁴. Παραδείγματα από τις ανοικτές αγορές αποδεικνύουν ότι οι νεοεισερχόμενοι προσφέρουν ελκυστικούς

³⁹ Συμβούλιο της ΕΕ (2012) 11450/12

⁴⁰ Εκτίμηση επιπτώσεων στη Διαλειτουργικότητα και την Ασφάλεια

⁴¹ Εκτίμηση επιπτώσεων στις αγορές εσωτερικών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών

⁴² Οδηγία 2001/23/ΕΚ

⁴³ Πέραν της εφαρμογής της οδηγίας 2001/23/ΕΚ

⁴⁴ Εκτίμηση επιπτώσεων στις αγορές εσωτερικών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών

όρους μισθοδοσίας, ώστε να προσελκύσουν το καλύτερο προσωπικό και να αναπτύξουν τις υπηρεσίες τους. Τα επίπεδα απασχόλησης μετά το άνοιγμα της αγοράς δεν αναμένεται να μειωθούν, όπως αποδείχθηκε στα κράτη μέλη όπου έχουν ήδη ανοίξει πλήρως οι εθνικές αγορές σιδηροδρομικών μεταφορών, όπως στο ΗΒ και τη Σουηδία⁴⁵. Όντως, τα επίπεδα απασχόλησης μειώθηκαν ταχύτερα σε χώρες με κλειστές αγορές. Η αύξηση της παραγωγικότητας και της ελκυστικότητας των σιδηροδρομικών μεταφορών θα οδηγήσει σε αύξηση της ζήτησης και των επενδύσεων, π.χ. σε νέο τροχαίο υλικό, από τις οποίες είναι πιθανόν να ωφεληθούν οι εργαζόμενοι.

4. Η 4^Η ΔΕΣΜΗ ΜΕΤΡΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΟΥΣ

Η 4η δέσμη για τους σιδηροδρόμους περιλαμβάνει νομοθετικές προτάσεις για την τροποποίηση:

- της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21^{ης} Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (αναδιατύπωση)·
- του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23^{ης} Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές·
- του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 881/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29^{ης} Απριλίου 2004, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Σιδηροδρόμων·
- της οδηγίας 2004/49/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29^{ης} Απριλίου 2004, για την ασφάλεια των κοινοτικών σιδηροδρόμων·
- της οδηγίας 2008/57/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17^{ης} Ιουνίου 2008, σχετικά με τη διαλειτουργικότητα του κοινοτικού σιδηροδρομικού συστήματος
και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1192/69 περί κοινών κανόνων για τη διευθέτηση των λογαριασμών των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.

5. ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η χαμηλή απόδοση και ποιότητα ορισμένων σιδηροδρομικών δρομολογίων οφείλεται κυρίως στον χαμηλό ανταγωνισμό, σε εναπομένουσες στρεβλώσεις της αγοράς και σε ελλιπείς δομές. Οι χρονοβόρες και δαπανηρές διαδικασίες, τα εμπόδια πρόσβασης για τους νεοεισερχόμενους και οι διαφορετικοί κανόνες πρόσβασης στην αγορά ανάλογα με το κράτος μέλος αντιμετωπίζονται στο σύνολό τους στην τέταρτη δέσμη μέτρων για τους σιδηροδρόμους, στην οποία υιοθετείται ολιστική προσέγγιση.

Οι πρωτοβουλίες της δέσμης είναι αλληλοεπισυνδεδεμένες: συμβάλλουν όλες στη δημιουργία ενός κλάδου πιο αποδοτικού και με μεγαλύτερη ανταπόκριση στις ανάγκες των πελατών και στη βελτίωση της ελκυστικότητάς του σιδηροδρομικού τομέα έναντι των άλλων τρόπων μεταφοράς. Όλα τα μέτρα διευκολύνουν την είσοδο νέων σιδηροδρομικών επιχειρήσεων στην αγορά. Θα επιτευχθούν συνέργειες μέσω των συνδυασμένων αποτελεσμάτων κάθε πρωτοβουλίας. Η αποτελεσματικότητα του κατά νόμο ανοίγματος της αγοράς εξαρτάται από την διασφάλιση θέσπισης και αποτελεσματικής λειτουργίας ορισμένων «βασικών όρων», όπως η ισότιμη πρόσβαση στις υποδομές, σε κατάλληλο τροχαίο υλικό, σε σταθμούς, ή στην

⁴⁵ Εκτίμηση επιπτώσεων στις αγορές εσωτερικών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών

κατανομή ωραρίων, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης της κυκλοφορίας. Για να είναι βέβαιη η επιτυχία του ανοίγματος της αγοράς, πρέπει να διαφυλαχθούν τα οφέλη των αποτελεσμάτων δικτύου. Ορισμένοι από αυτούς τους βασικούς όρους θα αντιμετωπισθούν με πρωτοβουλίες σχετικές με το άνοιγμα των αγορών εσωτερικών σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών και άλλοι με πρόταση για την ενισχυμένη διαχείριση των υποδομών. Για να μειωθούν τα εμπόδια πρόσβασης στις νεοεισερχόμενες επιχειρήσεις, αναμένονται συνέργειες με τη μείωση των διακρίσεων στην πρόσβαση στις υποδομές και την απλούστευση των διαδικασιών για την έκδοση των πιστοποιητικών ασφάλειας των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και τις εγκρίσεις οχημάτων για τη διάθεσή τους στην αγορά.

Με τις προτεινόμενες αλλαγές θα αυξηθεί το επίπεδο ανταγωνισμού, θα εξασφαλισθεί πλήρης οικονομική διαφάνεια και θα εξαιρεθεί κάθε κίνδυνος σταυροειδών επιδοτήσεων μεταξύ διαχειριστών υποδομών (που συχνά λαμβάνουν δημόσια χρηματοδότηση) και παροχής σιδηροδρομικών δρομολογίων από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Θα προκύψουν ισότιμοι όροι χρηματοδότησης και θα μειωθούν οι κίνδυνοι σύγκρουσης συμφερόντων. Η ισότιμη πρόσβαση στην αγορά και η αύξηση του αριθμού σιδηροδρομικών επιχειρήσεων θα έχουν εν τέλει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία νέας επιχειρηματικής δραστηριότητας και την αύξηση της κίνησης. Η μεγαλύτερη πίεση ανταγωνισμού και η εξειδίκευση των παραγόντων της αγοράς θα έχουν επίσης θετική επίπτωση στην παραγωγικότητα και την απόδοση και θα οδηγήσουν σε αύξηση των επενδύσεων σε υποδομές σιδηροδρομικών μεταφορών.

Ο συνδυασμός της «ανοικτής πρόσβασης» με την ανταγωνιστική ανάθεση των συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας θα ευνοήσει περισσότερο το άνοιγμα της αγοράς, όπως έχει επιτευχθεί στην αγορά εμπορευματικών και διεθνών επιβατικών μεταφορών και αποδεικνύεται από την ωριμότερη αγορά εμπορευματικών μεταφορών που οδήγησε σε μεγαλύτερο μερίδιο των σιδηροδρομικών μεταφορών στην αγορά. Η πρόταση αποτελεί καίριο βήμα για την ολοκλήρωση του ΕΕΣΧ.

Ο αυξημένος ανταγωνισμός θα βελτιώσει την ελκυστικότητα των σιδηροδρόμων και θα καταστήσει τον σιδηροδρομικό κλάδο πιο ευαίσθητο στις ανάγκες των πελατών, διότι οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα ανταγωνίζονται με τις ομολόγους τους των άλλων τρόπων μεταφοράς. Οι επιβατικές σιδηροδρομικές μεταφορές υψηλής ταχύτητας θα καταστήσουν τους σιδηροδρόμους πιο ανταγωνιστικούς έναντι των αεροπορικών μεταφορών και οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές θα αυξήσουν το μερίδιό τους στην αγορά και θα συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων που αφορούν την κλιματική αλλαγή.

Η αύξηση της σιδηροδρομικής δραστηριότητας θα επιφέρει αύξηση της ζήτησης για ειδικευμένους εργαζόμενους στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και για φορείς εκμετάλλευσης εγκαταστάσεων σιδηροδρομικής εξυπηρέτησης, αλλά και τη ζήτηση για τροχαίο υλικό, και άρα θα οδηγήσει στη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης στη κατασκευαστική σιδηροδρομική βιομηχανία.

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών πιστοποίησης ασφαλείας και έγκρισης οχημάτων, η διασφάλιση ισότιμων όρων χορήγησης και αναγνώρισης των πιστοποιητικών ασφαλείας και των εγκρίσεων διαλειτουργικότητας ανά την ΕΕ, και η αύξηση της συνοχής των εθνικών νομικών πλαισίων θα βοηθήσουν στην επίτευξη ταχύτερης πρόσβασης στην αγορά και καλύτερης ανταπόκρισης για τις νέες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.

Η τέταρτη δέσμη μέτρων για τους σιδηροδρόμους είναι μια ολοκληρωμένη προσέγγιση που θα δημιουργήσει συνθήκες αύξησης όλης της σιδηροδρομικής κίνησης και θα αυξήσει το μερίδιο των σιδηροδρομικών μεταφορών στην αγορά, διότι θα καταστούν πιο αξιόπιστες και πιο αποδοτικές. Θα βελτιώσει την εξυπηρέτηση και θα επιτρέψει στους σιδηροδρόμους να

αξιοποιήσουν το αναξιοποίητο δυναμικό τους, ώστε να καταστούν μια πραγματική και ελκυστική εναλλακτική λύση.

Η τέταρτη δέσμη μέτρων για τους σιδηροδρόμους περιλαμβάνει επίσης:

- Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην επίτευξη διαλειτουργικότητας του σιδηροδρομικού συστήματος·
- Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τα χαρακτηριστικά και τα καθήκοντα των λοιπών μελών του πληρώματος αμαξοστοιχιών·
- Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 2007/58/EK για το άνοιγμα της αγοράς διεθνών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών·
- Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για την εκτίμηση επιπτώσεων με αντικείμενο την αναθεώρηση του κανονισμού για τον ΕΟΣ·
- Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για την εκτίμηση επιπτώσεων με αντικείμενο το άνοιγμα της αγοράς εσωτερικών επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών·
- Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για την εκτίμηση επιπτώσεων με αντικείμενο τη διοικητική δομή των σιδηροδρομικών υποδομών μέσα στον ενιαίο ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό χώρο.