



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 23.1.2002
COM(2002)18 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

«Για έναν ολοκληρωμένο ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό χώρο»

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Για έναν ολοκληρωμένο ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό χώρο

Περιεχόμενα

Εισαγωγή: Η Λευκή Βίβλος και η ανάγκη για ένα νέο σιδηροδρομικό πακέτο	3
1. Πέντε προτάσεις για ταχεία πρόοδο προς έναν ολοκληρωμένο ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό χώρο	
1.1. Ανάπτυξη μίας κοινής προσέγγισης για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων	9
1.2. Υποστήριξη των θεμελιωδών αρχών της διαλειτουργικότητας.....	14
1.3. Σύσταση ενός αποτελεσματικού φορέα: ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Σιδηροδρόμων	16
1.4. Διασαφήνιση του ρόλου της Κοινότητας στον ΟΤΙΦ	19
1.5. Ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς για τις υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών.....	21
Κατάλογος μέτρων που προτείνονται στην παρούσα δέσμη μέτρων	21
2. Τρόποι ώστε να καταστεί η σιδηροδρομική αγορά πιο δυναμική και να βελτιωθεί η ποιότητά της: μελλοντικές ενέργειες	
2.1. Προϋποθέσεις επιτυχίας για τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές	27
2.2. Ανάπτυξη διεθνών επιβατικών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας.....	36
Κατάλογος προτεινόμενων μέτρων.....	33
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: Γραμμές δράσης για τη βελτίωση των επιδόσεων των ευρωπαϊκών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών	
Εξελίξεις και ελλείψεις της αγοράς σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών.....	43
Η ανησυχητική επιδείνωση των επιδόσεων και της ποιότητας των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών.....	47
Αντιμετώπιση των εμποδίων εισόδου στην αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών	53
Παροχή υποδομής υψηλής ποιότητας για έναν αποτελεσματικότερο σιδηροδρομικό εμπορευματικό τομέα στην Ευρώπη.....	47
Βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων των υπηρεσιών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών	61
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: Η κατάσταση των υπηρεσιών διεθνών σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών	
Το ισχύον κοινοτικό νομικό πλαίσιο.....	65
Η τρέχουσα κατάσταση της αγοράς για τις υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών.....	67

Βελτίωση της ποιότητας των διεθνών επιβατικών υπηρεσιών	70
Συντομογραφίες	75

ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Η ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΕΝΑ ΝΕΟ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΟ ΠΑΚΕΤΟ

Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Στοκχόλμης και του Γκέτεμποργκ διατήρησαν ως στόχο προτεραιότητας τη συνέχιση της μεταρρύθμισης του ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού τομέα με την παρουσίαση μίας δεύτερης δέσμης μέτρων έως τα τέλη του 2001.

Οι προσανατολισμοί αυτοί αναπτύχθηκαν στη **Λευκή Βίβλο «Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών»**, την οποία η Επιτροπή εξέδωσε στις 12 Σεπτεμβρίου 2001¹. Στο πλαίσιο της στρατηγικής για την επανεξισορρόπηση των τρόπων μεταφοράς, η οποία προτείνεται από την Επιτροπή, ουσιαστικό στοιχείο αποτελεί η αναζωογόνηση του σιδηροδρομικού τομέα.

Ωστόσο, ο απολογισμός που παρουσιάζεται από τη Λευκή Βίβλο είναι τουλάχιστον αντιφατικός. Η μείωση των μεριδίων αγοράς των σιδηροδρόμων συνεχίζεται ενώ τα επίπεδα ποιότητας όσον αφορά τη μεταφορά εμπορευμάτων παραμένουν εξαιρετικά ανεπαρκή, και σε ορισμένες περιπτώσεις επιδεινώνονται. Η κατάσταση των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών είναι αναμφίβολα η πλέον ανησυχητική καθώς το μερίδιό τους ανέρχεται σήμερα σε ποσοστό 8% έναντι 21% το 1970 επί του συνόλου των τρόπων μεταφοράς, και 14% έναντι 35% όσον αφορά μόνο τις χερσαίες μεταφορές. Παρά τις αρκετές θετικές εμπειρίες από την ανάπτυξη νέων πρωτοβουλιών στην αγορά και από την αναδιάρθρωση των παραδοσιακών σιδηροδρομικών επιχειρήσεων στα περισσότερα κράτη μέλη, ο ρυθμός των αλλαγών δεν έχει λάβει τις απαιτούμενες διαστάσεις.

Για το λόγο αυτό, η Λευκή Βίβλος προτείνει ένα φιλόδοξο πρόγραμμα δράσης, το οποίο περιλαμβάνει τρεις τύπους μέτρων για την ανασυγκρότηση του σιδηροδρομικού τομέα:

- Πρόκειται κατ' αρχάς για τη θέσπιση ενός δίκαιου πλαισίου τιμολόγησης για το σύνολο των τρόπων μεταφοράς, το οποίο θα προωθεί τους τρόπους μεταφοράς που σέβονται περισσότερο το περιβάλλον.
- Στη συνέχεια, πρόκειται για τη συνεχή ανάπτυξη του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών με σαφή προτεραιότητα στο σιδηρόδρομο, με εστίαση στην εξάλειψη των σημείων συμφόρησης και με την εισαγωγή νέων μεγάλων σιδηροδρομικών έργων στον κατάλογο έργων προτεραιότητας του Essen, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τη βελτίωση της δυνατότητας πρόσβασης στις απομακρυσμένες περιφέρειες και στις περιφέρειες που μειονεκτούν γεωγραφικά.
- Τέλος, πρόκειται για την επιτυχή δημιουργία ενός ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου νομικά και τεχνικά ολοκληρωμένου.

Τα μέτρα που προτείνονται στην παρούσα ανακοίνωση αντιστοιχούν σε αυτό το τελευταίο σκέλος δράσης της Λευκής Βίβλου.

¹ COM(2001) 370. Βλ. ειδικότερα το πρόγραμμα δράσης (σ. 105) και το κεφάλαιο I.B «Αναζωογόνηση του σιδηροδρόμου».

Μία σημαντική φάση σε εξέλιξη: η εφαρμογή του σιδηροδρομικού πακέτου

Τα μέτρα που προτείνονται στη συνέχεια προϋποθέτουν την εφαρμογή, χωρίς καθυστέρηση, του πλαισίου που σκιαγραφείται στις οδηγίες 2001/12/EK, 2001/13/EK και 2001/14/EK² του «πακέτου υποδομής», οι οποίες τέθηκαν σε ισχύ στις 15 Μαρτίου 2001 και θα πρέπει να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο το αργότερο έως τις 15 Μαρτίου 2003.

Στις οδηγίες αυτές διευκρινίζονται οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των διαφόρων παραγόντων, δηλαδή των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με τις μεταφορικές δραστηριότητες, των διαχειριστών υποδομών, οι οποίοι έχουν αναλάβει την ανάπτυξη των υποδομών και την παροχή πρόσβασης υπό σαφείς και κατάλληλους όρους, και τέλος των ρυθμιστικών φορέων, οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με το ρόλο του διαιτητή σε πιθανές διαφορές μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των διαχειριστών των υποδομών. Οι σχέσεις μεταξύ αυτών των τριών πόλων θα πρέπει να ενταχθούν σε ένα πλαίσιο το οποίο να διασφαλίζει τη διαφάνεια των πληροφοριών που τίθενται στη διάθεση των φορέων εκμετάλλευσης, τη νομική ασφάλεια των συμβατικών σχέσεων και την ουδετερότητα βασικών λειτουργιών όπως η χορήγηση αδειών σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, η κατανομή χωρητικότητας υποδομών και η τιμολόγηση της χρήσης των υποδομών. Αυτές είναι οι ελάχιστες προϋποθέσεις ώστε οι υφιστάμενες επιχειρήσεις μεταφορών να έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν πανευρωπαϊκές υπηρεσίες και οι νέες ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις να διεισδύσουν στην εκμετάλλευση σιδηροδρομικών υπηρεσιών.

Επιπλέον, θα πρέπει να προσδιοριστούν σαφώς οι οικονομικές σχέσεις μεταξύ των διαφόρων δραστηριοτήτων βάσει αποτελεσματικού λογιστικού διαχωρισμού, ο οποίος θα δίνει τη δυνατότητα στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να υπολογίζουν καλύτερα το κόστος των δραστηριοτήτων τους και να αποφεύγουν τις διασταυρούμενες επιδοτήσεις. Αυτή η διαφάνεια των λογαριασμών είναι το ελάχιστο που μπορούν να απαιτούν οι Ευρωπαίοι φορολογούμενοι, οι οποίοι βλέπουν ότι το ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό σύστημα χρηματοδοτείται κάθε χρόνο με 35 δισεκατομμύρια ευρώ υπό μορφή επενδύσεων σε υποδομές και αποζημιώσεις για την υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Και εδώ απαιτείται διαφάνεια.

Το νομικό πλαίσιο θα πρέπει να τη διασφαλίζει αφενός μέσω των σαφών κανόνων των ευρωπαϊκών οδηγιών, τις οποίες τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεταφέρουν το συντομότερο δυνατό στην εθνική τους νομοθεσία διασφαλίζοντας την ίδια σαφήνεια, και αφετέρου μέσω της εφαρμογής κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και τις κρατικές ενισχύσεις.

Εξάλλου, η οδηγία 2001/12/EK προβλέπει ότι η Επιτροπή θα καθιερώσει ένα σύστημα συνεχούς παρακολούθησης των εξελίξεων στον ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό τομέα.

Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή έθεσε τις βάσεις για έναν μηχανισμό εποπτείας της σιδηροδρομικής αγοράς, ο οποίος βασίζεται στη συνεχή παρακολούθηση σχετικών

² EE L 75, 15.3.2001.

στατιστικών και δεικτών, μέσω των οποίων είναι δυνατός ο άμεσος εντοπισμός των τάσεων που σημειώνονται στον τομέα ως αποτέλεσμα των μέτρων που έχουν ήδη ληφθεί.

Ο ανωτέρω μηχανισμός, ο οποίος δημιουργήθηκε με τη συνεργασία των κρατών μελών και όλων των παραγόντων του σιδηροδρομικού τομέα, αποτελεί ένα πολύτιμο εργαλείο προκειμένου να εκτιμηθεί η ταχύτητα προσαρμογής του σιδηροδρομικού τομέα στη νέα ευρωπαϊκή του διάσταση. Θα επεκταθεί και στις υποψήφιες χώρες από τις αρχές του 2002. Μπορεί να χρησιμεύσει για τη στήριξη των νέων μέτρων που προτείνονται σε αυτό το νέο πακέτο, καθώς και για τη διασφάλιση της επιτόπιας παρακολούθησής τους.

Το νομικό και τεχνικό πλαίσιο εξακολουθεί να παρουσιάζει ελλείψεις.

Η ανεπαρκής διαλειτουργικότητα του ευρωπαϊκού δικτύου αποτελεί ένα από τα βασικά εμπόδια για την παροχή πανευρωπαϊκών υπηρεσιών, ιδίως για τις εμπορευματικές μεταφορές. Από τις αρχές της δεκαετίας του '90, οι δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας είναι έντονες στον τομέα αυτό, με αφετηρία το δίκτυο μεγάλης ταχύτητας, το οποίο βρίσκεται στο στάδιο ανάπτυξης. Η μελλοντική θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών διαλειτουργικότητας για το σιδηροδρομικό δίκτυο μεγάλης ταχύτητας, οι οποίες αποτελούν προϊόν του πενταετούς έργου πολλών εκατοντάδων εμπειρογνομόνων της σιδηροδρομικής βιομηχανίας, των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των διαχειριστών υποδομής που κινητοποιήθηκαν μέσω της οδηγίας 96/48/EK, προδιαγράφει θετικά τη μεταφορά της εμπειρογνομοσύνης αυτής στο συμβατικό σιδηροδρομικό δίκτυο. Η έκδοση της οδηγίας 2001/16/EK από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έδωσε τη δυνατότητα να ξεκινήσουν άμεσα οι απαραίτητες τεχνικές εργασίες, οι οποίες σήμερα βρίσκονται σε εξέλιξη.

Οι συζητήσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το σιδηροδρομικό πακέτο και τη διαλειτουργικότητα του συμβατικού σιδηροδρόμου, καθώς και η εμπειρία που αποκτήθηκε με την ανάπτυξη τεχνικών προδιαγραφών διαλειτουργικότητας για το δίκτυο μεγάλης ταχύτητας κατέδειξαν ορισμένα κενά, τα οποία είναι πιθανόν να εμποδίσουν σοβαρά την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων που έχουν αποφασιστεί. Ουσιαστικά, θα πρέπει να αντιμετωπιστεί σοβαρά ο σύνθετος χαρακτήρας του σιδηροδρομικού τομέα, ο οποίος παρουσιάζει ακόμη σε μεγάλο βαθμό χαρακτηριστικά συντηρητισμού και προστατευτισμού που ανήκουν σε άλλο αιώνα. Σίγουρα, ο σιδηρόδρομος έχει πίσω του μία μακρά ιστορία και τη δικαιολογία του μεγάλου κύκλου ζωής των υποδομών και του εξοπλισμού του. Εάν θέλουμε να δώσουμε μία ευκαιρία στους σιδηροδρόμους στο πλαίσιο του νέου ευρωπαϊκού οικοδομήματος, θα πρέπει να τους εμφυσήσουμε το πνεύμα του επείγοντος και να δημιουργήσουμε ένα πλαίσιο που θα τους ενδυναμώσει στην πορεία της αναζήτησης λύσεων σε προβλήματα δυσχερή αλλά όχι ανυπέρβλητα εφόσον δημιουργηθούν οι κατάλληλοι μηχανισμοί.

- Στο πλαίσιο αυτό κρίνεται αναγκαίο να συμπληρωθεί το υφιστάμενο πλαίσιο στους ακόλουθους τομείς:

- η ασφάλεια των σιδηροδρόμων, η οποία σήμερα βασίζεται σε εθνικούς κανόνες που έχουν θεσπιστεί σε διαφορετικά επίπεδα ή από τις ίδιες τις επιχειρήσεις, θα

πρέπει να διασφαλιστεί με κανόνες που θα δημοσιοποιούνται και θα είναι κατανοητοί από όλους, ενώ τα ισχύοντα εθνικά συστήματα θα πρέπει να προχωρήσουν προς την κατεύθυνση της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της εναρμόνισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο·

- η διαλειτουργικότητα προϋποθέτει τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων προκειμένου να θεσπιστούν οι καλύτερες δυνατές προδιαγραφές και να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή τους· μολονότι επί του παρόντος περιορίζεται στο πλαίσιο του διευρωπαϊκού δικτύου, θα πρέπει να επεκταθεί στο σύνολο του σιδηροδρομικού δικτύου, στο οποίο θα πρέπει να διασφαλιστεί ελεύθερη πρόσβαση για την παροχή διεθνών υπηρεσιών εμπορευματικών μεταφορών το αργότερο έως τις 15 Μαρτίου 2008·
- η αποτελεσματική εφαρμογή κανόνων ασφάλειας και διαλειτουργικότητας απαιτεί την καθιέρωση μηχανισμών ταχείας παρέμβασης σε περίπτωση αποκλινοσών απόψεων μεταξύ των διαφόρων αρμοδίων εθνικών αρχών στους εν λόγω τομείς, με σκοπό την ανεύρεση των πλέον κατάλληλων λύσεων για τα προβλήματα που θέτει η διεθνοποίηση των σιδηροδρομικών μεταφορών· αυτός είναι ο εξελιγμένος ρόλος του Οργανισμού Σιδηροδρόμων, ο οποίος θα πρέπει να αποτελέσει μοχλό συνεχούς προόδου για την εναρμόνιση των τεχνικών κανόνων και των κανόνων ασφαλείας·
- προσχώρηση της Κοινότητας στον Διακυβερνητικό Οργανισμό Διεθνών Σιδηροδρομικών Μεταφορών (OTIF), ο οποίος μπορεί να καταρτίσει νομικούς κανόνες που συμπληρώνουν με τρόπο χρήσιμο τις κοινοτικές διατάξεις ή/και εξασφαλίζουν την επέκταση των διατάξεων αυτών σε άλλα κράτη εντός και εκτός της Ευρώπης·
- επέκταση των δικαιωμάτων πρόσβασης στην υποδομή για τις υπηρεσίες εγχώριων εμπορευματικών μεταφορών με σκοπό να περιοριστεί στο απολύτως ελάχιστο η κυκλοφορία βαγονιών χωρίς φορτίο·
- άνοιγμα της αγοράς διεθνών μεταφορών επιβατών, δεδομένου του υφιστάμενου δεσμού μεταξύ της παροχής τέτοιου είδους υπηρεσιών και των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας που ισχύουν για τις εθνικές και διασυνοριακές υπηρεσίες·
- επιβεβαίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω της αναγνώρισης δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πελατών έναντι των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.

Πεδίο εφαρμογής της παρούσας ανακοίνωσης και των προτάσεων που διατυπώνονται

Η παρούσα ανακοίνωση περιλαμβάνει δύο μέρη:

- το πρώτο μέρος, με τίτλο «Πέντε προτάσεις για ταχεία πρόοδο προς έναν ολοκληρωμένο ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό χώρο», παρουσιάζει κατά τρόπο

συνεκτικό και διαρθρωμένο το σύνολο των νομοθετικών δράσεων τις οποίες προτείνει η Επιτροπή στο πακέτο αυτό: είναι πέντε σε αριθμό και αποτελούν ένα σύνολο. Πρόκειται για (1) την πρόταση οδηγίας για την ασφάλεια, (2) τροποποιήσεις των οδηγιών για τη διαλειτουργικότητα, το δίκτυο μεγάλης ταχύτητας και τα συμβατικά σιδηροδρομικά συστήματα, (3) την πρόταση κανονισμού για τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Διαλειτουργικότητα των Σιδηροδρόμων, (4) μία πρόταση σύστασης για απόφαση του Συμβουλίου με την οποία εξουσιοδοτείται η Επιτροπή να διαπραγματευθεί τους όρους προσχώρησης της Κοινότητας στη σύμβαση σχετικά με τις διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές (COTIF) και (5) τροποποιήσεις στην οδηγία 91/440 για την επέκταση των δικαιωμάτων πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή για τις υπηρεσίες εγχώριων εμπορευματικών μεταφορών.

- το δεύτερο μέρος, με τίτλο «Τρόποι ώστε να καταστεί η σιδηροδρομική αγορά πιο δυναμική και να βελτιωθεί η ποιότητα: μελλοντικές ενέργειες» περιλαμβάνει αναλύσεις της κατάστασης των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών και των διεθνών μεταφορών επιβατών, οι οποίες οδηγούν την Επιτροπή να σχεδιάζει τη μελλοντική λήψη μέτρων νομοθετικού χαρακτήρα και άλλων μέτρων μη δεσμευτικού χαρακτήρα με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και της ελκυστικότητας των σιδηροδρομικών μεταφορών γενικότερα. Τα μέτρα αυτά εντάσσονται στο πλαίσιο των κατευθύνσεων της Λευκής Βίβλου «Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών»³.

Όλα τα προτεινόμενα ή σχεδιαζόμενα μέτρα στον σιδηροδρομικό τομέα θα πρέπει φυσικά να συνδυαστούν με άλλα μέτρα που αφορούν διατάξεις οι οποίες δεν καλύπτονται από την παρούσα ανακοίνωση, όπως τα κοινοτικά προγράμματα για την προώθηση των διευρωπαϊκών δικτύων σιδηροδρομικών μεταφορών (προϋπολογισμοί ΔΕΔ, ενίσχυση από τα διαρθρωτικά ταμεία, συμπεριλαμβανομένου του Ταμείου Συνοχής και του ISPA, δάνεια ΕΤΕ), για τη διαλειτουργικότητα (Marco Polo) και μέτρα που αφορούν άλλους τρόπους μεταφορών, και ειδικότερα τη χρέωση τελών για την οδική υποδομή. Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο ρόλος της τεχνικής και στρατηγικής έρευνας και ανάπτυξης λόγω της κρίσιμης σημασίας τους για την επιτυχία του νέου σιδηροδρομικού πακέτου. Η συνεχής ανάπτυξη του ευρωπαϊκού χώρου έρευνας, τα προγράμματα-πλαίσια για την έρευνα και η σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την Έρευνα στον τομέα των Σιδηροδρόμων (ERRAC) θα αποτελέσουν τα αναγκαία μέσα στο πλαίσιο αυτό. Τέλος, στο σύνολο των προτεινόμενων μέτρων λαμβάνονται πλήρως υπόψη τα σιδηροδρομικά συστήματα στις υποψήφιες χώρες.

³ COM(2001) 370.

1. ΠΕΝΤΕ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΑΧΕΙΑ ΠΡΟΟΔΟ ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΟ ΧΩΡΟ

1.1. Ανάπτυξη μίας κοινής προσέγγισης για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων

1.1.1. Η ασφάλεια σε έναν ολοκληρωμένο χώρο: η ανάγκη για μία κοινή προσέγγιση

Από τα πρώτα βήματα που πραγματοποιήθηκαν με την οδηγία 91/440/ΕΟΚ προς τη δημιουργία μίας ενιαίας αγοράς υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών, κατέστη εμφανές ότι η ασφάλεια αποτελεί ένα από τα κύρια εμπόδια για το περαιτέρω άνοιγμα της αγοράς. Η διαχείριση των διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών εξακολουθεί να πραγματοποιείται κατά κύριο λόγο με τον παλαιό τρόπο, δηλαδή με την παράδοση των τρένων και των αρμοδιοτήτων από τους εθνικούς μεταφορείς στα σύνορα, και αυτό κυρίως λόγω των διαφορών ως προς τη ρύθμιση της σιδηροδρομικής ασφάλειας και ως προς τις εθνικές απαιτήσεις ασφάλειας.

Με τις οδηγίες για τη διαλειτουργικότητα, 96/48/ΕΚ (σχετικά με το σιδηροδρομικό σύστημα μεγάλης ταχύτητας) και 2001/16/ΕΚ (σχετικά με το συμβατικό σιδηροδρομικό σύστημα), καθορίστηκαν οι βασικές απαιτήσεις ασφάλειας σε επίπεδο υποσυστήματος, οι οποίες διευκρινίστηκαν περαιτέρω με τις τεχνικές προδιαγραφές διαλειτουργικότητας (ΤΠΔ). Ωστόσο, οι ΤΠΔ δεν ισχύουν για τον υφιστάμενο σιδηροδρομικό εξοπλισμό ούτε καλύπτουν το σύνολο των απαιτήσεων ασφάλειας και τις διαχειριστικές και ρυθμιστικές πτυχές.

Οι οδηγίες 95/18, σχετικά με τις άδειες, και 95/19, η οποία πραγματεύεται μεταξύ άλλων την πιστοποίηση ασφάλειας των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, συνέβαλαν ελάχιστα στη βελτίωση της κατάστασης. Οι οδηγίες αυτές ορίζουν ότι θα πρέπει να εκδίδεται κοινοτική άδεια, η οποία μπορεί να συνδυάζεται με εθνικά πιστοποιητικά ασφάλειας που καλύπτουν τα διάφορα εδάφη όπου δραστηριοποιείται η σιδηροδρομική επιχείρηση. Εντούτοις, ελάχιστα – εάν όχι ανύπαρκτα – είναι τα παραδείγματα σιδηροδρομικών επιχειρήσεων που εκτελούν διεθνείς υπηρεσίες βάσει των διατάξεων των οδηγιών αυτών.

Η δέσμη μέτρων για την υποδομή, οι οδηγίες 2001/12, 2001/13 και 2001/14, εισήγαγαν ή σσονος μόνο σημασίας προσαρμογές στο ρυθμιστικό πλαίσιο για την ασφάλεια, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να αναλάβουν την ευθύνη για τη θέσπιση και την επιβολή των κανόνων και των προτύπων ασφάλειας, καθώς και για την εξασφάλιση της διερεύνησης των ατυχημάτων. Τον Δεκέμβριο του 1999 επετεύχθη συμφωνία στο Συμβούλιο σχετικά με τη δέσμη μέτρων για την υποδομή, και εν συνεχεία η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να ολοκληρώσει το νομοθετικό πλαίσιο με μια οδηγία για τη σιδηροδρομική ασφάλεια.

Σήμερα υπάρχουν διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις ως προς την ασφάλεια των σιδηροδρόμων, διαφορετικοί στόχοι και εφαρμόζονται διαφορετικές μέθοδοι. Τα τεχνικά πρότυπα καθώς και οι απαιτήσεις για το προσωπικό και την οργάνωση της διαχείρισης διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών, ενώ το σύστημα έγκρισης τροχαίου υλικού και πιστοποίησης του προσωπικού και των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων δεν έχει

προσαρμοστεί στις ανάγκες ενός ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού συστήματος. Παρ' όλο που από τις τεχνικές και λειτουργικές διαφορές των δικτύων προκύπτουν πολλές απαιτήσεις ασφάλειας, παρατηρείται επίσης στον τομέα έλλειψη κατανόησης των διαφόρων εθνικών προσεγγίσεων και ενίοτε αμοιβαία δυσπιστία, η οποία οφείλεται στην άγνοια και την απουσία διαφάνειας.

Η αναδιάρθρωση των ευρωπαϊκών σιδηροδρόμων οδήγησε στο διαχωρισμό των καθηκόντων μεταξύ των διαχειριστών υποδομής και των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, διαδικασία που βρίσκεται ακόμα υπό εξέλιξη. Πολλές ρυθμιστικές αρμοδιότητες μεταφέρονται από τους ίδιους τους φορείς του σιδηροδρομικού τομέα στις δημόσιες αρχές, με αποτέλεσμα την ταχεία μεταβολή και του τρόπου ρύθμισης και διαχείρισης της ασφάλειας στον εν λόγω τομέα. Κατά το μεταβατικό αυτό στάδιο χρειάζεται να είναι σαφώς καθορισμένοι οι ρόλοι των διαφόρων παραγόντων και να κατανεμηθούν εκ νέου με ομοιόμορφο και εναρμονισμένο τρόπο εντός της Ευρώπης τα καθήκοντα διαχείρισης, ρύθμισης και επιβολής της ασφάλειας.

Οι επιδόσεις ασφάλειας των σιδηροδρομικών μεταφορών στην Ευρώπη είναι σε γενικές γραμμές πολύ καλές, ιδίως σε σύγκριση με το βασικό τους ανταγωνιστή, τις οδικές μεταφορές. Η εισαγωγή κεντρικού ελέγχου της κυκλοφορίας, αυτόματων συστημάτων προστασίας των τρένων, οχημάτων πιο ανθεκτικών στις συγκρούσεις και σύγχρονης διαχείρισης της ασφάλειας έχει μειώσει σημαντικά τα ποσοστά θανατηφόρων ατυχημάτων τα τελευταία 30 έτη. Ο αριθμός των επιβατών που χάνουν τη ζωή τους σε ατυχήματα ανέρχεται κατά μέσον όρο σε περίπου 100 ετησίως στα κράτη μέλη και ο συνολικός αριθμός των θυμάτων (κυρίως επιβάτες αυτοκινήτων σε ισόπεδες διαβάσεις) ανέρχεται περίπου σε 800-900, ενώ κάθε χρόνο περισσότεροι από 40.000 άνθρωποι σκοτώνονται στους δρόμους.

Επίπεδα ασφάλειας των σιδηροδρόμων σε σύγκριση με άλλους τρόπους μεταφοράς

Θάνατοι ανά 100 εκατ. άτομα χλμ.		Θάνατοι ανά 100 εκατ. ώρες	
Μοτοσικλέτες/μοτοποδήλατα	16	Μοτοσικλέτες/μοτοποδήλατα	500
Πεζοί	7.5	Ποδήλατα	90
Ποδήλατα	6.3	Πεζοί	30
Οδικές μεταφορές (Σύνολο)	1.1	Αυτοκίνητα	30
Αυτοκίνητα	0.8	Εναέριες (δημόσιες μεταφορές)	36.5
Πορθμεία	0.33	Οδικές μεταφορές (Σύνολο)	33
Εναέριες (δημόσιες μεταφορές)	0.08	Πορθμεία	10.5

Λεωφορεία και πούλμαν	0.08
Σιδηρόδρομοι	0.04

Λεωφορεία και πούλμαν	2
Σιδηρόδρομοι	2

Στοιχεία έκθεσης για την αξιολόγηση των κινδύνων ταξιδιού: τρέχουσα πρακτική και μελλοντικές ανάγκες στην ΕΕ, ETSC, Βρυξέλλες, 1999

Ωστόσο, ατυχήματα συμβαίνουν και, όποτε σημειώνονται, αποκαλύπτουν αδυναμίες στον τομέα της σιδηροδρομικής ασφάλειας και δείχνουν ότι υπάρχουν δυνατότητες για περαιτέρω μείωση των κινδύνων. Είναι προφανής ο μεγάλος αντίκτυπος που έχουν στην κοινή γνώμη τα πολύνεκρα ατυχήματα που προκαλούνται από συγκρούσεις τρένων, ενώ εικόνες από τον τόπο των ατυχημάτων στο Eschede (Γερμανία) και το Ladbroke Grove (Σταθμός Paddington, Ηνωμένο Βασίλειο) μας υπενθυμίζουν τις πιθανές καταστροφικές συνέπειες ανθρώπινων σφαλμάτων ή τεχνικών βλαβών στις σιδηροδρομικές μεταφορές. Σε μία κοινωνία όπου τέτοια ατυχήματα γίνονται ολοένα λιγότερο ανεκτά, θα πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για περαιτέρω μείωση των κινδύνων χωρίς να διακινδυνεύσει η ανταγωνιστικότητα των σιδηροδρομικών μεταφορών. Ως αποτέλεσμα της δημιουργίας μίας ενιαίας αγοράς για την παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών και την προμήθεια σιδηροδρομικού εξοπλισμού, οι προσπάθειες αυτές χρειάζονται συντονισμό και εναρμόνιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

1.1.2. Η πρόταση οδηγίας για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων

Η προτεινόμενη οδηγία σχετικά με τη ρύθμιση της ασφάλειας και τη διερεύνηση ατυχημάτων και συμβάντων στους κοινοτικούς σιδηροδρόμους καλύπτει τέσσερις βασικούς προβληματικούς τομείς που σχετίζονται με την ανάπτυξη ασφαλών σιδηροδρόμων στην Ευρώπη. Εφαρμόζει μία προοδευτική προσέγγιση για την εναρμόνιση και την ανάπτυξη κοινών αρχών, λαμβάνοντας υπόψη τις μεγάλες διαφορές που υφίστανται μεταξύ των κρατών μελών.

Το πρώτο και σημαντικότερο μέλημα στο πλαίσιο της εξελισσόμενης αναδιάρθρωσης των ευρωπαϊκών σιδηροδρόμων είναι ο **εκσυγχρονισμός και η εναρμόνιση της δομής του συστήματος ρύθμισης της ασφάλειας** και του περιεχομένου των κανόνων ασφάλειας στα κράτη μέλη και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό είναι αναγκαίο προκειμένου να εξασφαλιστεί ο προσδιορισμός και η κατανομή των αρμοδιοτήτων κατά τρόπο κοινό και η περιφρούρηση της ασφάλειας κατά τη διαδικασία αναδιάρθρωσης. Η οδηγία ορίζει ότι οι διαχειριστές υποδομής και οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις φέρουν την άμεση και επιχειρησιακή ευθύνη για την ασφάλεια στα σιδηροδρομικά δίκτυα και για τον έλεγχο των κινδύνων. Προβλέπει τη σύσταση αρχών υπεύθυνων για τη ρύθμιση και την εποπτεία της ασφάλειας στα κράτη μέλη, καθώς και τον συντονισμό τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Περιγράφεται ένα κοινό ελάχιστο σύνολο αρμοδιοτήτων για τις αρχές αυτές.

Εφαρμόζοντας την προοδευτική προσέγγιση, η οδηγία ορίζει διαδικασίες για την ανάπτυξη κοινών μεθόδων επιθεώρησης και αξιολόγησης, κοινής μεθοδολογίας ασφαλείας (ΚΜΑ). Θεσπίζει επίσης ένα μηχανισμό μετάβασης σε κοινούς κανόνες ασφαλείας μέσω μίας διαδικασίας κοινοποίησης, η οποία απαιτεί αποδοχή νέων εθνικών κανόνων ασφαλείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Το δεύτερο πρόβλημα το οποίο πραγματεύεται η οδηγία αφορά την **άρση των φραγμών για το περαιτέρω άνοιγμα της αγοράς** και τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού συστήματος. Το πιστοποιητικό ασφάλειας, το οποίο χορηγείται στη σιδηροδρομική επιχείρηση για την εκμετάλλευση συγκεκριμένου δικτύου, εξακολουθεί να αναγνωρίζεται ως το μέσο για την εξασφάλιση πρόσβασης στην υποδομή. Στην εν λόγω οδηγία, η έννοια της πιστοποίησης εξελίσσεται περαιτέρω με τη θέσπιση κοινών απαιτήσεων και κοινών στοιχείων για ένα σύστημα διαχείρισης της ασφάλειας, το οποίο θα πρέπει επίσης να εφαρμόζεται από τους διαχειριστές υποδομής.

Με ένα κοινό σύστημα διαχείρισης της ασφάλειας για τις σιδηροδρομικές μεταφορές, ένα πιστοποιητικό που χορηγείται σε ένα κράτος μέλος και με το οποίο γίνεται αποδεκτό το σύστημα διαχείρισης ασφάλειας μίας συγκεκριμένης σιδηροδρομικής επιχείρησης, θα πρέπει να ισχύει σε ολόκληρη την Κοινότητα για ισοδύναμες δραστηριότητες σιδηροδρομικών μεταφορών. Επιπλέον, η σιδηροδρομική επιχείρηση θα εξακολουθεί να είναι αναγκαίο να δηλώνει τη πρόθεσή της να τηρεί τους εθνικούς κανόνες και να λαμβάνει έγκριση του τροχαίου υλικού και του προσωπικού που χρησιμοποιεί για κάθε ένα από τα δίκτυα στα οποία προτίθεται να ασκήσει τις δραστηριότητές της.

Για τη δημιουργία του ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού συστήματος, είναι εξίσου σημαντικό να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη μεταξύ των φορέων της αγοράς και μεταξύ των κρατών μελών. Για τον σκοπό αυτό, η οδηγία θεσπίζει ένα μηχανισμό έγκρισης κοινών στόχων ασφάλειας (ΚΣΑ), τους οποίους όλα τα σιδηροδρομικά συστήματα θα πρέπει να είναι σε θέση να επιτύχουν. Η κοινή μεθοδολογία ασφαλείας (ΚΜΑ) θα χρησιμοποιηθεί επίσης για την αξιολόγηση της επίτευξης των στόχων.

Ο τρίτος προβληματικός τομέας τον οποίο πραγματεύεται η οδηγία αφορά τη **διαφάνεια, την πληροφόρηση και την εφαρμογή μίας νομότυπης διαδικασίας στις ρυθμίσεις για τους σιδηροδρόμους**. Ο κόσμος των παλαιών κρατικών μονοπωλιακών σιδηροδρόμων ήταν από πολλές απόψεις ένας κλειστός κόσμος. Κυριαρχούσε η αυτορρύθμιση και δεν υπήρχε πραγματική ανάγκη ενημέρωσης του κοινού σε θέματα ασφάλειας ή εφαρμογής διαφανών κανόνων για τη λήψη των αποφάσεων. Στο πλαίσιο μιας ανοικτής αγοράς και ρύθμισης από τις δημόσιες αρχές, οι απαιτήσεις στο σιδηροδρομικό τομέα θα αυξηθούν, καθώς πρέπει να κινηθεί προς την ίδια κατεύθυνση με τα υπόλοιπα μέσα μεταφοράς.

Η οδηγία θεσπίζει κοινές αρχές για τη λήψη αποφάσεων από τις σιδηροδρομικές αρχές, απαιτεί διαθεσιμότητα κανόνων και κανονισμών, θέτει χρονοδιαγράμματα και θεσπίζει υποχρεωτικές διατάξεις που δίνουν το δικαίωμα στους παράγοντες της αγοράς να προσφεύγουν κατά οποιασδήποτε απόφασης.

Η οδηγία θεσπίζει κοινούς δείκτες ασφαλείας (ΚΔΑ), οι οποίοι θα αναπτυχθούν περαιτέρω μέσω της διαδικασίας επιτροπής. Χάρη στους δείκτες αυτούς θα καταστεί δυνατή η παρακολούθηση της προόδου της σιδηροδρομικής ασφάλειας στα κράτη μέλη και σε κοινοτικό επίπεδο. Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και οι διαχειριστές υποδομής θα πρέπει να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις για την πρόοδο της ασφάλειας στην οικεία αρμόδια για την ασφάλεια εθνική αρχή, η οποία με τη σειρά της οφείλει να δημοσιεύει μία έκθεση σε ετήσια βάση και να τη διαβιβάζει στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Σιδηροδρόμων. Με τον τρόπο αυτό θα ανοίξει περαιτέρω η κλειστή δομή και θα δοθεί η

δυνατότητα σε όλους τους παράγοντες να ανταλλάσσουν εμπειρίες και να κερδίζουν εμπιστοσύνη.

Ο τέταρτος τομέας τον οποίο πραγματεύεται η οδηγία είναι η **διερεύνηση ατυχημάτων και συμβάντων**. Έχει αποδειχθεί η ύπαρξη μεγάλης διαφοροποίησης στη νομοθεσία των κρατών μελών όσον αφορά τη διερεύνηση των ατυχημάτων. Σε πολλές περιπτώσεις, τα ατυχήματα εξακολουθούν να διερευνώνται από τον εθνικό κρατικό σιδηροδρομικό φορέα ή από την αστυνομία, ενώ σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν συσταθεί ανεξάρτητοι φορείς διερεύνησης ατυχημάτων. Επηρεασμένα από τη νομοθεσία για τη διερεύνηση των ατυχημάτων στις αερομεταφορές, η οποία θεσπίζεται σε κοινοτικό επίπεδο με την οδηγία 94/56, πολλά κράτη μέλη προχωρούν στη διερεύνηση των ατυχημάτων από ανεξάρτητο φορέα και για άλλους τρόπους μεταφοράς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, στη δημιουργία επιτροπών διερεύνησης που καλύπτουν πολλαπλά μέσα μεταφοράς, κατά το πρότυπο της Εθνικής Επιτροπής Ασφάλειας των Μεταφορών (NTSB) των ΗΠΑ.

Η δημιουργία μίας ενιαίας αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών και εξοπλισμού αυξάνει τη σημασία της δημοσιοποίησης των πληροφοριών και της αποκόμισης διδαγμάτων από τα ατυχήματα και τα συμβάντα. Οι τεχνικές βλάβες και οι ελλείψεις σε επίπεδο λειτουργίας και διαχείρισης θα μπορούσαν να εντοπίζονται ευκολότερα και να αποφεύγονται με τη διάθεση και διάδοση πληροφοριών στο πλαίσιο του τομέα. Για να επιτευχθεί αυτό, είναι σημαντικό να διαχωριστούν οι έρευνες ασφάλειας από τις δικαστικές (αστυνομικές) έρευνες. Οι έρευνες ασφάλειας στοχεύουν στον προσδιορισμό των βασικών αιτιών προκειμένου να αποφευχθούν μελλοντικά περιστατικά, ενώ στόχος της αστυνομικής έρευνας είναι η εξεύρεση του υπαιτίου ποινικού αδικήματος, εάν υφίσταται. Τα δύο είδη ερευνών αντιμετωπίζουν διαφορετικά προβλήματα, εφαρμόζουν διαφορετικές μεθοδολογίες και απαιτούν διαφορετικά προσόντα από τους διενεργούντες την έρευνα. Εάν δεν διαχωριστούν, δεν θα εξαχθούν ποτέ τα κατάλληλα διδάγματα.

Προκειμένου η κοινή γνώμη να θεωρεί αξιόπιστη την έρευνα ενός ζητήματος ασφάλειας και να εξασφαλιστεί η εμπιστοσύνη εκ μέρους των εμπλεκόμενων μερών, η έρευνα πρέπει να διεξάγεται από ανεξάρτητο φορέα. Δεδομένου ότι τα βαθύτερα αίτια ενός ατυχήματος μπορεί συχνά να ανάγονται στο ρυθμιστικό πλαίσιο για την ασφάλεια, ο φορέας διερεύνησης θα πρέπει να είναι επίσης ανεξάρτητος του ρυθμιστικού τομέα για θέματα ασφάλειας. Η οδηγία ορίζει τις αρχές της υποχρεωτικής διερεύνησης σοβαρών ατυχημάτων και συμβάντων, πάνω από ένα καθορισμένο όριο, και προβλέπει τη σύσταση ανεξάρτητων φορέων διερεύνησης στα κράτη μέλη.

Η οδηγία για την ασφάλεια δεν θα πρέπει να θεωρείται ως μία μεμονωμένη νομοθετική πράξη. Συνεχίζει, σε επίπεδο συστήματος, αυτό που εισήγαγαν οι οδηγίες για τη διαλειτουργικότητα σε επίπεδο υποσυστήματος και βασίζεται στην ίδια επιτροπή με αυτή που χρησιμοποιείται για την κατάρτιση των ΤΠΔ. Με τον τρόπο αυτό, η διαλειτουργικότητα και η ασφάλεια θα αναπτυχθούν με συνεπή και συνεκτικό τρόπο. Η προοδευτική προσέγγιση είναι παρόμοια με εκείνη που εισάγεται με την οδηγία 2001/16 για τη διαλειτουργικότητα του συμβατικού σιδηροδρομικού συστήματος και θα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη στήριξη των παραγόντων του τομέα και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Σιδηροδρόμων, ο οποίος προτείνεται στην ίδια δέσμη μέτρων. Η μετάβαση από τα εθνικά σιδηροδρομικά δίκτυα σε ένα ενιαίο ευρωπαϊκό

σιδηροδρομικό σύστημα απαιτεί χρόνο και πολλές προσπάθειες από όλους τους εμπλεκόμενους και ενδιαφερομένους για την ανάπτυξή του. Με ταυτόχρονη πρόοδο της αγοράς και των επιδόσεων ασφάλειας, οι σιδηροδρομικές μεταφορές θα ενισχυθούν και θα δοθεί η δυνατότητα να αξιοποιηθούν τα ενδογενή πλεονεκτήματα της αγοράς μεταφορών.

Πρόταση αριθ. 1

Πρόταση οδηγίας για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων

1.2.Υποστήριξη των θεμελιωδών αρχών της διαλειτουργικότητας

Πέραν της καθιέρωσης ενός σαφούς πλαισίου για την ασφάλεια, η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου σιδηροδρομικού χώρου προϋποθέτει επίσης την εφαρμογή της διαλειτουργικότητας τόσο στον τομέα των τρένων μεγάλης ταχύτητας όσο και στον τομέα του συμβατικού σιδηροδρόμου.

Σιδηρόδρομοι μεγάλης ταχύτητας

Η έκδοση της οδηγίας 96/48/EK της 23ης Ιουλίου 1996 σηματοδότησε την έναρξη της ανάπτυξης ΤΠΔ (Τεχνικών Προδιαγραφών Διαλειτουργικότητας), οι οποίες αποτελούν ουσιώδη στοιχεία για την επίτευξη της διαλειτουργικότητας του σιδηροδρομικού δικτύου μεγάλης ταχύτητας. Ωστόσο, καθώς πρόκειται για μία πραγματική επανάσταση στο πεδίο της τεχνικής εναρμόνισης στο σιδηροδρομικό τομέα, κατέστη αναγκαία κατ' αρχάς η ανάπτυξη νέων μεθόδων εργασίας και η επινόηση νέων ισορροπιών μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων παραγόντων. Ειδικότερα, οι διαχειριστές υποδομής, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και η βιομηχανία ενώθηκαν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Διαλειτουργικότητα των Σιδηροδρόμων (AEIF) και χρειάστηκε να μάθουν να συνεργάζονται για την παραγωγή σχεδίων ΤΠΔ. Η επεξεργασία αυτών των νέων διαδικασιών και εργαλείων παρέτεινε τον χρόνο ανάπτυξης των ΤΠΔ, ο οποίος αρχικά είχε υπολογιστεί σε τρία έτη. Η έγκρισή του προγραμματίζεται για τα τέλη του 2001, με ημερομηνία έναρξης ισχύος στα μέσα του 2002. Το 1998 ξεκίνησε ένα πρόγραμμα ανάπτυξης αντίστοιχων ευρωπαϊκών προτύπων, το οποίο ενημερώνεται τακτικά βάσει των προπαρασκευαστικών εργασιών για τις ΤΠΔ.

Στο διάστημα αυτό, το δίκτυο εξακολουθεί να αναπτύσσεται· μέσα στα επόμενα πέντε έτη προβλέπεται να τεθεί σε λειτουργία μία σειρά νέων υπηρεσιών και είναι επομένως σημαντικό να επισπευσθεί η εφαρμογή της διαλειτουργικότητας με τη λήψη μέτρων σε τρία επίπεδα:

- καλύτερος συντονισμός των επενδύσεων των διαφόρων κρατών μελών σε διασυνοριακά έργα: ουσιαστικά, η οικονομική αποδοτικότητα των έργων είναι μεγαλύτερη όταν είναι δυνατή η πλήρης αξιοποίηση της χωρητικότητας των υποδομών από τη στιγμή που τίθενται σε λειτουργία. Το 2002 πρόκειται να προταθεί ένα εργαλείο συντονισμού των επενδύσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συντονισμού που προβλέπεται από το άρθρο 155, παράγραφος 2 της Συνθήκης ΕΚ.

- εφαρμογή των ΤΠΔ στις περιπτώσεις μεγάλων έργων συντήρησης και ανανέωσης που αφορούν γραμμές μεγάλης ταχύτητας οι οποίες βρίσκονταν ήδη σε λειτουργία πριν από τη δημοσίευση των εν λόγω ΤΠΔ. Πρόκειται για μία διάταξη η οποία δεν προβλεπόταν ρητώς στην οδηγία 96/48/ΕΚ και η οποία προστέθηκε για τους συμβατικούς σιδηροδρόμους. Προβλέπεται στο πλαίσιο της τροποποίησης της οδηγίας 96/48/ΕΚ που προτείνεται σε παράρτημα·
- χρηματοδοτική στήριξη της εφαρμογής των ΤΠΔ μέσω του προϋπολογισμού των διευρωπαϊκών δικτύων.

Συμβατικοί σιδηρόδρομοι

Η οδηγία για τη διαλειτουργικότητα των συμβατικών σιδηροδρόμων⁴, η οποία εγκρίθηκε στις 19 Μαρτίου 2001, θεσπίζει, όπως και η οδηγία για τα τρένα μεγάλης ταχύτητας, κοινοτικές διαδικασίες για την προετοιμασία και την υιοθέτηση ΤΠΔ, καθώς και κοινούς κανόνες για την αξιολόγηση της πιστότητας προς αυτές τις προδιαγραφές.

Η οδηγία επιβάλλει την υιοθέτηση μίας πρώτης ομάδας ΤΠΔ προτεραιότητας μέσα σε διάστημα τριών ετών, ήτοι έως το 2004, στους ακόλουθους τομείς: συστήματα ελέγχου-χειρισμού και σηματοδότησης, τηλεματικές εφαρμογές για τις μεταφορές φορτίου, εκμετάλλευση και διαχείριση της κυκλοφορίας (συμπεριλαμβανομένων των προσόντων του προσωπικού για τις διασυνοριακές υπηρεσίες), βαγόνια εμπορευμάτων και ηχητικές οχλήσεις που συνδέονται με το τροχαίο υλικό και την υποδομή.

Αξιοποιώντας την εμπειρία που αποκτήθηκε στον τομέα των τρένων μεγάλης ταχύτητας, η Επιτροπή δεν περίμενε τη δημοσίευση της οδηγίας για να ξεκινήσει τις προπαρασκευαστικές εργασίες. Οι εμπειρογνώμονες της ΑΕΙΦ εργάζονται ήδη για τον εντοπισμό των κρίσιμων στοιχείων σε επίπεδο διαλειτουργικότητας. Έξι μήνες μετά τη δημοσίευση της οδηγίας, η Επιτροπή έχει ήδη εξασφαλίσει την επίσημη συμφωνία της κανονιστικής επιτροπής σχετικά με το πρώτο πρόγραμμα εργασίας, σχετικά με τον ορισμό της ΑΕΙΦ ως κοινού αντιπροσωπευτικού οργανισμού και σχετικά με την εντολή της ΑΕΙΦ για την ανάπτυξη της πρώτης ομάδας ΤΠΔ.

Προκειμένου να αξιοποιηθεί η εμπειρία που αποκτήθηκε, δεν θα πρέπει να υποτιμώνται οι δυσχέρειες που συνδέονται με τη θέσπιση ΤΠΔ για τους συμβατικούς σιδηροδρόμους, καθώς πρόκειται για ένα σύστημα που υφίσταται ήδη και όχι για κάποιο που πρόκειται να δημιουργηθεί. Οι τεχνικές και λειτουργικές διαφορές είναι μεγαλύτερες και περισσότερες και οι εμπλεκόμενοι παράγοντες είναι πιο διαφοροποιημένοι.

Αυτοί είναι οι λόγοι που οδήγησαν την Επιτροπή να προβλέψει την προοδευτική θέσπιση ΤΠΔ, ξεκινώντας από εκείνες που είναι πιθανό να έχουν τη μεγαλύτερη αποδοτικότητα σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο. Θα πρέπει ωστόσο να υπάρξει αυστηρή διαχείριση της διαδικασίας ανάπτυξης και αναθεώρησης των ΤΠΔ.

⁴ 2001/16/ΕΚ.

Η ανάγκη ενημέρωσης των οδηγιών για τη διαλειτουργικότητα

Πολλοί λόγοι κατέστησαν αναγκαίο για την Επιτροπή να προτείνει τροποποιήσεις στις δύο οδηγίες για τη διαλειτουργικότητα των σιδηροδρόμων:

- στο ψήφισμά του της 17ης Μαΐου 2000, το ΕΚ ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις αναθεώρησης της οδηγίας 96/48/ΕΚ βάσει του υποδείγματος που ακολουθεί η οδηγία για τη διαλειτουργικότητα του συμβατικού σιδηροδρομικού συστήματος·
- οι εργασίες ανάπτυξης ΤΠΔ στον τομέα των τρένων μεγάλης ταχύτητας επέτρεψε την εξαγωγή ορισμένων διδαγμάτων και οδήγησε την Επιτροπή να προτείνει τροποποιήσεις στις δύο οδηγίες για τη σιδηροδρομική διαλειτουργικότητα·
- η σύσταση ενός οργανισμού και η έγκριση οδηγίας για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων, όπως προτείνονται από κοινού στην παρούσα πρόταση καθιστούν υποχρεωτική την αναδιατύπωση ορισμένων διατάξεων των δύο οδηγιών για τη διαλειτουργικότητα των σιδηροδρόμων·
- το πλήρες άνοιγμα του σιδηροδρομικού δικτύου στις υπηρεσίες εμπορευματικών μεταφορών συνεπάγεται ότι είναι απαραίτητη η εφαρμογή της διαλειτουργικότητας στο σύνολο του δικτύου. Συνεπώς, θα πρέπει να επεκταθεί το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής.

Για το λόγο αυτό, στην παρούσα δέσμη περιλαμβάνεται μία πρόταση οδηγίας για την τροποποίηση των οδηγιών 96/48/ΕΚ και 2001/16/ΕΚ, συνοδευόμενη από εκτενή στοιχεία που αιτιολογούν κάθε επιμέρους τροποποίηση.

<p><u>Πρόταση αριθ. 2</u></p>

<p>Πρόταση τροποποίησης των οδηγιών 96/48/ΕΚ και 2001/16/ΕΚ</p>

1.3. Σύσταση ενός αποτελεσματικού φορέα: ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Σιδηροδρόμων

1.3.1. Η ανάγκη ουδέτερης εμπειρογνωμοσύνης σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Η μεταρρύθμιση του τομέα των σιδηροδρόμων χαρακτηρίζεται από τον επαναπροσδιορισμό των ρόλων μεταξύ των παραγόντων της αγοράς και των δημοσίων αρχών. Κατά το παρελθόν, η ύπαρξη εθνικών κρατικών μονοπωλίων δεν επέτρεπε τον σαφή διαχωρισμό αυτής της κατανομής αρμοδιοτήτων. Ουσιαστικά, οι ίδιες οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις καθόριζαν, στις περισσότερες περιπτώσεις, τα τεχνικά πρότυπα και τους κανόνες ασφαλείας. Η κατάσταση αυτή δεν δημιουργούσε προβλήματα για τον ανταγωνισμό καθώς οι αγορές δεν ήταν ούτως ή άλλως ανοιχτές. Σε διεθνές επίπεδο, το μοντέλο αυτό μεταφραζόταν σε ιδιωτικές συνεργασίες μεταξύ των εθνικών μεταφορέων, οι οποίοι όριζαν από κοινού τους τεχνικούς κανόνες και τους διεθνείς κανόνες κυκλοφορίας στο πλαίσιο της Διεθνούς Ένωσης Σιδηροδρόμων (UIC).

Με την ελευθέρωση των δικαιωμάτων πρόσβασης και τη σταδιακή δημιουργία μίας πραγματικής ευρωπαϊκής σιδηροδρομικής αγοράς, καθίσταται αναγκαία η ρύθμιση από δημόσιους φορείς που θα διασφαλίζει ισότιμες συνθήκες ανταγωνισμού για όλους τους φορείς εκμετάλλευσης που δραστηριοποιούνται στην αγορά. Συνεπώς, η άμεση ρύθμιση από τους παραδοσιακούς φορείς εκμετάλλευσης θα πρέπει να αντικατασταθεί από τη ρύθμιση εκ μέρους δημόσιων αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδίως όσον αφορά την κατάρτιση τεχνικών κανόνων και κανόνων ασφάλειας.

Φυσικά, κατά το σχεδιασμό και την εκπόνηση τέτοιων κανόνων είναι απαραίτητη η άμεση συμμετοχή εμπειρογνομόνων του τομέα. Συνεπώς, θα πρέπει να επαναπροσδιοριστεί μία νέα ισορροπία, μέσω της οποίας θα διασφαλιστεί η συμμετοχή του τομέα στον ορισμό ευρωπαϊκών κανόνων κατά τρόπο αντιπροσωπευτικό, παράλληλα όμως θα πρέπει να διασφαλιστεί επίσης η ενσωμάτωση των έν λόγω κανόνων στο κοινοτικό νομικό σύστημα και η υιοθέτησή τους από την αρμόδια αρχή στο πλαίσιο αυτό.

Απέναντι σε αυτή τη νέα ανάγκη, οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να εφοδιαστούν με τα μέσα για την ανάληψη των καθηκόντων ρύθμισης στο πλαίσιο ισορροπημένου διαλόγου με τον τομέα. Για το σκοπό αυτό, είναι κατ' αρχάς ουσιώδες να δοθεί τέλος στη σημαντική ασυμμετρία που παρατηρείται όσον αφορά την εμπειρογνωμοσύνη: επί του παρόντος δεν υπάρχει σε ευρωπαϊκό επίπεδο ένας δημόσιος πόλος τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης ενώ, στα περισσότερα κράτη μέλη, οι πόροι των Υπουργείων Μεταφορών ή των ρυθμιστικών οργανισμών δεν επιτρέπουν πάντα τη δρομολόγηση ισορροπημένου τεχνικού διαλόγου με τον τομέα.

Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή προτείνει τη δημιουργία ενός πόλου τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης στον τομέα των σιδηροδρόμων, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, υπό τη μορφή ενός οργανισμού.

Ουσιαστικά, η απαιτούμενη εξειδίκευση και εμπειρογνωμοσύνη δεν συνηγορούν υπέρ της άμεσης ανάληψης υποχρεώσεων εκ μέρους των υπηρεσιών της Επιτροπής. Στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση⁵ επισημαίνεται ότι η Επιτροπή οφείλει να επικεντρώνει τη δράση της στα καθήκοντα που της ανατίθενται από τις συνθήκες και να αποφεύγει τη διάθεση των πόρων της σε καθήκοντα εξαιρετικά τεχνικού χαρακτήρα.

Κατά συνέπεια, κρίθηκε ότι το πλέον ενδεδειγμένο μέσο για τη διεξαγωγή αυτών των τεχνικών εργασιών σε συνεργασία με τους εμπειρογνώμονες του τομέα ήταν ένας οργανισμός. Υπενθυμίζεται ότι η λύση αυτή είχε ήδη προβλεφθεί από το 1996⁶ και ότι είχε προταθεί από τη μελέτη του NERA σχετικά με την ασφάλεια των σιδηροδρόμων, η οποία διεξήχθη για λογαριασμό της Επιτροπής⁷. Ο συγκεκριμένος προσανατολισμός επιβεβαιώθηκε από τη Λευκή Βίβλο με τίτλο «Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με

⁵ COM(2001) 428, της 25ης Ιουλίου 2001.

⁶ Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής «Στρατηγική για την ανασυγκρότηση των σιδηροδρόμων της Κοινότητας» (COM(96) 421 τελικό).

⁷ Τελική έκθεση NERA - "Safety regulations and standards for European railways" (Κανόνες ασφάλειας και πρότυπα για τους ευρωπαϊκούς σιδηροδρόμους) – Φεβρουάριος 2000.

ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών»⁸ που εκδόθηκε τον Σεπτέμβριο του 2001, όπου επαναλαμβάνεται η αρχή της σύστασης ενός κοινοτικού οργανισμού.

1.3.2. Ένας οργανισμός στην υπηρεσία όλων των παραγόντων

Η Κοινότητα δαπανά περίπου 2.600 εκατ. ευρώ ετησίως για τη χρηματοδότηση σιδηροδρομικών έργων (ΔΕΔ, Ταμείο Συνοχής, διαρθρωτικά ταμεία, ISPA, Έρευνα ...). Ο ετήσιος προϋπολογισμός του Οργανισμού αντιπροσωπεύει ποσοστό μικρότερο του 0,6% του προαναφερθέντος ποσού και θα επιτρέψει μία πολύ πιο αποτελεσματική χρήση των κοινοτικών πόρων διασφαλίζοντας τη διαλειτουργικότητα των έργων και καθιστώντας δυνατή μία κοινή προσέγγιση της ασφάλειας.

Ο προτεινόμενος Οργανισμός Σιδηροδρόμων δεν διαθέτει αυτόνομη εξουσία λήψης αποφάσεων. Πρόκειται αφενός για έναν οργανισμό που παρέχει τεχνική στήριξη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, αφετέρου, για έναν συμβουλευτικό φορέα.

Η προετοιμασία των κειμένων που προβλέπονται από την οδηγία για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων και η καθοδήγηση των εργασιών για τη διαλειτουργικότητα απαιτούν, από την πλευρά των δημοσίων αρχών, έναν τεχνικό φορέα για την προετοιμασία και την υποστήριξη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Συνεπώς, ο Οργανισμός θα είναι επιφορτισμένος με την καθοδήγηση και το συντονισμό του συνόλου των εργασιών αυτών και θα διατηρεί επαφές με τους εμπλεκόμενους επαγγελματικούς φορείς σχετικά με τεχνικά θέματα.

Όσον αφορά αυτό το πρώτο καθήκον τεχνικής στήριξης για τη λήψη αποφάσεων, η θέση του Οργανισμού απεικονίζεται στο γράφημα της επόμενης σελίδας.

Όσον αφορά δε το σύνολο των συστάσεων που διατυπώνονται από τον Οργανισμό, η δρομολόγηση είναι η ίδια: οι τεχνικές εργασίες προετοιμασίας και σύνταξης πραγματοποιούνται από ομάδες εμπειρογνομόνων του τομέα. Οι ομάδες αυτές αποτελούνται από τους οργανισμούς που αντιπροσωπεύουν τον τομέα, όπως είναι σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση για τη Διαλειτουργικότητα των Σιδηροδρόμων (AEIF) για τις εργασίες που αφορούν τη διαλειτουργικότητα. Οι ομάδες αυτές καθοδηγούνται και συντονίζονται από τον Οργανισμό. Τα έργα διαβιβάζονται στην Επιτροπή προς έγκριση εντός του πλαισίου που καθορίζεται από τις αντίστοιχες οδηγίες, δηλαδή με τη γνωμοδότηση μίας επιτροπής αποτελούμενης από εκπροσώπους των κρατών μελών.

Στο πλαίσιο αυτού του ρόλου παροχής υποστήριξης για τη λήψη αποφάσεων, ο Οργανισμός θα πρέπει να πραγματοποιεί διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους στο υφιστάμενο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου και θα πρέπει επίσης να διαβουλεύεται με αντιπροσώπους πελατών των σιδηροδρομικών μεταφορών.

Το δεύτερο καθήκον με το οποίο είναι επιφορτισμένος ο Οργανισμός είναι η παροχή συμβουλών σχετικά με τα θέματα που αφορούν την ασφάλεια και τη διαλειτουργικότητα των σιδηροδρόμων. Πρόκειται κατ' αρχάς για την παροχή τεχνικών συμβουλών προς την

⁸ COM(2001) 370.

Επιτροπή και τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της επιτροπής που προβλέπεται από τις οδηγίες για τη διαλειτουργικότητα και την ασφάλεια.

Η οδηγία 2001/14/EK απαιτεί από τα κράτη μέλη τη σύσταση ρυθμιστικών φορέων επιφορτισμένων με την παρακολούθηση των συνθηκών πρόσβασης στην αγορά. Επιπλέον, η επιτροπή που θεσπίζεται με την οδηγία 2001/14/EK μπορεί να αποφανθεί επί θεμάτων που αφορούν τα δικαιώματα πρόσβασης στην υποδομή. Τα ζητήματα με τα οποία θα έρχονται αντιμέτωποι οι ανωτέρω οργανισμοί ελέγχου ή η προαναφερθείσα επιτροπή, όταν αφορούν εμπλεκόμενους παράγοντες περισσότερων κρατών μελών, θα έχουν συχνά μία διάσταση συνυφασμένη με την ασφάλεια ή τη διαλειτουργικότητα.

Είναι επομένως απαραίτητο, στις περιπτώσεις αυτές, να υπάρχει δυνατότητα να ζητηθεί μία ουδέτερη τεχνική γνωμοδότηση. Οι εθνικές αρχές θα μπορούν συνεπώς να ζητούν από τον Οργανισμό μία ανεξάρτητη τεχνική γνωμοδότηση.

Τέλος, ο Οργανισμός θα πρέπει να συμβάλει στη δημιουργία ενός δικτύου προωθώντας προοδευτικά τη μεγαλύτερη αμοιβαία γνώση των εθνικών σιδηροδρομικών συστημάτων, την ανάπτυξη εμπιστοσύνης και δυναμικών σχέσεων συνεργασίας μεταξύ όλων των παραγόντων. Για το σκοπό αυτό, ο Οργανισμός θα είναι, για παράδειγμα, επιφορτισμένος με την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για θέματα ασφάλειας ή μεταξύ των κοινοποιημένων οργανισμών που ορίζονται από τις οδηγίες για τη διαλειτουργικότητα.

Πρόκειται επομένως για έναν Οργανισμό στην υπηρεσία του συνόλου των παραγόντων του τομέα, είτε πρόκειται για θεσμικούς παράγοντες είτε για παράγοντες της αγοράς. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο Οργανισμός θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη στο σύνολο των εργασιών του τη διαδικασία διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις σιδηροδρομικές σχέσεις με τρίτες χώρες. Εξάλλου, είναι ανοικτή η συμμετοχή τρίτων ευρωπαϊκών χωρών στις εργασίες του Οργανισμού.

Πρόταση αριθ. 3

Πρόταση κανονισμού για την ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Διαλειτουργικότητα των Σιδηροδρόμων

1.4.Διασαφήνιση του ρόλου της Κοινότητας στον ΟΤΙΦ

Ο Διακυβερνητικός Οργανισμός Διεθνών Σιδηροδρομικών Μεταφορών (ΟΤΙΦ) είναι ένας οργανισμός μέλη του οποίου είναι όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, όλες οι υποψήφιες χώρες που διαθέτουν σιδηροδρομικό δίκτυο, καθώς και ορισμένες χώρες της Αφρικής και της Ασίας (συνολικά 40 κράτη). Η επίσημη πράξη του ΟΤΙΦ είναι η Σύμβαση για τις διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές που υπεγράφη στη Βέρνη στις 9 Μαΐου 1980 και τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο του Vilnius, το οποίο υπεγράφη στο Vilnius στις 3 Ιουνίου 1999.

Η Σύμβαση, όπως τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο του Vilnius καλύπτει:

- Ενιαίους κανόνες για τις διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές ταξιδιωτών (CIV), τομέα στον οποίο η Κοινότητα δεν έχει ακόμα αναλάβει δράση, όμως προτίθεται να το πράξει με σκοπό την ενίσχυση των δικαιωμάτων των επιβατών, όπως έπραξε στον τομέα των εναέριων μεταφορών·
- Ενιαίους κανόνες για τις διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές εμπορευμάτων (CIM), τομέα στον οποίο η Κοινότητα δεν έχει ακόμα αναλάβει δράση αλλά προτίθεται να το πράξει με σκοπό την προώθηση της ποιότητας των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών·
- Έναν κανονισμό σχετικά με τις διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές επικίνδυνων εμπορευμάτων (RID), τομέα όπου η Κοινότητα ενσωμάτωσε στην κοινοτική νομοθεσία τα αποτελέσματα των εργασιών του ΟΤΙF (πρβλ. οδηγία 96/49)·
- Ενιαίους κανόνες όσον αφορά τα συμβόλαια χρήσης οχημάτων σε διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές (CUV)·
- Ενιαίους κανόνες σχετικά με τις συμβάσεις χρήσης υποδομής σε διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές (CUI): ο τομέας αυτός καλύπτεται εν μέρει από την οδηγία 2001/14 που περιλαμβάνει προδιαγραφές σχετικά με τις σχέσεις μεταξύ του διαχειριστή της υποδομής και των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και η Κοινότητα προτίθεται να προχωρήσει πολύ πέραν των προβλεπόμενων από την CUI·
- Ενιαίους κανόνες για την επικύρωση τεχνικών προτύπων και την έγκριση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών που ισχύουν για το σιδηροδρομικό υλικό που προορίζεται για διεθνείς μεταφορές (APTU) και ενιαίους κανόνες για την αποδοχή, από τεχνική άποψη, σιδηροδρομικού υλικού που χρησιμοποιείται σε διεθνείς μεταφορές (ATMF): οι εν λόγω τομείς καλύπτονται σήμερα από τις οδηγίες 96/48 (διαλειτουργικότητα των σιδηροδρόμων μεγάλης ταχύτητας) και 2001/16 (διαλειτουργικότητα των συμβατικών σιδηροδρόμων) και μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας.

Το Πρωτόκολλο του Vilnius είναι ανοικτό προς επικύρωση, όμως μέχρι σήμερα κανένα κράτος μέλος δεν το έχει ακόμα επικυρώσει.

Οι κοινοτικές αρμοδιότητες στον τομέα των σιδηροδρόμων έχουν εξελιχθεί σημαντικά από τότε που υπεγράφη το Πρωτόκολλο του Vilnius, καθώς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκριναν τη δέσμη μέτρων για τη «σιδηροδρομική υποδομή» (οδηγίες 2001/12/EK, 2001/13/EK και 2001/14/EK) και την οδηγία 2001/16 για τη διαλειτουργικότητα του συμβατικού σιδηροδρομικού συστήματος. Στους τομείς αυτούς ορισμένες αρμοδιότητες είναι πλέον αποκλειστικές, ιδίως όσον αφορά τη διαλειτουργικότητα των σιδηροδρόμων.

Συνεπώς, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικυρώσουν μόνα τους το Πρωτόκολλο του Vilnius εκτός του πλαισίου των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, δεδομένου ότι ορισμένες διατάξεις εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας. Επομένως, για να είναι δυνατή η επικύρωση του Πρωτοκόλλου του Vilnius, είναι απαραίτητη η προσχώρηση της Κοινότητας σε αυτό.

Επιπλέον, το ενδιαφέρον που παρουσιάζει η προσχώρηση της Κοινότητας στον ΟΤΙΦ ενισχύεται από το γεγονός ότι ένας μεγάλος αριθμός των υπολοίπων μελών του ΟΤΙΦ πρόκειται να προσχωρήσουν μελλοντικά στην Κοινότητα.

Δυνάμει του άρθρου 38 του Πρωτοκόλλου του 1999 προβλέπεται η δυνατότητα να προσχωρήσουν στη Σύμβαση περιφερειακοί οργανισμοί οικονομικής ολοκλήρωσης, γεγονός που παραπέμπει σαφώς στην Κοινότητα. Τίθεται συνεπώς άμεσα το ζήτημα της προσχώρησης της Κοινότητας στη σύμβαση και στον Οργανισμό που τη διαχειρίζεται. Το ζήτημα αυτό αναφερόταν σαφώς στην ανακοίνωση COM(1999)617, με την οποία υποβάλλεται πρόταση οδηγίας για τη διαλειτουργικότητα των συμβατικών σιδηροδρόμων, από την οποία προέκυψε η σημερινή οδηγία 2001/16. Η ανακοίνωση αναφέρει τα εξής: «Η Επιτροπή θα μελετήσει την περίπτωση να καταστεί η Κοινότητα μέλος του Κεντρικού Γραφείου Διεθνών Σιδηροδρομικών Μεταφορών (ΟΤΙΦ) και θα λάβει θέση το 2001».

Η Επιτροπή συστήνει την προσχώρηση της Κοινότητας στην COTIF και στον ΟΤΙΦ με σκοπό την άσκηση της αποκλειστικής της αρμοδιότητας στο σιδηροδρομικό τομέα και τον καλύτερο συντονισμό των θέσεων των κρατών μελών στους τομείς μικτής αρμοδιότητας.

Πρόταση αριθ. 4

Σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου με την οποία εξουσιοδοτείται η Επιτροπή να διαπραγματευτεί τους όρους προσχώρησης της Κοινότητας στην COTIF

1.5.Ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς για τις υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών

Προτείνεται να επισπευστεί το χρονοδιάγραμμα για το άνοιγμα της αγοράς σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών για λόγους που έχουν καταστεί πολύ πιο εμφανείς μετά την έγκριση του πακέτου για την υποδομή, με το οποίο δρομολογείται το άνοιγμα της αγοράς μόνο για τις υπηρεσίες διεθνών εμπορευματικών μεταφορών και το οποίο σηματοδοτεί ένα σημαντικό ορόσημο γι' αυτή την αναδυόμενη αγορά. Η **Λευκή Βίβλος « Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών»**, την οποία εξέδωσε η Επιτροπή στις 12 Σεπτεμβρίου 2001⁹, αποκαλύπτει τις υφιστάμενες ελλείψεις αλλά και τις δυνατότητες των σιδηροδρόμων.

Τα ανωτέρω εντάσσονται επίσης στο πλαίσιο του σαφούς και επείγοντος αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς την Επιτροπή, κατά τη διαδικασία συνδιαλλαγής με το Συμβούλιο, να προτείνει το άνοιγμα της αγοράς εμπορευματικών μεταφορών χωρίς περιορισμούς με βάση τα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί σε ορισμένα κράτη μέλη για το άνοιγμα της εν λόγω αγοράς.

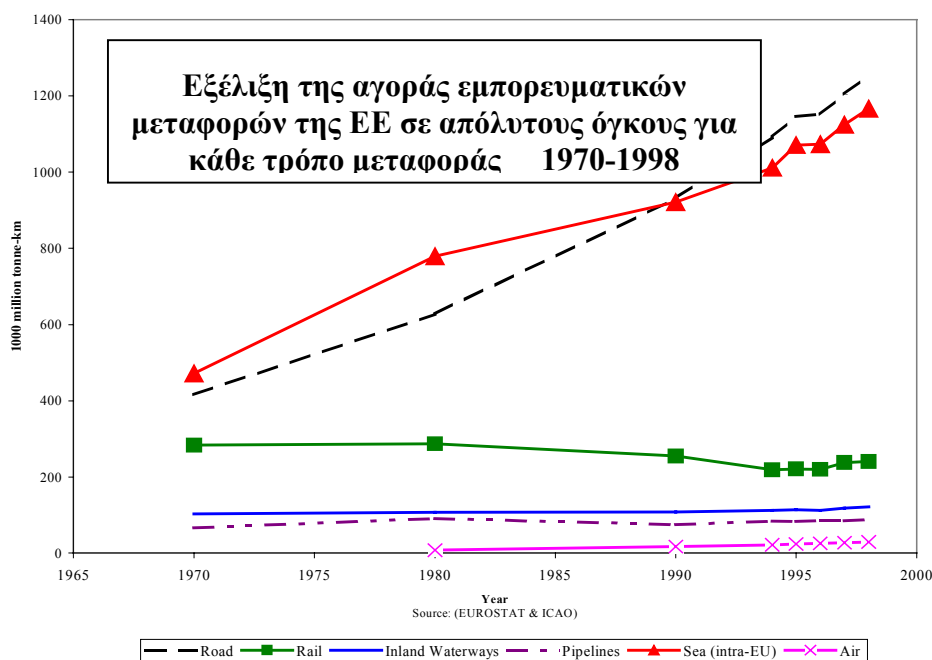
⁹ COM(2001) 370. Βλ. ειδικότερα το πρόγραμμα δράσης (σ. 105) και το κεφάλαιο I.B «Αναζωογόνηση του σιδηροδρόμου».

Οι δυνητικοί φορείς εκμετάλλευσης και επενδυτές δεν κατανοούν γιατί υπάρχουν περιορισμοί που εξακολουθούν να εμποδίζουν την κυκλοφορία των βαγονιών με φορτίο, γεγονός το οποίο μειώνει την ανταγωνιστικότητα των σιδηροδρόμων σε σχέση με τις οδικές μεταφορές. Σε πολλά κράτη μέλη, όπου εμφανίζονται νέοι φορείς σιδηροδρομικών μεταφορών κάθε μεγέθους, θα πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα ανάπτυξης καινοτόμων και ενθαρρυντικών σχεδίων χωρίς οικονομικά αδικαιολόγητους νομικούς περιορισμούς, ώστε να αναπτυχθεί η εμπιστοσύνη όλων των εμπλεκόμενων μερών, και ειδικότερα των αποστολέων που αναμένουν με αυτό το άνοιγμα να βελτιωθεί η ποιότητα των υπηρεσιών και να λαμβάνονται σε μεγαλύτερο βαθμό υπόψη οι απαιτήσεις τους. Είναι επίσης σημαντικό η άρση των προαναφερομένων εμποδίων να ληφθεί υπόψη και στις υποψήφιες χώρες προκειμένου να συνεχιστεί η επιδιωκόμενη στροφή προς τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές, οι οποίες ήδη απειλούνται από τις οδικές μεταφορές.

Όλα αυτά τα επιχειρήματα αναπτύσσονται λεπτομερέστερα στη συνέχεια.

1.5.1. Η αγορά εμπορευματικών μεταφορών και ο τομέας των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών στην ΕΕ

Τα ποσοτικά στοιχεία απεικονίζουν την ιδιαίτερα δυναμική εξέλιξη των εμπορευματικών δραστηριοτήτων στην Ευρώπη, καθώς και τις χαμηλές επιδόσεις των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Τη δεκαετία του '90, οι εμπορευματικές μεταφορές στην Ευρώπη σημείωναν πολύ ταχύτερο ρυθμό αύξησης (περίπου 3% ετησίως) σε σύγκριση με το ΑΕγχΠ (περίπου 2% ετησίως), γεγονός που υπογραμμίζει ότι η οικονομική ανάπτυξη χαρακτηρίζεται από υψηλή ένταση εμπορευματικής κινητικότητας. Το 1999, η ζήτηση μεταφορών ανερχόταν σε 2.970 δισεκατομμύρια τονοχιλιόμετρα ή κατά μέσο όρο σε 20 περίπου τονοχιλιόμετρα ανά άτομο ημερησίως. Σε σύγκριση με τα στοιχεία του 1970, το ποσοστό αυτό αντιπροσωπεύει αύξηση 121%. Οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές δεν μπόρεσαν να συμμετάσχουν σε αυτή την έκρηξη των μεταφορών. Το μερίδιό τους στο σύνολο των τρόπων μεταφοράς μειώθηκε από 21% το



1970 σε 8% το 1999 ενώ κατά το ίδιο διάστημα μειώθηκε ακόμη και ο όγκος των μεταφορών σε απόλυτους όρους (βλέπε γράφημα). Ταυτόχρονα, οι οδικές μεταφορές αύξησαν το μερίδιό τους από 31% σε 44%, ποσοστό που αντικατοπτρίζει τη σχετικά ισχυρή ανταγωνιστική τους θέση στην αγορά.

Η μείωση του όγκου των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών συμβαδίζει με τη μείωση του μήκους του σιδηροδρομικού δικτύου στην Κοινότητα κατά 10% περίπου από το 1970. Απότομη μείωση παρατηρείται επίσης στον αριθμό των ιδιωτικών γραμμών και τερματικών σταθμών στην Ευρώπη (5% ετησίως), με το ποσοστό στην ΕΕ να υπερβαίνει σταθερά τον ευρωπαϊκό μέσο όρο¹⁰. Πολλοί πελάτες εγκαταλείπουν υφιστάμενες ιδιωτικές γραμμές ή δεν κατασκευάζουν τέτοιες γραμμές όταν δημιουργούν μία νέα εγκατάσταση εξαιτίας του σχετικά υψηλού κόστους κατασκευής και συντήρησης, καθώς και λόγω του γεγονότος ότι συχνά η νομοθεσία σχετικά με τη χρήση των γαιών δεν περιλαμβάνει την απαίτηση κατασκευής εγκαταστάσεων κοντά σε σιδηροδρομική υποδομή.

Έως το έτος 2010, η Επιτροπή αναμένει αύξηση του όγκου εμπορευματικών μεταφορών στην ΕΕ σε ποσοστό 38% σε ένα σενάριο υπό κανονικές συνθήκες χωρίς να ληφθούν οποιαδήποτε ειδικά μέτρα πολιτικής. Ο όγκος των οδικών μεταφορών θα σημείωνε αύξηση 50%, ενώ η αύξηση στις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές θα ήταν πολύ χαμηλή (13%), με αποτέλεσμα το μερίδιό τους στο σύνολο των τρόπων μεταφοράς να περιέλθει στο επίπεδο του 7%. Στο πλαίσιο μίας διευρυμένης Κοινότητας και με την εξέλιξη της παγκοσμιοποίησης, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι η σπουδαιότητα των διεθνών μεταφορών θα εξακολουθήσει να αυξάνεται τα επόμενα έτη.

Μία τέτοια εξέλιξη θα αποτελούσε σαφή απειλή για την αποτελεσματικότητα του ευρωπαϊκού συστήματος μεταφορών, καθώς τα φαινόμενα συμφόρησης θα επιδεινώνονταν εξαιτίας σοβαρών περιορισμών όσον αφορά τη χωρητικότητα της υποδομής. Στην ίδια κατεύθυνση, η τάση επικράτησης των οδικών μεταφορών έρχεται σε αντίθεση με το στόχο της βιώσιμης κινητικότητας καθώς οι οδικές μεταφορές συμβάλλουν στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος σε ποσοστό υψηλότερο από κάθε άλλο τρόπο μεταφοράς. Όπως αναφέρεται σαφώς στη Λευκή Βίβλο του 2001, η συμμετοχή των διαφόρων τρόπων μεταφοράς στις εμπορευματικές μεταφορές θα πρέπει να είναι πιο ισόρροπη σε σχέση με το παρελθόν. Οι τρόποι μεταφοράς των οποίων οι δυνατότητες δεν αξιοποιούνται πλήρως (όπως οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές) θα πρέπει να είναι σε θέση να απορροφήσουν μεγαλύτερο μερίδιο της μελλοντικής ανάπτυξης των μεταφορών. Για να συμβεί αυτό, πρέπει να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών στην Ευρώπη.

¹⁰ Symonds Group (2001), A study of single wagonload rail traffic (Μελέτη της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας μονών φορτηγών βαγονιών), για λογαριασμό της Γενικής Διεύθυνσης Ενέργειας και Μεταφορών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

1.5.2. Το άνοιγμα των αγορών εγχώριων σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας ενδομεταφορών για την τόνωση του ανταγωνισμού και της καινοτομίας

Η υλοποίηση μίας ολοκληρωμένης αγοράς σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών εξακολουθεί να αποτελεί το βασικό στόχο της πολιτικής μεταφορών της Κοινότητας. Η δυνατότητα εισόδου στην αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών θα έχει ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη μίας πιο αποτελεσματικής και ανταγωνιστικής βιομηχανίας, η οποία θα είναι πιο κοντά στον πελάτη. Θα έχει τη δυνατότητα να προσελκύει νέα κεφάλαια και επιχειρήσεις και να προωθεί την ανάπτυξη νέων υπηρεσιών ανταποκρινόμενη στις απαιτήσεις των πελατών. Αυτό είναι απαραίτητο προκειμένου να σταματήσει η συνεχής μείωση που παρουσιάζει το μερίδιο των σιδηροδρομικών μεταφορών και να βελτιωθεί η οικονομική τους κατάσταση.

Στην περίπτωση των σιδηροδρομικών μεταφορών, η εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών συνεπάγεται δικαιώματα πρόσβασης μεμονωμένων σιδηροδρομικών επιχειρήσεων στο σιδηροδρομικό δίκτυο της ΕΕ. Με την οδηγία 91/440 πραγματοποιήθηκε ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση αυτή, με την αναγνώριση δικαιωμάτων πρόσβασης για μεμονωμένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που αναπτύσσουν δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών διεθνών συνδυασμένων μεταφορών. Η οδηγία 2001/12, ως μέρος του πρώτου σιδηροδρομικού πακέτου, επέκτεινε τα δικαιώματα αυτά σε όλους τους τύπους διεθνών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, με περιορισμό όμως σε ένα συγκεκριμένο διευρωπαϊκό δίκτυο σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών για μία μεταβατική περίοδο έως το 2008. Στην πραγματικότητα, τα δικαιώματα πρόσβασης που θεσπίζονται με την οδηγία 2001/12 αντιπροσωπεύουν το επιστέγασμα μακρόχρονου διαλόγου που ξεκίνησε το 1995 με την πρόταση της Επιτροπής για την ελεύθερωση τόσο των διεθνών και εγχώριων εμπορευματικών μεταφορών όσο και των υπηρεσιών διεθνών επιβατικών μεταφορών. Η οδηγία 2001/12 απεικονίζει το πόσο μακριά ήταν έτοιμο να προχωρήσει το Συμβούλιο στο πλαίσιο του σιδηροδρομικού πακέτου ως σύνολο και ως βάση για ένα συνολικό συμβιβασμό την εποχή εκείνη.

Παρ' όλα αυτά, η ανάγκη να εφαρμοστούν οι αρχές της ενιαίας αγοράς σε ολόκληρη τη σιδηροδρομική αγορά εξακολουθεί να είναι πιεστική. Η ανάγκη αυτή είναι ιδιαίτερα έντονη στον τομέα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, ο οποίος εφόσον εξακολουθούν να υπάρχουν περιορισμοί όσον αφορά την είσοδο στην αγορά, πλήττεται από την έλλειψη αποτελεσματικών κινήτρων για τη βελτίωση των επιδόσεων, τα οποία προσφέρει συνήθως ο ανταγωνισμός, ή απλώς η απειλή του. Επιπλέον, ο προστατευτισμός καθιστά τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές ανίκανες να ανταγωνιστούν αποτελεσματικά άλλους τρόπους μεταφοράς, ιδίως τις οδικές μεταφορές, οι οποίες δεν αντιμετωπίζουν πλέον περιορισμούς εδαφικού χαρακτήρα. Συνεπώς, το επόμενο βήμα είναι να προωθηθεί σε μεγαλύτερο βαθμό ο ισότιμος ανταγωνισμός με τις οδικές μεταφορές, όπου η τεχνητή διάκριση μεταξύ των διεθνών μεταφορών, των ενδομεταφορών και των εγχώριων μεταφορών έχει ουσιαστικά εξαλειφθεί. Προτείνεται επομένως το άνοιγμα όλων των αγορών εγχώριων σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών και ενδομεταφορών. Η ανάγκη δράσης καθίσταται περισσότερο επείγουσα μετά τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας του Ιουνίου 2000

ότι θα πρέπει να επιταχυνθεί η ελεύθερωση τομέων όπως οι μεταφορές. Επιπλέον, εκφράζονται ολοένα περισσότερα αιτήματα, όχι μόνο από τους πελάτες των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών αλλά και από τις ίδιες τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, για πλήρη εφαρμογή του δικαιώματος παροχής υπηρεσιών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως η Αυστρία, η Ιταλία, η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο είναι δυνατή βάσει της εθνικής νομοθεσίας η πρόσβαση στα σιδηροδρομικά δίκτυα εμπορευματικών μεταφορών για την παροχή εγχώριων υπηρεσιών από σιδηροδρομικές επιχειρήσεις πέραν του εθνικού μεταφορέα. Η εμπειρία όσον αφορά τα αποτελέσματα που έχει το άνοιγμα της αγοράς για την ανταγωνιστικότητα και την παροχή καινοτόμων υπηρεσιών είναι εν γένει θετικά. Υπάρχουν βάσιμοι λόγοι γι' αυτό:

- Η ελευθέρωση της πρόσβασης τόσο για τις διεθνείς όσο για τις εγχώριες υπηρεσίες είναι αναγκαία ώστε οι μεταφορείς να είναι σε θέση να προσφέρουν ολοκληρωμένες υπηρεσίες με πλήρη υλικοτεχνική υποστήριξη·
- Ο ανταγωνισμός για τις διεθνείς και εγχώριες υπηρεσίες θα παράσχει κίνητρα για βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών·
- Το άνοιγμα των εγχώριων αγορών θα ενισχύσει την εμφάνιση φορέων εκμετάλλευσης τοπικών σιδηροδρομικών γραμμών μικρού μήκους και θα παράσχει κίνητρα για τη βελτίωση των επιδόσεων των υπηρεσιών γραμμών πρόσβασης ώστε να αυξηθεί, για παράδειγμα, η βιωσιμότητα των (ευρωπαϊκών) μεταφορών με φορτηγά βαγόνια·
- Η δυνατότητα ενδομεταφορών θα ενισχύσει το περιθώριο αύξησης του συντελεστή πλήρωσης των βαγονιών μέσω της μείωσης των δρομολογίων χωρίς φορτίο. Αυτό θα βοηθήσει τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να κάνουν πιο αποτελεσματική χρήση των βαγονιών τους.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προτείνει όλες οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες και έχουν λάβει άδεια στην Ευρωπαϊκή Ένωση να αποκτήσουν πρόσβαση στο σιδηροδρομικό δίκτυο για την παροχή εγχώριων και διεθνών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών από την ημερομηνία εφαρμογής της οικείας οδηγίας. Ο περιορισμός της πρόσβασης στο Διευρωπαϊκό Δίκτυο Σιδηροδρομικών Εμπορευματικών Μεταφορών (ΔΔΣΕΜ) για την παροχή διεθνών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, τον οποίο εισήγαγε η οδηγία 2001/12/EK ως μεταβατική ρύθμιση έως το 2008 το αργότερο, θα καταργηθεί.

Πρόταση αριθ. 5

Σχέδιο τροποποίησης της οδηγίας 91/440/EK για το άνοιγμα της πρόσβασης στην υποδομή για την παροχή εθνικών υπηρεσιών με σκοπό το πλήρες άνοιγμα της αγοράς σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών

Κατάλογος μέτρων που ανακοινώνονται στη Λευκή Βίβλο «Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών»¹¹ και προτείνονται στην παρούσα δέσμη μέτρων:

<p><u>Πρόταση αριθ. 1</u> Σχέδιο οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων</p>	<p><u>Η πρόταση επισυνάπτεται σε παράρτημα</u></p>
<p><u>Πρόταση αριθ. 2</u> Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών 96/48/ΕΚ και 2001/16/ΕΚ</p>	<p><u>Η πρόταση επισυνάπτεται σε παράρτημα</u></p>
<p><u>Πρόταση αριθ. 3</u> Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Διαλειτουργικότητα των Σιδηροδρόμων</p>	<p><u>Η πρόταση επισυνάπτεται σε παράρτημα</u></p>
<p><u>Πρόταση αριθ. 4</u> Σύσταση απόφασης του Συμβουλίου με την οποία εξουσιοδοτείται η Επιτροπή να διαπραγματευτεί τους όρους προσχώρησης της Κοινότητας στη Σύμβαση σχετικά με τις διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές (COTIF) της 9ης Μαΐου 1980, όπως τροποποιείται από το Πρωτόκολλο του Vilnius της 3ης Ιουνίου 1999</p>	<p><u>Η πρόταση επισυνάπτεται σε παράρτημα</u></p>
<p><u>Πρόταση αριθ. 5</u> Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 91/440/ΕΚ</p>	<p><u>Η πρόταση επισυνάπτεται σε παράρτημα</u></p>

¹¹ COM(2001) 370.

2. ΤΡΟΠΟΙ ΩΣΤΕ ΝΑ ΚΑΤΑΣΤΕΙ Η ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΠΙΟ ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΑ ΒΕΛΤΙΩΘΕΙ Η ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ: ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ

2.1. Προϋποθέσεις επιτυχίας για τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές

Η ανωτέρω ανάλυση της κατάστασης των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών και οι περαιτέρω λεπτομέρειες που παρουσιάζονται στο Παράρτημα 1.1 καταδεικνύουν την ανάγκη περαιτέρω ενεργειών ώστε ο εν λόγω τομέας να καταστεί πραγματικά δυναμικός. Η ποιότητα αποτελεί το κλειδί για την επίτευξη της επιθυμητής αλλαγής στην ισορροπία μεταξύ των τρόπων μεταφοράς. Τα νομοθετικά μέτρα που προτείνονται στο Μέρος 1 αποτελούν τις βασικές προϋποθέσεις για τη δημιουργία του απαιτούμενου πλαισίου για την ανάπτυξη των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά δεν επαρκούν και θα πρέπει να υποστηριχθούν από μία σειρά νομοθετικών και άλλων μέτρων που έχουν ήδη ανακοινωθεί στη Λευκή Βίβλο «Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών»¹² και τα οποία εξετάζονται λεπτομερέστερα στο παρόν έγγραφο με σκοπό το άνοιγμα διαλόγου με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.

2.1.1. Εξασφάλιση υπηρεσιών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών υψηλής ποιότητας

Σύμφωνα με έρευνες που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ των πελατών¹³, ένας από τους σημαντικότερους λόγους για τους οποίους οι πελάτες δεν μένουν ικανοποιημένοι από τις υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών είναι η μέτρια και συνεχώς επιδεινούμενη ποιότητα των υπηρεσιών, ιδίως των διεθνών υπηρεσιών. Η μέση ταχύτητα των διεθνών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, η συνέπεια και η αξιοπιστία των υπηρεσιών δεν είναι καθόλου ικανοποιητικές. Οι επιχειρήσεις συνδυασμένων μεταφορών αναφέρουν δραματική επιδείνωση της συνέπειας των δρομολογίων των τρένων που εκτελούν συνδυασμένες μεταφορές τα τελευταία χρόνια (βλέπε πίνακα x), με αποτέλεσμα οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να επιβαρύνονται με σημαντικό κόστος εξαιτίας των καταγγελιών από πελάτες που δεν έχουν μείνει ικανοποιημένοι αλλά και εξαιτίας της αναποτελεσματικής αξιοποίησης των παγίων στοιχείων τους και των διαφυγόντων κερδών λόγω απώλειας κύκλου εργασιών.

¹² COM(2001) 370.

¹³ Βλέπε, για παράδειγμα, Symonds Group (2001), A study on single wagonload rail traffic, σ. 95 κ.ε.

Η σπουδαιότητα της παροχής υπηρεσιών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών υψηλής ποιότητας για τη βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων των εμπορευματικών μεταφορών, ιδίως σε ορεινές περιοχές

Οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές θα πρέπει να συμβάλουν περισσότερο απ' ό,τι έως σήμερα στην άμβλυνση των περιβαλλοντικών πιέσεων που ασκούν οι οδικές μεταφορές, ιδίως σε ευαίσθητες περιοχές όπως οι ορεινές περιφέρειες (π.χ. Άλπεις και Πυρηναία). Το σύστημα των οικοσημείων για τις υπηρεσίες οδικών μεταφορών που διασχίζουν τις αυστριακές Άλπεις προσπαθεί να αντιμετωπίσει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που πλήττουν τις κοιλάδες των αυστριακών Άλπεων. Το σχέδιο αυτό θα λήξει το 2003. Συνεπώς, θα πρέπει να ανευρεθούν εναλλακτικά μέτρα ώστε οι ανάγκες περιβαλλοντικής προστασίας των ορεινών περιοχών να συνδυαστούν με τις κυκλοφοριακές ανάγκες ενός αποτελεσματικού συστήματος μεταφορών.

Η Κοινότητα ήδη υποστηρίζει, στο πλαίσιο της πολιτικής για τα διευρωπαϊκά δίκτυα, την ανάπτυξη σημαντικών νέων σιδηροδρομικών υποδομών στις Άλπεις (σήραγγες Mont-Cenis και Brenner). Ωστόσο, το μέγεθος και το κόστος των έργων αυτών είναι ιδιαίτερα υψηλό και έχει ζωτική σημασία οι σιδηροδρομικοί μεταφορείς να είναι σε θέση να αντλούν τα μέγιστα οφέλη από αυτή τη μελλοντική υποδομή ώστε να καταστεί κερδοφόρα. Επιπλέον, τα έργα αυτά θα ολοκληρωθούν μακροπρόθεσμα. Επομένως, είναι απαραίτητο να βελτιωθεί η υπάρχουσα υποδομή (με την εξάλειψη των σημείων συμφόρησης στις γραμμές που διασχίζουν τις Άλπεις και στις προσβάσεις τους) καθώς και η ποιότητα των υπηρεσιών στους άξονες αυτούς ώστε οι σιδηροδρομικές μεταφορές να καταστούν ελκυστικότερες από τις οδικές.

Τόσο οι Άλπεις όσο και τα Πυρηναία αποτελούν ένα φυσικό φραγμό μεταξύ σημαντικών οικονομικών περιφερειών της Ευρώπης, όπου σημειώνεται σημαντική αύξηση της κυκλοφορίας. Οι συνδυασμένες σιδηροδρομικές μεταφορές μέσω των Άλπεων αντιπροσωπεύουν το 25% της συνολικής κυκλοφορίας· για τα Πυρηναία, το αντίστοιχο ποσοστό είναι πολύ χαμηλότερο, γύρω στο 5%. Τα στοιχεία αυτά δείχνουν ότι οι οδικές μεταφορές εξακολουθούν να εκμεταλλεύονται σημαντικό μέρος της κυκλοφορίας. Από την άλλη πλευρά, οι ροές κυκλοφορίας που διασχίζουν τα βουνά αυτά προσφέρονται σε μεγάλο βαθμό για συνδυασμένες μεταφορές. Κατά το μεγαλύτερο μέρος, πρόκειται για μεταφορές κατεργασμένων ή ημικατεργασμένων προϊόντων σε μεγάλες αποστάσεις. Καθώς υπάρχουν λίγες μόνο διελεύσεις που να διασχίζουν τα βουνά αυτά, η κυκλοφορία τείνει να συγκεντρώνεται με φυσικό τρόπο παρέχοντας έτσι μια καλή ευκαιρία για τη χρήση κλειστών αμαξοστοιχιών και συρμών κλειστής διαδρομής.

Είναι πλέον καιρός να βελτιωθεί η ποιότητα των σιδηροδρομικών υπηρεσιών ώστε να μπορεί να αξιοποιεί πλήρως τα ανταγωνιστικά και περιβαλλοντικά πλεονεκτήματα που παρουσιάζει, προσελκύνοντας με τον τρόπο αυτό κυκλοφοριακές ροές από τις οδικές μεταφορές.

Το πρόβλημα της ποιότητας είναι ιδιαίτερα έντονο σε ορισμένους διαδρόμους, όπως η διέλευση Βορρά- Νότου των Άλπεων μεταξύ της Γερμανίας, της Αυστρίας και της Ιταλίας, όπου η έλλειψη μηχανών έλξης συχνά προκαλεί μεγάλες καθυστερήσεις στα σύνορα. Οι κακές επιδόσεις των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών έχουν

σοβαρές συνέπειες για τους υπόλοιπους τομείς μεταφορών και, κατά συνέπεια, για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των μεταφορικών δραστηριοτήτων στις ορεινές περιοχές. Καθώς οι οδικές μεταφορές συχνά αναλαμβάνουν μεταφορές προϊόντων τις οποίες χάνουν οι σιδηρόδρομοι, ορεινές χώρες όπως η Αυστρία, η Γαλλία και η Ελβετία πλήττονται ολοένα περισσότερο από ατμοσφαιρική ρύπανση και εκπομπές θορύβου προερχόμενες από τις οδικές μεταφορές. Οι χώρες αυτές ζητούν τη λήψη άμεσων και αποτελεσματικών μέτρων για τη μείωση του αριθμού των φορτηγών που διασχίζουν το έδαφός τους και για μεταστροφή των εμπορευματικών δραστηριοτήτων από τις οδικές μεταφορές σε περιβαλλοντικά πιο φιλικούς τρόπους μεταφοράς, όπως οι σιδηρόδρομοι.

Μία μελέτη¹⁴, η οποία πραγματοποιήθηκε για λογαριασμό της UIRR, της διεθνούς ένωσης συνδυασμένων μεταφορών, και συγχρηματοδοτήθηκε από την Επιτροπή στο πλαίσιο του προγράμματος PACT ανέλυσε το πρόβλημα της ποιότητας των συνδυασμένων μεταφορών που βασίζονται στους σιδηροδρόμους σε 8 βασικούς ευρωπαϊκούς διαδρόμους μεταφορών, λαμβάνοντας υπόψη περισσότερα από 18.000 ετήσια δρομολόγια συρμών. Η μελέτη κατέδειξε σαφώς ότι τα 2/3 των προβλημάτων τήρησης των ωραρίων των δρομολογίων οφείλονται στην κακή λειτουργία των σιδηροδρομικών μεταφορών. Η έκθεση παρουσίασε ορισμένες συστάσεις σε διαρθρωτικό, θεσμικό και λειτουργικό/διαδικαστικό επίπεδο. Η σημαντικότερη σύσταση για τη λήψη διαρθρωτικών μέτρων αφορά το άνοιγμα των αγορών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών με σκοπό την προώθηση του ανταγωνισμού. Η Επιτροπή συμφωνεί πλήρως το συμπέρασμα αυτό. Η πολιτική χρέωσης για τη χρήση της υποδομής μεταφορών βάσει της αρχής «ο χρήστης πληρώνει», την οποία υποστηρίζει η Επιτροπή, μπορεί να είναι απόλυτα αποτελεσματική μόνο εφόσον υπάρχει μία ανταγωνιστική εναλλακτική λύση απέναντι στις οδικές μεταφορές για τη διάβαση των Άλπεων. Για να εκπληρωθούν αυτές οι προσδοκίες, θα πρέπει να διασφαλιστεί επαρκής χωρητικότητα των σιδηροδρομικών υποδομών, θα πρέπει να πραγματοποιηθούν επενδύσεις σε κατάλληλο τροχαίο υλικό και, το πιο σημαντικό απ' όλα, θα πρέπει να βελτιωθεί άμεσα η ποιότητα των σιδηροδρομικών υπηρεσιών. Η ευρύτερη εισαγωγή υπηρεσιών τύπου piggyback (μεταφορά οδικών οχημάτων σε τρένα) μπορεί να θεωρηθεί ως μία ταχεία λύση για τα προβλήματα των μεταφορών στις Άλπεις, ωστόσο δεν αποτελεί μία στρατηγική για την τόνωση της μεταστροφής της κυκλοφορίας μεγάλων αποστάσεων σε άλλους τρόπους μεταφοράς. Αντιθέτως, τείνει να ενισχύει την ελκυστικότητα των οδικών μεταφορών μεγάλων αποστάσεων.

Η Επιτροπή προτείνει ορισμένα μέτρα προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των εμπορευματικών μεταφορών και το ζήτημα της μεταστροφής προς άλλους τρόπους μεταφοράς στις ορεινές περιοχές, και ειδικότερα στην Αυστρία, όπως ανακοινώνεται στην έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την οδική διαμετακόμιση προϊόντων μέσω της Αυστρίας (COM(2000) 862, παράγραφος 1.6.3):

¹⁴ UIRR (2000), A Quality Strategy for Combined Transport – The beginning of a transformation (Μία ποιοτική στρατηγική για τις συνδυασμένες μεταφορές – Η αρχή ενός μετασχηματισμού), τελική έκθεση, 21 Νοεμβρίου.

- Μία ευρωπαϊκή προσέγγιση για τη διασφάλιση υπηρεσιών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών υψηλής ποιότητας στην Ευρώπη παρουσιάζεται λεπτομερέστερα στο παρόν κεφάλαιο.
- Η Επιτροπή σκοπεύει να παρουσιάσει μια οδηγία-πλαίσιο σχετικά με τη χρέωση της υποδομής μεταφορών, συμπεριλαμβανομένης της τιμολόγησης σε συνάρτηση με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των δραστηριοτήτων όλων των τρόπων μεταφοράς.
- Στο πλαίσιο της πολιτικής για τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών, η Επιτροπή αποφάσισε να εντατικοποιήσει τη στήριξή της για την ανάπτυξη της διασυνοριακής σιδηροδρομικής υποδομής σε περιοχές που παρουσιάζουν φυσικούς φραγμούς.
- Στο πλαίσιο του πέμπτου προγράμματος πλαισίου για τις δραστηριότητες E&A, η Επιτροπή δημιούργησε ένα θεματικό δίκτυο μεγάλης κλίμακας, το «Alpnet», και μετά την ολοκλήρωση της ενέργειας αυτής στα τέλη του 2002 θα αξιοποιήσει πλήρως τις γνώσεις που θα έχουν αποκτηθεί προκειμένου να ενθαρρύνει περαιτέρω τις σιδηροδρομικές μεταφορές εντός και διαμέσου των ορεινών περιοχών.
- Το πρόγραμμα Marco Polo, το οποίο θα αρχίσει να λειτουργεί το 2003, θα παρέχει σημαντική στήριξη σε όλες τις κατάλληλες δράσεις που πραγματοποιούνται στην αγορά για τη βελτίωση της ποιότητας και των επιδόσεων των σιδηροδρομικών μεταφορών σε αυτές τις ευαίσθητες περιοχές.

Συνέπεια των τρένων της UIRR σε σύγκριση με την προγραμματισμένη ώρα άφιξης 1999 – 2001 (σε %)

	Ακριβής άφιξη τρένων Καθυστέρηση ≤0,5 ώρα	Καθυστέρηση άφιξης τρένων > 0,5 ώρα	Καθυστέρηση άφιξης τρένων > 3 ώρες	Καθυστέρηση άφιξης τρένων > 24 ώρες
1999	60	40	17	3
2000	48	52	28	5
2001 (1 ^ο εξάμηνο)	42	58	32	7

Πηγή: UIRR (2001)

Ένας σημαντικός λόγος για τις χαμηλές επιδόσεις είναι η έλλειψη ευθύνης μίας σιδηροδρομικής επιχείρησης για την καλή εκτέλεση του συνόλου των διεθνών υπηρεσιών που εκτελούνται με τον παραδοσιακό τρόπο συνεργασίας. Διάφορες

πρωτοβουλίες των σιδηροδρόμων στον τομέα της ποιότητας¹⁵ έχουν δείξει ότι η αυστηρή διαχείριση της ποιότητας σε συγκεκριμένους διαδρόμους μπορεί να βελτιώσει σημαντικά την ποιότητα. Ωστόσο, οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δεν εφαρμόζουν γενικά τέτοια συστήματα διαχείρισης ποιότητας σε όλες τις διεθνείς υπηρεσίες. Στόχος των σιδηροδρόμων θα πρέπει να είναι να επανακτήσουν την εικόνα μίας αξιόπιστης υπηρεσίας υψηλής ποιότητας ώστε να μπορούν να ανταγωνιστούν με επιτυχία και να απορροφήσουν υψηλότερο μερίδιο της μελλοντικής αύξησης που αναμένεται να σημειωθεί στην αγορά εμπορευματικών μεταφορών.

Η Επιτροπή αναμένει το πλήρες άνοιγμα των αγορών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών και η συνεπακόλουθη αύξηση του ανταγωνισμού θα δώσει στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις τα απαραίτητα κίνητρα ώστε να βελτιώσουν την ποιότητα των υπηρεσιών τους. Ωστόσο, είναι πιθανό το άνοιγμα της αγοράς να επιδείξει απτά αποτελέσματα μόνο μεσοπρόθεσμα, καθώς η αύξηση του ανταγωνισμού θα είναι προοδευτική. Βραχυπρόθεσμα, θα πρέπει να ληφθούν ειδικά μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών προκειμένου να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των πελατών στις υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Το σύστημα παρακολούθησης της αγοράς των σιδηροδρόμων, το οποίο προβλέπεται από την οδηγία 2001/12 θα παρακολουθεί στενά την εξέλιξη της ποιότητας των υπηρεσιών στις ευρωπαϊκές αγορές σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών βάσει ορισμένων βασικών δεικτών.

Η Επιτροπή προτείνει τρία συγκεκριμένα μέτρα για την αντιμετώπιση του ζητήματος της ποιότητας.

(i) Η Επιτροπή σκοπεύει να προτείνει τροποποίηση της οδηγίας 2001/14 ώστε να δίνεται η δυνατότητα σε εξουσιοδοτούμενους αιτούντες εκτός των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων να υποβάλλουν αιτήσεις για σιδηροδρομικές διαδρομές. Ένας εξουσιοδοτούμενος αιτών στις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές θα μπορούσε να είναι, για παράδειγμα, ένας μεταφορέας ή πράκτορας διαμετακόμισης που ενδιαφέρεται να χρησιμοποιήσει το σιδηρόδρομο για τη μεταφορά σημαντικών και αρκετά σταθερών κατά την πάροδο του χρόνου όγκων φορτίου. Εάν ο μεταφορέας δεν μπορεί να λάβει μία ικανοποιητική για τις ανάγκες του προσφορά από μία σιδηροδρομική επιχείρηση που δραστηριοποιείται στην αγορά, μπορεί ο ίδιος να υποβάλει αίτηση για σιδηροδρομική διαδρομή. Αυτό θα του δώσει τη δυνατότητα να σχεδιάσει και να οργανώσει μία υπηρεσία της οποίας την έλξη θα ανέθετε υπεργολαβικά σε μία σιδηροδρομική επιχείρηση. Η πρόβλεψη εξουσιοδοτούμενων αιτούντων στο κανονιστικό πλαίσιο θα ενισχύσει σημαντικά τη θέση των πελατών των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών απέναντι σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις συμβάλλοντας έτσι στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών.

(ii) Η Επιτροπή προσδοκά από την ευρωπαϊκή σιδηροδρομική βιομηχανία να λάβει ορισμένα εθελοντικά μέτρα για τη βελτίωση της διάρθρωσης των κινήτρων που αφορούν

¹⁵ Για παράδειγμα, το πρόγραμμα ποιότητας της UIC SAPPI GmbH το 1999 και διάφορα εθνικά έργα.

την ποιότητα των υπηρεσιών. Ειδικότερα, οι ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα πρέπει να αρχίσουν να περιλαμβάνουν συστηματικά στις συμβάσεις που υπογράφουν με τους πελάτες τους δεσμεύσεις όσον αφορά την ποιότητα των υπηρεσιών, με δίκαιο τρόπο και χωρίς την εισαγωγή διακρίσεων. Βάσει κοινής συμφωνίας μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των πελατών, σε αυτά τα κριτήρια ποιότητας θα περιλαμβάνεται, για παράδειγμα, η παροχή τακτικής και αξιόπιστης υπηρεσίας, ο προσδιορισμός χρόνου άφιξης και αναχώρησης προσαρμοσμένου στην αγορά, η τήρηση των ωραρίων των δρομολογίων, η διαφανής τιμολόγηση, κ.λπ. (για τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις) και η έγκαιρη παράδοση των βαγονιών και του φορτίου στο σημείο παραλαβής, κλπ. (για τους πελάτες). Τα συστήματα αξιολόγησης επιδόσεων μεταξύ συνεργαζόμενων σιδηροδρομικών επιχειρήσεων θα πρέπει να παρέχουν αποτελεσματικά κίνητρα για τη διασφάλιση υψηλής ποιότητας και να καθιστούν όλους τους εταίρους υπεύθυνους για τους κινδύνους που βρίσκονται υπό τον έλεγχό τους. Επιπλέον, οι ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα πρέπει να αναλάβουν εθελοντική δράση για τη βελτίωση των διαδικασιών λειτουργίας τους, ιδίως όσον αφορά τις διεθνείς υπηρεσίες, σε μία κοινή προσπάθεια με τους πελάτες τους.

(iii) Συμπληρωματικά, η Επιτροπή σκοπεύει να προτείνει ένα κανονισμό με τον οποίο θα θεσπίζονται οι όροι αποζημίωσης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της υπηρεσίας με τις συμβατικές απαιτήσεις. Η νομική αυτή πράξη θα παράσχει αποτελεσματικά κίνητρα και στα δύο μέρη, δηλαδή τόσο στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις όσο και στους πελάτες, για τη διασφάλιση υπηρεσιών υψηλής ποιότητας. Τα κίνητρα αυτά θα προσδιοριστούν σύμφωνα με κοινές αρχές. Θα έχουν οικονομικό χαρακτήρα, υπό τη μορφή ενός συστήματος αποζημιώσεων ή ενός συστήματος ανταμοιβής/επιβάρυνσης βάσει επιδόσεων («bonus/malus») με από κοινού ανάληψη του κινδύνου και της ανταμοιβής και αποφεύγοντας την ανταμοιβή για την απλή εκτέλεση των προβλεπομένων στη σύμβαση. Τα κίνητρα θα πρέπει να αφορούν ολόκληρο το προϊόν και όχι μόνο μέρη αυτού και θα πρέπει να περιλαμβάνουν κινδύνους που μπορούν να ελεγχθούν από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και τους πελάτες αντίστοιχα.

Τα στοιχεία μίας μελλοντικής ευρωπαϊκής προσέγγισης για την ποιότητα των υπηρεσιών στις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές παρουσιάζονται αναλυτικότερα στο Παράρτημα 1.2.

2.1.2. Αντιμετώπιση των εμποδίων για την είσοδο στις πανευρωπαϊκές υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών

Η εμπειρία του παρελθόντος όσον αφορά τις προσπάθειες των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων να εισέλθουν στην αγορά των υπηρεσιών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, είτε σε εθνικό είτε σε διεθνές επίπεδο, έχει δείξει ότι οι νεοεισερχόμενοι, στους οποίους περιλαμβάνονται οι υφιστάμενοι φορείς εκμετάλλευσης εκτός της χώρας προέλευσής τους, αντιμετωπίζουν πολυάριθμα εμπόδια κατά την είσοδό τους. Ειδικά οι νεοεισερχόμενοι είναι αναγκασμένοι να δαπανούν σημαντικό χρόνο και πόρους για την αντιμετώπιση των δυσχερειών αυτών πριν ακόμη να είναι σε θέση να παρέχουν υπηρεσίες. Ιδού ένα τυπικό παράδειγμα: κάθε σιδηροδρομική επιχείρηση χρειάζεται έλξη για τα βαγόνια της, όμως οι νεοεισερχόμενοι θα αντιμετωπίσουν δυσκολίες στην προσπάθειά τους να εξασφαλίσουν την έλξη που χρειάζονται, καθώς οι

αγορές μεταχειρισμένων μηχανών έλξης ή οι αγορές χρηματοδοτικής μίσθωσης μηχανών έλξης είναι ελάχιστες και πολύ μικρές. Εάν εξασφαλίσουν μηχανή έλξης, ο οδηγός της δεν μπορεί συνήθως να διασχίσει τα σύνορα καθώς οι εθνικοί κανονισμοί που διέπουν τα προγράμματα σπουδών και τους όρους εξέτασης των οδηγών διαφέρουν. Η αμαξοστοιχία θα πρέπει να είναι εξοπλισμένη με αυτόματο σύστημα προστασίας τρένου (ATP) προκειμένου να λάβει πιστοποιητικό ασφαλείας. Ωστόσο, τα συστήματα ATP συνήθως διαφέρουν από χώρα σε χώρα και είναι δύσκολο, ιδίως για μία μικρή σιδηροδρομική επιχείρηση, να αγοράσει και να τοποθετήσει ένα τέτοιο σύστημα στις αμαξοστοιχίες της καθώς δεν υπάρχουν αγορές μεταχειρισμένων συστημάτων. Επιπλέον, οι μονοπωλιακοί προμηθευτές χρεώνουν πολύ υψηλές τιμές και επιβάλουν μεγάλο χρόνο παράδοσης.

Αφού ξεκινήσει τη λειτουργία της και αφού εξασφαλίσει μία διαδρομή, η σιδηροδρομική επιχείρηση χρειάζεται επίσης πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών προκειμένου να εξασφαλίσει, για παράδειγμα, ρεύμα έλξης, ντίζελ, πρόσβαση σε σταθμούς, σε υπηρεσίες διαλογής συρμών, καθώς και σε υπηρεσίες συντήρησης και επισκευής. Συχνά υπάρχει κίνδυνος η ανεξάρτητη σιδηροδρομική επιχείρηση να μην μπορέσει να εξασφαλίσει την υπηρεσία σε ανταγωνιστική τιμή ή να μην την εξασφαλίσει υπό τους ίδιους όρους με τον εθνικό σιδηροδρομικό μεταφορέα.

Μία ακόμη πρόκληση για τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που επιθυμούν να εκτελέσουν διεθνείς υπηρεσίες μπορεί να είναι οι διαδικασίες τελωνειακής διαμετακόμισης. Οι εθνικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις εκμεταλλεύονται την εφαρμογή μίας ειδικής απλοποιημένης διαδικασίας διαμετακόμισης. Η διαδικασία αυτή προβλέπει, μεταξύ άλλων διευκολύνσεων, την απαλλαγή από την εγγύηση και από άλλες συνοριακές διατυπώσεις που αφορούν τη διαμετακόμιση, γεγονός που διευκολύνει σημαντικά την παροχή διεθνών υπηρεσιών. Ωστόσο, οι όροι τους οποίους θα πρέπει να πληροί μία επιχείρηση ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή της απλοποιημένης διαδικασίας (π.χ. η απαίτηση μεταφοράς προϊόντων σε κάθε χώρα από διαφορετική σιδηροδρομική επιχείρηση, η ανάλυση του κόστους μεταφοράς για κάθε μία από τις χώρες των οποίων το έδαφος διασχίζεται κατά τη διάρκεια μίας δεδομένης μεταφοράς και η τήρηση αρχείων που επιθεωρούνται από τα τελωνεία σε ένα κεντρικό λογιστικό κέντρο, το οποίο θα πρέπει να δημιουργείται από τη σιδηροδρομική επιχείρηση σε κάθε χώρα) δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν, ή έστω μόνο υπό παράλογες οικονομικές συνθήκες, από ανεξάρτητες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις ή για μεταφορικές δραστηριότητες υπό συνθήκες ανοικτής πρόσβασης. Οι συνθήκες αυτές δυσχεραίνουν την ανάπτυξη ανοικτών ευρωπαϊκών αγορών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών και εμποδίζουν τον ανταγωνισμό.

Προκειμένου να περιοριστούν οι φραγμοί για την είσοδο στην αγορά, η Επιτροπή πρότεινε τρεις συγκεκριμένες δράσεις:

- i) Η ταχεία και συντονισμένη εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Συστήματος Διαχείρισης Σιδηροδρομικών Μεταφορών (ERTMS) θα συμβάλει στην αντιμετώπιση του προβλήματος της εισόδου σε σχέση με τα εθνικά συστήματα ATP. Το σύστημα χειρισμού και ελέγχου ERTMS θα είναι σε θέση να εκτελεί τις ίδιες λειτουργίες με τα εθνικά συστήματα ATP. Η συντονισμένη εφαρμογή θα έχει επίσης το πλεονέκτημα της μείωσης του κόστους συμβατότητας με τα υφιστάμενα εθνικά

συστήματα χειρισμού και ελέγχου. Συνεπώς, η Επιτροπή σε συνεργασία με την Επιτροπή Διαλειτουργικότητας σκοπεύει να εξασφαλίσει συνεκτικά εθνικά σχέδια εφαρμογής του ERTMS για τα συμβατικά σιδηροδρομικά συστήματα.

- ii) Η Επιτροπή θεωρεί ότι η πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών χωρίς διακρίσεις έχει ζωτική σημασία για την προώθηση του ανταγωνισμού στις αγορές σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Οι ρυθμιστικοί φορείς θα πρέπει να διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο σε αυτό. Για να δώσει τη δυνατότητα στους εθνικούς ρυθμιστικούς φορείς να εκπληρώσουν το ρόλο τους, η Επιτροπή σκοπεύει να υποβάλει πρόταση τροποποίησης της οδηγίας 2001/14 με σκοπό την ενίσχυση των εξουσιών των ρυθμιστικών φορέων των σιδηροδρόμων προκειμένου να εξασφαλίζεται πρόσβαση χωρίς διακρίσεις σε υπηρεσίες και εγκαταστάσεις υπηρεσιών.
- iii) Η Επιτροπή σκοπεύει να υποβάλει προτάσεις το 2002 για τον προσδιορισμό των συνθηκών υπό τις οποίες όλες οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα μπορούν να επωφελούνται από απλοποιήσεις στην κοινοτική διαδικασία τελωνειακής διαμετακόμισης κατά τρόπο διαφανή και χωρίς διακρίσεις, λαμβάνοντας υπόψη το ελευθερωμένο ρυθμιστικό πλαίσιο που ισχύει για τις ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές. Με τον τρόπο αυτό θα υποστηριχθεί επίσης η ανταγωνιστικότητα της σιδηροδρομικής διαμετακόμισης, ειδικότερα μέσω της Ελβετίας.

Οι φραγμοί για την είσοδο στην αγορά και τα μέτρα για την αντιμετώπισή τους παρουσιάζονται εκτενέστερα στο Παράρτημα 1.3.

2.1.3. Ανάπτυξη της υποδομής για αποτελεσματικές υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Η αναποτελεσματική χρήση, η έλλειψη διαλειτουργικότητας, η χαμηλή προτεραιότητα που λαμβάνουν οι εμπορευματικές μεταφορές στην κατανομή σιδηροδρομικών διαδρομών, καθώς και οι τεχνικές και υλικές ελλείψεις αποτελούν σημαντικά εμπόδια για την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Προκειμένου να προωθηθεί η ταχεία διείσδυση προδιαγραφών διαλειτουργικότητας, η Επιτροπή θα δημιουργήσει μία σύνδεση με την κοινοτική χρηματοδοτική στήριξη που παρέχεται σε διευρωπαϊκά έργα σιδηροδρομικής υποδομής, δηλαδή θα εισάγει έναν όρο διαλειτουργικότητας για τη χορήγηση κοινοτικής χρηματοδότησης. Οι διαχειριστές σιδηροδρομικής υποδομής θα πρέπει να συνεργάζονται σε διεθνές επίπεδο ώστε να διασφαλίζεται καλύτερη αξιοποίηση της υφιστάμενης υποδομής. Σε αυτό θα συμβάλει η καλύτερη εναρμόνιση των (βραδέων και ταχέων) κυκλοφοριακών ροών κατά την κατανομή διεθνών και εθνικών σιδηροδρομικών διαδρομών ενώ παράλληλα θα πρέπει να αποδίδεται η δέουσα σπουδαιότητα στις διεθνείς εμπορευματικές μεταφορές. Για τη βελτιστοποίηση του δικτύου, θα πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω η ιδέα ενός ευρωπαϊκού βασικού δικτύου για υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών υψηλής ποιότητας. Η ιδέα αυτή προβλέπει τη χρήση της υφιστάμενης υποδομής αλλά επιχειρεί αφενός τον διαχωρισμό, όπου είναι δυνατό, των διαφόρων τύπων κυκλοφορίας κυρίως με βάση την ταχύτητα, και αφετέρου την απόδοση

προτεραιότητας στις εμπορευματικές μεταφορές σε ορισμένους σημαντικούς άξονες. Η εναρμόνιση βασικών παραμέτρων ποιότητας, όπως το μήκος των τρένων, το περιτύπωμα, και το φορτίο κατά άξονα, στο πλαίσιο της διαδικασίας διαλειτουργικότητας, θα επιφέρει σημαντική βελτίωση των οικονομικών και των επιδόσεων των υπηρεσιών.

Ο εξευρωπαϊσμός των σιδηροδρομικών εμπορευματικών υπηρεσιών αυξάνει τις ανάγκες των ανταγωνιστικών σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των διαχειριστών υποδομής για αποτελεσματικά συστήματα ανταλλαγής δεδομένων και πληροφοριακά συστήματα (π.χ. για διαχείριση των στόλων, καθορισμό δρομολογίων, παρακολούθηση και εντοπισμό, για τις σχέσεις με τους πελάτες, κ.λπ.). Μολονότι υπάρχουν εθνικά πληροφοριακά συστήματα, στις διεθνείς μεταφορές δημιουργούνται προβλήματα. Τα πρωτόκολλα που καθορίζουν τον μορφότυπο των δεδομένων και τις διεπαφές των δικτύων γενικά δεν ταιριάζουν. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι τεχνικές πτυχές των διαλειτουργικών πληροφοριακών συστημάτων, η Επιτροπή έχει ζητήσει από την ΑΕΙΦ να αναπτύξει ταχέως τις τεχνικές προδιαγραφές για ένα ευρωπαϊκό σύστημα ανταλλαγής δεδομένων στον τομέα των σιδηροδρόμων στο πλαίσιο της διαδικασίας διαλειτουργικότητας για τα συμβατικά σιδηροδρομικά συστήματα. Όσον αφορά τις λειτουργικές πτυχές, η Επιτροπή ενθαρρύνει τον επιχειρηματικό τομέα (π.χ. τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, τους φορείς ολοκλήρωσης συστημάτων υλικοτεχνικής οργάνωσης ή τους πράκτορες διαμετακόμισης) να αναλάβουν την πρωτοβουλία της δημιουργίας μίας εμπορικής πλατφόρμας ανταλλαγής δεδομένων αμέσως μόλις καταστούν διαθέσιμες οι τεχνικές προδιαγραφές για τις τηλεματικές εφαρμογές εμπορευματικών μεταφορών. Για την εφαρμογή μιας τέτοιας ιδέας που προωθεί την διατροφική μεταφορά δεδομένων, η βιομηχανία θα μπορούσε να ζητήσει κοινοτική ενίσχυση στο πλαίσιο του μελλοντικού προγράμματος Marco Polo.

Στο Παράρτημα 1.4 παρέχονται περαιτέρω στοιχεία σχετικά με τα μέτρα που προβλέπονται για τη βελτίωση της υποδομής για τις ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές.

2.1.4. Βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών με σκοπό την ενίσχυση της συμβολής τους στη βιώσιμη κινητικότητα

Οι σιδηρόδρομοι αποτελούν έναν τρόπο μεταφοράς σχετικά φιλικό προς το περιβάλλον. Ωστόσο, οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές θα πρέπει να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους από άποψη εκπομπών θορύβου και εκπομπών πετρελαιοκινήτρων εάν δεν επιθυμούν να υστερήσουν έναντι άλλων τρόπων μεταφοράς, όπως οι οδικές μεταφορές, οι οποίες πρόσφατα έχουν επιτύχει σημαντική πρόοδο όσον αφορά τις περιβαλλοντικές τους επιδόσεις. Τα θορυβώδη βαγόνια μεταφοράς εμπορευμάτων, που ξυπνούν τους κατοίκους των πόλεων όταν διέρχονται από αυτές τη νύχτα, και ο καπνός των νηζελομηχανών αποτελούν το επίκεντρο της κριτικής από έναν ευρωπαϊκό πληθυσμό που ενημερώνεται ολοένα περισσότερο σχετικά με τα περιβαλλοντικά ζητήματα.

Η Επιτροπή σκοπεύει να αντιμετωπίσει το ζήτημα του θορύβου όσον αφορά το νέο τροχαίο υλικό εμπορευματικών μεταφορών μέσω της θέσπισης φιλόδοξων οριακών τιμών θορύβου στο πλαίσιο της διαδικασίας για τη διαλειτουργικότητα. Επίσης, η

Επιτροπή σκοπεύει κατά την επεξεργασία των τιμών αυτών να ληφθεί υπόψη η αποδοτικότητα ως προς το κόστος. Προκειμένου να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες μείωσης των ατμοσφαιρικών εκπομπών από τις ντηζελομηχανές, η Επιτροπή θα προτείνει την τροποποίηση της οδηγίας 97/68 σχετικά με τις εκπομπές των κινητήρων εσωτερικής καύσης με σκοπό να συμπεριλάβει τους (ελαφρού τύπου) πετρελαιοκινητήρες σιδηροδρόμων και να θεσπίσει αποτελεσματικές ως προς το κόστος αλλά φιλόδοξες οριακές τιμές εκπομπών. Οι εκπομπές από πετρελαιοκινητήρες σιδηροδρόμων βαρέος τύπου θα αντιμετωπιστούν με τον καθορισμό οριακών τιμών στο πλαίσιο της διαδικασίας διαλειτουργικότητας των συμβατικών σιδηροδρόμων. Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να συνδυάσουν την προσέγγιση των οριακών τιμών, με την οποία καθορίζεται ένα ελάχιστο επίπεδο περιορισμού, με ένα οικονομικό μέσο, όπως μία χρέωση για την υποδομή βάσει εκπομπών, προκειμένου να επιτευχθούν υψηλότερα επίπεδα μείωσης, εφόσον είναι επιθυμητό.

Ωστόσο, είναι ουσιώδες για την εφαρμογή μίας αποτελεσματικής πολιτικής για τον θόρυβο που προκαλούν οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές να αναληφθούν επίσης δράσεις σε σχέση με τον υφιστάμενο στόλο, ειδικά εφόσον ο κύκλος επενδύσεων για το σιδηροδρομικό τροχαίο υλικό είναι ιδιαίτερα μακρόχρονος. Η Επιτροπή θα ξεκινήσει διάλογο με τη βιομηχανία με σκοπό την αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων αποδοτικών ως προς το κόστος, συμπεριλαμβανομένων εθελοντικών μέτρων εκ μέρους της βιομηχανίας για τη μείωση του θορύβου που προκαλεί το τροχαίο υλικό (π.χ. μέσω της μετατροπής του με την τοποθέτηση σιαγώνων πέδης από σύνθετα υλικά που προκαλούν λιγότερο θόρυβο) καθώς και για τη μείωση των ατμοσφαιρικών εκπομπών από τους πετρελαιοκινητήρες των σιδηροδρόμων (π.χ. μέσω της μετατροπής τους ή μέσω εργασιών εκ των υστέρων βελτιστοποίησης του κινητήρα).

Τα περιβαλλοντικά μέτρα για τις ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές παρουσιάζονται εκτενέστερα στο Παράρτημα 1.5.

2.2. Ανάπτυξη διεθνών επιβατικών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας

Η ενεργός παροχή επιβατικών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας θα αποτελέσει ένα από τα καλύτερα μέτρα για την επίτευξη της μεταστροφής από τα αυτοκίνητα και τα αεροπλάνα στα τρένα συμβάλλοντας στους στόχους της κοινής πολιτικής μεταφορών και της Λευκής Βίβλου. Για να επιτευχθεί η μεταστροφή αυτή, είναι αναγκαία μία κοινή ανάλυση και κατανόηση των προβλημάτων που εμφανίζονται στο πλαίσιο της παροχής επιβατικών υπηρεσιών, καθώς και η ανάπτυξη και εφαρμογή μέτρων για την αντιμετώπιση και επίλυση των εν λόγω προβλημάτων. Για την Επιτροπή, αυτό δεν αποτελεί ένα νέο πρόβλημα. Μάλιστα, η Επιτροπή έχει λάβει και εξακολουθεί να λαμβάνει πολλές καταγγελίες και αιτήματα από πολίτες και ομάδες συμφερόντων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων στον συγκεκριμένο τομέα, καθώς και για την κατάρτιση προτάσεων με στόχο τη βελτίωση των σημερινών επιπέδων των υπηρεσιών. Οι καταγγελίες και οι υποδείξεις ποικίλουν, ωστόσο οι περισσότερες αφορούν τη συνέπεια των δρομολογίων, τη διάθεση πληροφοριών σχετικά με κόμιστρα, ωράρια δρομολογίων και καθυστερήσεις, τη δυνατότητα πρόσβασης ατόμων μειωμένης κινητικότητας ή ατόμων που ταξιδεύουν με τα ποδήλατά τους στα τρένα. Οι υγιείς και ασφαλείς συνθήκες ταξιδιού, καθώς και η ασφάλεια στα τρένα και τους σταθμούς αναφέρονται συχνά στις καταγγελίες που

απευθύνονται στην Επιτροπή. Τέλος, διάφορες οργανώσεις χρηστών αναφέρονται στις διαδικασίες αντιμετώπισης των παραπόνων σχετικά με ανεπαρκή επίπεδα παροχής υπηρεσιών ή συμβάσεις με αθέμιτους όρους, καθώς και στην έλλειψη συμμετοχής των χρηστών στις διαδικασίες διαβουλεύσεων σχετικά με τα ωράρια των δρομολογίων και το άνοιγμα ή το κλείσιμο υπηρεσιών ή ολόκληρων γραμμών.

Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή εξετάζει δύο τρόπους βελτίωσης της κατάστασης. Πρώτον, με την εισαγωγή ρυθμιζόμενου ανταγωνισμού τόσο για τις εθνικές όσο και τις διεθνείς επιβατικές υπηρεσίες και, δεύτερον, με τον καθορισμό των δικαιωμάτων των επιβατών. Μία λεπτομερής περιγραφή της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά τις διεθνείς επιβατικές υπηρεσίες, το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο της Κοινότητας καθώς και τις νέες προτάσεις παρουσιάζεται στο Παράρτημα 2 της παρούσας ανακοίνωσης. Στην περιγραφή της τρέχουσας κατάστασης σημαντική ήταν η συμβολή μίας μελέτης που πραγματοποιήθηκε από συμβούλους της OGM και μίας ακρόασης την οποία οργάνωσε η Επιτροπή για τις οργανώσεις χρηστών και επιβατών στις Βρυξέλλες στις 15 Οκτωβρίου 2001.

2.2.1. Το προοδευτικό άνοιγμα της αγοράς

Κατ' αρχάς, το παρόν νομικό πλαίσιο παραχωρεί δικαιώματα πρόσβασης σε διεθνείς ενώσεις. Η οδηγία 91/440 θεσπίζει την παροχή δικαιωμάτων πρόσβασης για διεθνείς ενώσεις που παρέχουν διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές επιβατών. Σύμφωνα με την οδηγία 95/18, μία σιδηροδρομική επιχείρηση που έχει λάβει άδεια μπορεί να ζητήσει επίσης από ένα κράτος μέλος την άδεια να δημιουργήσει μία ένωση με άλλη αδειούχο σιδηροδρομική επιχείρηση ή ακόμη και με μία συνδεδεμένη με αυτή σιδηροδρομική επιχείρηση.

Δεύτερον, η εμπειρία στα κράτη μέλη δείχνει ότι ο ρυθμιζόμενος ανταγωνισμός οδηγεί σε αποτελεσματικότερες και πιο ελκυστικές σιδηροδρομικές υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών. Η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι δύο χώρες που έχουν εφαρμόσει στο μεγαλύτερο βαθμό τον ρυθμιζόμενο ανταγωνισμό, είναι επίσης οι χώρες όπου οι σιδηροδρομικές μεταφορές επιβατών έχουν σημειώσει την ταχύτερη ανάπτυξη από τα μέσα της δεκαετίας του '90. Άλλα κράτη μέλη που έχουν εφαρμόσει τον ρυθμιζόμενο ανταγωνισμό σε μικρότερη κλίμακα για τις περιφερειακές υπηρεσίες – συμπεριλαμβανομένης της Γερμανίας, της Πορτογαλίας και των Κάτω Χωρών – επίσης αναφέρουν θετικά αποτελέσματα.

Για τους λόγους αυτούς, το 2000 η Επιτροπή ενέκρινε ένα σχέδιο κανονισμού¹⁶ σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες στις δημόσιες μεταφορές. Στον κανονισμό αυτό αναφέρεται ότι σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις θα πρέπει να παρέχονται οικονομικές αντισταθμίσεις ή αποκλειστικά δικαιώματα για την εκτέλεση υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών

¹⁶

[COM\(2000\)0007](#) Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με δράσεις των κρατών μελών για τους όρους παροχής δημόσιας υπηρεσίας και την ανάθεση συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών επιβατών (υποβληθείσα από την Επιτροπή), ΕΕ C365Ε, 19 Δεκεμβρίου 2000, σ. 169.

επιβατών μέσω ρυθμιζόμενου ανταγωνισμού. Η πρόταση αυτή εξετάζεται σήμερα από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Όχι μόνο θα οδηγήσει σε καλύτερες σιδηροδρομικές υπηρεσίες αλλά θα μειώσει επίσης σημαντικά τον κίνδυνο που παρουσιάζουν οι υφιστάμενες επιδοτήσεις και τα αποκλειστικά δικαιώματα για τους σιδηροδρομικούς μεταφορείς, τα οποία αμφισβητούνται και καταρρίπτονται βάσει των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου περί ανταγωνισμού.

Οι διατάξεις του εν λόγω σχεδίου κανονισμού ισχύουν τόσο για τις διεθνείς όσο και για τις εγχώριες υπηρεσίες. Ωστόσο, μία μελέτη σχετικά με την εξέλιξη των αγορών διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών, την οποία πραγματοποίησε η OGM¹⁷ κατέδειξε ότι υπάρχει μία διαδεδομένη άποψη πως οι διεθνείς σιδηροδρομικές υπηρεσίες δεν λαμβάνουν οικονομικές αντισταθμίσεις και δεν προστατεύονται από αποκλειστικά δικαιώματα. Η εκτίμηση αυτή θα πρέπει να επανεξεταστεί μετά την έγκριση του σχεδίου κανονισμού.

Με βάση την κατάσταση αυτή, θα πρέπει να εξεταστούν οι εναλλακτικές λύσεις που υπάρχουν για ένα ουσιαδές άνοιγμα της αγοράς για τις υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών.

Η εμπειρισταωμένη αξιολόγηση της δομής και του μεγέθους της αγοράς των υπηρεσιών διεθνών μεταφορών επιβατών, όπως πραγματοποιήθηκε στη μελέτη της OGM, οδηγεί στον προσδιορισμό 5 τμημάτων της αγοράς, τα οποία παρουσιάζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά και απευθύνονται σε διαφορετικούς χρήστες. Το πρώτο τμήμα αφορά τις περιφερειακές διασυννοριακές υπηρεσίες για δρομολόγια μετακίνησης από και προς την εργασία ή τουριστικές μετακινήσεις που δεν υπερβαίνουν την απόσταση των 80-90 χλμ. Οι υπηρεσίες αυτές εξυπηρετούν κυρίως πολίτες που ζουν στις μεθοριακές περιοχές ενός κράτους μέλους και εργάζονται σε ένα άλλο. Το δεύτερο τμήμα περιλαμβάνει τις υπηρεσίες μεταφορών μεγάλων αποστάσεων μεταξύ πόλεων (intercity). Αυτός ο τύπος υπηρεσίας, μαζί με τις διεθνείς υπηρεσίες υψηλής ταχύτητας, είναι ο πιο γνωστός και εξυπηρετεί κυρίως τις αγορές επιβατών που ταξιδεύουν για σκοπούς επαγγελματικούς ή αναψυχής. Το τμήμα των υπηρεσιών μεγάλης ταχύτητας ξεκίνησε μόλις μετά την καθιέρωση ειδικών γραμμών μεγάλης ταχύτητας. Πρόκειται για ένα τμήμα που σημείωσε μεγάλη επιτυχία όσον αφορά την επίτευξη αλλαγής τρόπου μεταφοράς. Το καλύτερο παράδειγμα γι' αυτό είναι η ριζική μεταστροφή από τις μετακινήσεις με αεροπολιάνα και αυτοκίνητα στο σιδηροδρόμο όσον αφορά τη σύνδεση Βρυξελλών-Παρισιού. Ένα τέταρτο τμήμα καλύπτει τις «υπο-αγορές τακτικών δρομολογίων»: νυχτερινές αμαξοστοιχίες και αμαξοστοιχίες συνδυασμένων μεταφορών για τη μεταφορά επιβατών σε κλινάμαξες μαζί με τα αυτοκίνητά τους, που έχουν ιδιαίτερη σημασία για τον τομέα της αναψυχής. Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί η αγορά περιστασιακών υπηρεσιών, η οποία αφορά εποχιακές υπηρεσίες που παρέχονται σε περιοχές διεξαγωγής χειμερινών αθλημάτων ή σε παραθαλάσσια θέρετρα.

¹⁷ Μελέτη της OGM σχετικά με την εξέλιξη των αγορών και της πολιτικής (διεθνών) σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών, η οποία πρόκειται να εκδοθεί το 2002.

Πέραν των δυνατοτήτων για άνοιγμα της αγοράς που παρέχονται από την υφιστάμενη οδηγία 91/440 και τον κανονισμό σχετικά με τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, η λήψη συμπληρωματικών μέτρων για την ενίσχυση των σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών θα καταστεί πιο αποτελεσματική αφότου εφαρμοστούν οι ρυθμιστικές δομές που προβλέπονται από τις οδηγίες του πακέτου για την υποδομή¹⁸. Η ενίσχυση αυτή θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω των ακόλουθων βημάτων:

- Το πρώτο βήμα περιλαμβάνει το πλήρες άνοιγμα της αγοράς όσον αφορά τις υποαγορές τακτικών δρομολογίων, όπως οι νυχτερινές αμαξοστοιχίες και αμαξοστοιχίες συνδυασμένης μεταφοράς επιβατών σε κλινάμαξες και αυτοκινήτων, με δυνατότητα ενδομεταφορών, καθώς και τις περιστασιακές υπηρεσίες. Για παράδειγμα, η νυχτερινή υπηρεσία Παρισίου-Βιέννης εξυπηρετεί πολλούς εγχώριους ταξιδιώτες, χωρίς τους οποίους η συγκεκριμένη υπηρεσία δεν θα μπορούσε να λειτουργεί σε κερδοφόρα βάση. Το συγκεκριμένο τμήμα της αγοράς είναι πολύ περιορισμένο: λιγότερο από το 20% του συνόλου των διεθνών υπηρεσιών είναι νυχτερινές υπηρεσίες, πολλές από τις οποίες δεν εξυπηρετούν εγχώριους επιβάτες. Ιδιωτικές μεταφορικές επιχειρήσεις που προσλαμβάνουν προσωπικό και μισθώνουν εξοπλισμό για την υπηρεσία από τον επίσημο φορέα εκμετάλλευσης ήδη εκτελούν περιστασιακές υπηρεσίες.
- Ένα δεύτερο βήμα για το περαιτέρω άνοιγμα της αγοράς είναι το πλήρες άνοιγμα όλων των διεθνών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών μεγάλων αποστάσεων και μεγάλης ταχύτητας, χωρίς ενδομεταφορές. Οι υπηρεσίες μεγάλης ταχύτητας μεταξύ Βρυξελλών, Παρισίου και Λονδίνου αποτελούν ένα καλό παράδειγμα αυτού του τμήματος της αγοράς: η αναλογία των εγχώριων ταξιδιωτών στις υπηρεσίες αυτές είναι εξαιρετικά μικρή.
- Το τελευταίο βήμα της διαδικασίας ανοίγματος της αγοράς θα μπορούσε να είναι στη συνέχεια το πλήρες άνοιγμα της αγοράς για όλες τις διεθνείς υπηρεσίες με δυνατότητα ενδομεταφορών – τουλάχιστον στις περιπτώσεις όπου αυτό δεν θα υπέσκαπτε την αποτελεσματικότητα των αποκλειστικών δικαιωμάτων που θα παραχωρούνται μετά την εισαγωγή του ρυθμιζόμενου ανταγωνισμού βάσει του κανονισμού για τις δημόσιες υπηρεσίες στις δημόσιες μεταφορές.

Το ζήτημα της διαθεσιμότητας και της δίκαιης πρόσβασης στο τροχαίο υλικό για τους νέους μεταφορείς θα πρέπει επίσης να εξεταστεί στο πλαίσιο περαιτέρω μέτρων που θα σχεδιαστούν για τη διασφάλιση της δίκαιης πρόσβασης στην αγορά. Η Επιτροπή θα εξετάσει περαιτέρω όλα αυτά τα ζητήματα προκειμένου να υποβάλει προτάσεις κατά περίπτωση.

2.2.2. Βελτίωση των δικαιωμάτων των επιβατών

Όπως ανακοινώθηκε στη Λευκή Βίβλο, η Επιτροπή σκοπεύει να προτείνει το 2003 ένα κανονισμό για τα δικαιώματα των επιβατών, ο οποίος θα περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τους τεχνικούς όρους των συμβάσεων και τη διαφάνειά τους, τις διαβουλεύσεις με

¹⁸ Οδηγίες 2001/12, 2001/13 και 2001/14 της 26ης Φεβρουαρίου 2001, ΕΕ L 75 της 15ης Μαρτίου 2001.

καταναλωτές, το χειρισμό καταγγελιών και την εξωδικαστική επίλυση διαφορών, καθώς και τις αποζημιώσεις και την παροχή βοήθειας σε σχέση με καθυστερήσεις, ακυρώσεις, χαμένες ανταποκρίσεις και κρατήσεις θέσεων που δεν τηρούνται. Επίσης, θα καλυφθεί και η καλύτερη διαθεσιμότητα πληροφοριών σε ηλεκτρονική μορφή σχετικά με κόμιστρα, εισιτήρια, ωράρια δρομολογίων και υπηρεσίες.

Στο πλαίσιο αυτό, θα εξεταστούν οι σχέσεις μεταξύ των εθνικών και διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών προκειμένου να καθοριστεί εάν και σε ποιο βαθμό μπορούν στην πράξη να διαχωριστούν τα δικαιώματα των καταναλωτών στις διεθνείς και στις εθνικές σιδηροδρομικές μεταφορές. Επίσης, θα εξεταστούν τα αποτελέσματα του προτεινόμενου κανονισμού όσον αφορά τα δικαιώματα των καταναλωτών στις υποψήφιες χώρες.

Η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης τη νομοθεσία που θα απαιτεί από τους μεταφορείς να παρέχουν στους επιβάτες ελάχιστα επίπεδα ολοκλήρωσης υπηρεσιών.

Η σιδηροδρομική βιομηχανία, ειδικότερα οι μεταφορείς και οι κατασκευαστές, θα ενθαρρυνθούν να βελτιώσουν τα επίπεδα των υπηρεσιών τους παρέχοντας καλύτερες πληροφορίες σε ηλεκτρονική μορφή σχετικά με κόμιστρα, εισιτήρια και ωράρια δρομολογίων. Θα ενθαρρυνθούν επίσης να βελτιώσουν την ποιότητα και την ασφάλεια στις διεθνείς υπηρεσίες που παρέχουν αλλά και στους σταθμούς χρησιμοποιώντας ασφαλές, άνετο και εύκολα προσβάσιμο τροχαίο υλικό για τις υπηρεσίες αυτές.

Ειδικότερα, οι σιδηροδρομικοί μεταφορείς θα ενθαρρυνθούν να αναπτύξουν έναν εθελοντικό χάρτη για την ποιότητα των υπηρεσιών, ο οποίος θα καλύπτει ζητήματα όπως η τήρηση των ωραρίων, η παροχή πληροφοριών σε ηλεκτρονική μορφή, η δυνατότητα πρόσβασης από άτομα με ειδικές ανάγκες, όπως άτομα μειωμένης κινητικότητας ή άτομα που ταξιδεύουν με το ποδήλατό τους, και η προστασία όσων δεν καπνίζουν.

Επιπλέον, η Επιτροπή θα προτείνει τη δημιουργία μίας ευρωπαϊκής πλατφόρμας για τις οργανώσεις επιβατών σιδηροδρομικών μεταφορών, οι οποίες θα διαπραγματεύονται και θα πραγματοποιούν διαβουλεύσεις με τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και θα συμμετέχουν στην καθιέρωση τακτικών ερευνών σχετικά με την παροχή ικανοποιητικών επιπέδων υπηρεσιών στους πελάτες.

Κατάλογος μέτρων που ανακοινώνονται στη Λευκή Βίβλο «Η ευρωπαϊκή πολιτική μεταφορών με ορίζοντα το έτος 2010: η ώρα των επιλογών»¹⁹ και προτείνονται στο Μέρος 2 «Τρόποι ώστε να καταστεί η σιδηροδρομική αγορά πιο δυναμική και να βελτιωθεί η ποιότητα: μελλοντικές ενέργειες»

<p><u>Μέτρο αριθ. 1</u></p> <p>Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σκοπεύει να προτείνει νομικά μέτρα και να υποδείξει συμπληρωματικές εθελοντικές δράσεις για την παροχή ενός ολοκληρωμένου συστήματος κινήτρων ποιότητας.</p>	<p><u>2002</u></p>
<p><u>Μέτρο αριθ. 2</u></p> <p>Επέκταση του πεδίου εφαρμογής του όρου «αιτών» που αναφέρεται στην οδηγία 2001/14/EK ώστε να περιλαμβάνει την πρόσβαση μεγαλύτερου αριθμού παραγόντων στην περίσσεια χωρητικότητα σιδηροδρομικής υποδομής.</p>	<p><u>2003/2005</u></p>
<p><u>Μέτρο αριθ. 3</u></p> <p>Τροποποίηση της οδηγίας 2001/14/EK με σκοπό την ενίσχυση των εξουσιών των ρυθμιστικών φορέων, όπως προβλέπονται στο άρθρο 30 της οδηγίας, σε υπηρεσίες παρεχόμενες σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις με σκοπό την εξασφάλιση πρόσβασης σε αυτές τις υπηρεσίες χωρίς διακρίσεις.</p>	
<p><u>Μέτρο αριθ. 4</u></p> <p>Κατάρτιση σχεδίου για πανευρωπαϊκή εφαρμογή του συστήματος διαχείρισης κυκλοφορίας (ERTMS).</p>	<p><u>2002</u></p>
<p><u>Μέτρο αριθ. 5</u></p> <p>Η Επιτροπή σκοπεύει να υποβάλει πρόταση για τον προσδιορισμό των συνθηκών υπό τις οποίες όλες οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα μπορούν να επωφελούνται από την εφαρμογή απλοποιημένων κοινοτικών διαμετακομιστικών διαδικασιών στο πλαίσιο της αναθεώρησης των διαδικασιών σιδηροδρομικής διαμετακόμισης.</p>	<p><u>2002</u></p>
<p><u>Μέτρο αριθ. 6</u></p> <p>Η Επιτροπή θα προτείνει μέτρα για τον περιορισμό των εκπομπών θορύβου από νέα βαγόνια εμπορευματικών μεταφορών.</p>	<p><u>2003/2005</u></p>

¹⁹ COM(2001) 370.

<p><u>Μέτρο αριθ. 7</u></p> <p>Η Επιτροπή θα προτείνει μέτρα για τον περιορισμό των εκπομπών από νέες μηχανές ντήζελ.</p>	
<p><u>Μέτρο αριθ. 8</u></p> <p>Η Επιτροπή θα ξεκινήσει διάλογο με την βιομηχανία για την εφαρμογή εθελοντικών μέτρων με σκοπό τη μείωση του θορύβου και των εκπομπών από τον υπάρχοντα στόλο.</p>	<u>2003/2005</u>
<p><u>Μέτρο αριθ. 9</u></p> <p>Η Επιτροπή θα προτείνει το προοδευτικό άνοιγμα της αγοράς διεθνών επιβατικών υπηρεσιών.</p>	
<p><u>Μέτρο αριθ. 10</u></p> <p>Η Επιτροπή θα προτείνει την ενεργό προώθηση των υφιστάμενων δικαιωμάτων των επιβατών στο κοινό και θα προτείνει κανονισμό για την ενίσχυση των δικαιωμάτων αυτών.</p>	<u>2002</u>

1. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: ΓΡΑΜΜΕΣ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΩΝ ΕΜΠΟΡΕΥΜΑΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

1.1. Εξελίξεις και ελλείψεις της αγοράς σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών

Ως αποτέλεσμα της οργάνωσης των αγορών σε εθνικό επίπεδο, οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές μπορούν να περιγραφούν ως ένας ιδιαίτερα κατακερματισμένος τομέας που συχνά χρησιμοποιεί πεπαλαιωμένες λειτουργικές τεχνικές και ασύμβατο εξοπλισμό και, όπου υπάρχουν, πεπαλαιωμένα και ασύμβατα συστήματα τεχνολογίας πληροφοριών (ΤΠ). Συχνά δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πελατών και παρέχει υπηρεσίες που πολλές φορές δεν είναι ανταγωνιστικές, ειδικά στις διεθνείς μεταφορές. Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις συχνά δεν είναι σε θέση να ενημερώνουν τους πελάτες τους σχετικά με το πού βρίσκονται οι αποστολές τους και οι υπηρεσίες είναι εξαιρετικά αναξιόπιστες. Οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές, παρά την ύπαρξη ορισμένων καλών παραδειγμάτων, στο σύνολό τους δεν αποτελούν σημείο αναφοράς για τα υπόλοιπα είδη μεταφορών. Φυσικά, τα στοιχεία σε παγκόσμιο επίπεδο κρύβουν διαφορετικές επιδόσεις είτε μεταξύ διαφορετικών τμημάτων της σιδηροδρομικής αγοράς είτε μεταξύ διαφορετικών εταιρειών που δραστηριοποιούνται στη συγκεκριμένη αγορά²⁰.

Οι μεταφορές με φορτηγά βαγόνια αποτελούσαν παραδοσιακά τον πυρήνα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Οι υπηρεσίες φορτηγών βαγονιών που προσφέρουν οι σιδηρόδρομοι ανταγωνίζονται με τις οδικές μεταφορές στην αγορά που αντιπροσωπεύει τις μικρού έως μεσαίου μεγέθους αποστολές υψηλής αξίας. Το τμήμα της αγοράς που αφορά τις εμπορευματικές μεταφορές παρουσιάζει έναν ιδιαίτερα δυναμικό ρυθμό ανάπτυξης και αυτό αναμένεται να συνεχιστεί στο μέλλον. Ωστόσο, οι υπηρεσίες φορτηγών βαγονιών δεν είναι ανταγωνιστικές για διάφορους λόγους (π.χ. υψηλό κόστος ιδιαίτερα για τις υπηρεσίες διαλογής και παράδοσης στο τελικό σημείο παραγωγής, αναξιοπιστία, έλλειψη εστίασης στον πελάτη, ακατάλληλο τροχαίο υλικό, έλλειψη πληροφοριών σχετικά με τον προσδιορισμό της θέσης του βαγονιού για τους πελάτες, κ.λπ.). Ως αποτέλεσμα, το μερίδιό τους έχει μειωθεί σημαντικά, ιδίως τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες. Ακόμη και πρόσφατα, στα τέλη της δεκαετίας του '80, οι μεταφορές με φορτηγά βαγόνια στην ΕΕ αντιπροσώπευαν σχεδόν το 45% του συνόλου των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Στα τέλη της δεκαετίας του '90, το μερίδιό τους μειώθηκε σε 35% περίπου.

Ορισμένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις εγκαταλείπουν τους πελάτες που ζητούν χαμηλό όγκο μεταφορών και μειώνουν τον αριθμό των γραμμών και των σταθμών που εξυπηρετεί το σύστημά τους με στόχο τη μείωση του κόστους. Η μείωση του όγκου της

²⁰ Βλέπε, για παράδειγμα, Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe (2001), Dossier n°2 Le fret ferroviaire en Europe, Οκτώβριος.

κυκλοφορίας και των συνδεδεμένων γραμμών των πελατών έχει αρνητικές επιπτώσεις στα οικονομικά στοιχεία του συστήματος, και κατ' επέκταση στην ανταγωνιστικότητά του ως προς το κόστος. Σαφώς, το συγκεκριμένο τμήμα της αγοράς χρειάζεται την ανάπτυξη ενός νέου ευρωπαϊκού οράματος εκ μέρους των παραγόντων της αγοράς και καλύτερες συνθήκες ώστε να βελτιωθούν οι επιδόσεις του στην αγορά μεταφορών.

Οι συνδυασμένες μεταφορές θεωρήθηκαν από πολλούς σιδηροδρόμους ως μία λύση απέναντι στα παραδοσιακά προβλήματα των μεταφορών με φορτηγά βαγόνια. Δημιουργήθηκε η τάση σύστασης αυτόνομων οργανισμών συνδυασμένων μεταφορών στο πλαίσιο των σιδηροδρομικών εταιρειών (που συχνά πωλούσαν σε τρίτους χώρο στα τρένα για την παροχή υπηρεσιών λιανικής σε πελάτες). Ωστόσο, οι ενδογενείς αλλαγές που σημειώνονται στον συγκεκριμένο τρόπο μεταφοράς προσθέτουν επιπλέον κόστος, το οποίο δεν μπορεί να αντισταθμιστεί στις σιδηροδρομικές μεταφορές μικρής απόστασης. Επιπλέον, το ωφέλιμο φορτίο που μπορεί να μεταφερθεί από κάθε μονάδα είναι μικρότερο από αυτό που μπορούν να μεταφέρουν τα σύγχρονα βαγόνια, γεγονός που περιορίζει την καταλληλότητα των λύσεων συνδυασμένων μεταφορών για τη μεταφορά χύδην προϊόντων, ιδίως για μεταφορές χαμηλής αξίας. Η μεγαλύτερη επιτυχία της διατροφικότητας δεν ήταν ότι υποσκέλισε την κυκλοφορία με φορτηγά βαγόνια αλλά ότι κατέκτησε μία εντελώς νέα ροή κυκλοφορίας από και προς τα λιμάνια, με κινητήριο μοχλό τη συνεχή ανάπτυξη της κυκλοφορίας πλοίων μεταφοράς εμπορευματοκιβωτίων ανοιχτής θαλάσσης. Η κυκλοφορία αυτή αυξάνεται με σταθερά υψηλούς ρυθμούς και δεν επιβαρύνεται από την αναγκαστική αλλαγή τρόπου μεταφοράς με τη χρήση του οδικού δικτύου στον λιμένα.

Οι μεταφορές πλήρους συρμού είναι σε μεγάλο βαθμό κατάλληλες για τους σιδηροδρόμους και σε αυτόν τον τομέα της αγοράς εμπορευματικών μεταφορών οι σιδηροδρόμοι σημείωσαν τις καλύτερες επιδόσεις τους τις τελευταίες δεκαετίες στο βαθμό που πλέον καλύπτουν σχεδόν τα δύο τρίτα του συνόλου των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Οι υπηρεσίες αυτές έχουν χαμηλότερο συνολικό λειτουργικό κόστος από τις αντίστοιχες υπηρεσίες φορτηγών βαγονιών ή τις διατροφικές υπηρεσίες και συνήθως προσφέρουν ταχύτερους και πιο αξιόπιστους χρόνους διαμετακόμισης. Πρόκειται επίσης για το τμήμα της αγοράς όπου οι νεοεισερχόμενοι – γενικά ανεξάρτητες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις – συνήθως προσπαθούν να ενταχθούν.

Είναι σαφές ότι η αγορά εμπορευματικών μεταφορών δεν είναι ομοιογενής. Οι διάφοροι τομείς χαρακτηρίζονται από σημαντικά διαφοροποιημένες απαιτήσεις όσον αφορά, για παράδειγμα, τις τιμές, την ταχύτητα, την αξιοπιστία και τη συνέπεια. Η ανάλυση των οικονομικών στοιχείων των αποστολών έως τον τελικό προορισμό δείχνουν ότι στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων τουλάχιστον ένα μέρος του ταξιδιού θα πραγματοποιηθεί οδικώς. Τα οικονομικά στοιχεία των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών δείχνουν ότι, όσον αφορά τη μεταφορά μεγαλύτερων φορτίων σε μεγαλύτερες αποστάσεις, οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές θα πρέπει να παρουσιάζουν ένα σχετικό πλεονέκτημα. Ωστόσο, το επίπεδο των χρεώσεων για την υποδομή επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό τη δυνατότητα των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων να ανταγωνίζονται με τις οδικές μεταφορές. Με χαμηλά τέλη υποδομής βάσει οριακού κόστους, το νεκρό σημείο μεταξύ των οδικών και σιδηροδρομικών μεταφορών αντιστοιχεί σε μία απόσταση περίπου 450 χλμ. για ένα φορτηγό βαγόνι στις διεθνείς

μεταφορές. Με υψηλά τέλη υποδομής που καλύπτουν ολόκληρο το κόστος, το νεκρό σημείο υπολογίζεται περίπου στα 700 χλμ.²¹.

Η ανταγωνιστικότητα του τομέα στα διάφορα τμήματα της αγοράς θα επηρεαστεί από πολλούς παράγοντες. Η αποτελεσματική διαχείριση και κατανόηση του κόστους και των παραγόντων που το προκαλούν, καθώς και η λήψη μέτρων για τον έλεγχο και τη μείωση του κόστους αποτελούν ουσιώδεις απαιτήσεις ώστε οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές υπηρεσίες να είναι ανταγωνιστικές.

Παράγοντες που συμβάλουν στις χαμηλές επιδόσεις των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών:

- i) Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις συχνά δεν ικανοποιούν τις απαιτήσεις των πελατών σε θέματα ποιότητας από άποψη ταχύτητας, αξιοπιστίας (π.χ. για την εξασφάλιση έγκαιρης παράδοσης) και άλλων χαρακτηριστικών της υπηρεσίας, όπως η παροχή επιπλέον υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας (π.χ. συσκευασία, αποθήκευση, διανομή, ενημέρωση πελατών, κ.λπ.). Για παράδειγμα, η τήρηση των δρομολογίων των τρένων στις συνδυασμένες μεταφορές που πραγματοποιούνται στους μεγάλους ευρωπαϊκούς διαδρόμους έχει επιδεινωθεί δραματικά τα τελευταία χρόνια. Το 1999, μόλις το 60% του συνόλου των τρένων έφτασαν εγκαίρως (δηλαδή είχαν καθυστέρηση μικρότερη των 30 λεπτών)²². Κατά το πρώτο εξάμηνο του 2001, το ποσοστό των τρένων που έφτασαν εγκαίρως μειώθηκε περαιτέρω στο 42%. Το πρόβλημα της ποιότητας είναι ιδιαίτερα έντονο σε ορισμένους διαδρόμους όπως η διέλευση Βορρά-Νότου των Άλπεων μεταξύ Γερμανίας, Αυστρίας και Ιταλίας, όπου η έλλειψη αμαξοστοιχιών συχνά προκαλεί μεγάλες καθυστερήσεις στα σύνορα.
- ii) Επίσης, συχνά οι τιμές των υπηρεσιών δεν είναι ανταγωνιστικές και ποικίλλουν σημαντικά μεταξύ των μεταφορών. Μελέτες περιπτώσεων στον τομέα των μεταφορών πετροχημικών προϊόντων, όπου συγκρίθηκαν οι τιμές μεταξύ των εθνικών σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των νεοεισερχομένων, δείχνουν ότι οι τιμές των εθνικών μεταφορών μπορεί να είναι διπλάσιες από εκείνες που χρεώνουν οι νεοεισερχόμενες εταιρείες για τον ίδιο τύπο υπηρεσίας για τον οποίο απαιτούνται παρόμοιοι πόροι²³.
- iii) Οι ανεπάρκειες που παρατηρούνται όσον αφορά τη λειτουργία, τη χρήση του τροχαίου υλικού και της υποδομής εξακολουθούν να αποτελούν σημαντικό μειονέκτημα για το σιδηροδρομικό τομέα. Σύμφωνα με τα πορίσματα ενός κοινοτικού ερευνητικού έργου²⁴, θα μπορούσε να επιτευχθεί εξοικονόμηση

²¹ Nelldal/Troche/Wajsman (1999). How the railways should solve Europe's transportation headaches, Centre for Research and Education in Railway Engineering, Στοκχόλμη.

²² Επιστολή με ημερομηνία 29 Αυγούστου 2001 από την UIRR προς την Επίτροπο Loyola de Palacio.

²³ IG&H Management Consultants (2001), EPCA rail benchmarking study, 30 Οκτωβρίου.

²⁴ Halcrow Fox (1999), Profitability of rail transport and adaptability of railways (PRORATA). Έργο που χρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του 4ου προγράμματος πλαισίου για την έρευνα στον τομέα των μεταφορών.

κόστους (δηλ. περίπου το 25% του συνολικού τρέχοντος κόστους ή 15 δισεκατομμύρια ετησίως) εάν όλοι οι παράγοντες της αγοράς είχαν τις ίδιες επιδόσεις με τους καλύτερους. Από το ποσοστό αυτό, το ένα τρίτο θα μπορούσε να αποδοθεί στη λειτουργία των υπηρεσιών και τα δύο τρίτα στη λειτουργία της υποδομής. Σύμβουλοι της Mercer²⁵ υπολόγισαν τη δυνητική εξοικονόμηση κόστους από την καλύτερη αξιοποίηση του τροχαίου υλικού και του προσωπικού και ανέφεραν δυνητική αύξηση του φορτίου ανά βαγόνι 30%, μείωση του κόστους συντήρησης ανά βαγόνι 40%, αύξηση της παραγωγικότητας των αμαξοστοιχιών κατά 25% και αύξηση της παραγωγικότητας του πληρώματος κατά 15%. Σαφώς, ορισμένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις έχουν καταβάλει σημαντικές προσπάθειες τα τελευταία έτη προκειμένου να αξιοποιήσουν αυτές τις δυνατότητες. Ωστόσο, απομένει πολύς δρόμος έως ότου αυτές οι δυνατότητες αξιοποιηθούν πλήρως.

- iv) Ο ανταγωνισμός στις αγορές εθνικών και διεθνών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών εξακολουθεί να είναι πολύ περιορισμένος. Μολονότι η εθνική νομοθεσία ορισμένων χωρών επιτρέπει τον ανταγωνισμό, πολύ λίγες εταιρείες ανταγωνίζονται στην πραγματικότητα τις εθνικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Το μερίδιο τους στην αγορά σπάνια υπερβαίνει το 2%. Σύμφωνα με την τρέχουσα ευρωπαϊκή νομοθεσία, διεθνείς ενώσεις και επιχειρήσεις συνδυασμένων μεταφορών έχουν τη δυνατότητα να εκτελούν διεθνείς υπηρεσίες με ελεύθερη πρόσβαση. Ελάχιστα είναι τα παραδείγματα τέτοιων υπηρεσιών που έχουν υλοποιηθεί. Εξαιτίας του χαμηλού μεριδίου αγοράς των ανταγωνιστών έναντι των εθνικών σιδηροδρομικών μεταφορέων, η αγορά παρέχει ελάχιστα κίνητρα για ενίσχυση της καινοτομίας και της παραγωγικότητας.
- v) Οι εθνικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις ή οι διαχειριστές υποδομής – συχνά κατόπιν αιτήματος των κυβερνήσεων των κρατών μελών – εφαρμόζουν κανόνες προτεραιότητας για τον καθορισμό της χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής. Οι κανόνες αυτοί γενικώς ευνοούν τις επιβατικές υπηρεσίες έναντι των εμπορευματικών και ποικίλουν από χώρα σε χώρα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές υπηρεσίες να είναι βραδύτερες, λιγότερο αξιόπιστες και να αξιοποιούν σε μικρότερο βαθμό τη χωρητικότητα. Για το λόγο αυτό είναι επιθυμητή η διεξαγωγή διαλόγου σε ευρωπαϊκό επίπεδο ώστε οι υφιστάμενοι κανόνες προτεραιότητας να γίνουν πιο συνεπείς και λιγότερο αντιεμπορευματικοί.
- vi) Τα τέλη υποδομής αντιπροσωπεύουν σημαντικό ποσοστό του συνολικού κόστους παραγωγής για τους σιδηροδρόμους. Το ποσοστό αυτό εξαρτάται από το επίπεδο αξιοποίησης της υποδομής και από τον τύπο της υπηρεσίας, αλλά ρεαλιστικά μπορεί να φτάνει έως και το 30%. Η καλή κατανόηση και η ορθή απόδοση του κόστους αυτού είναι ουσιώδεις προκειμένου να διασφαλιστεί η λήψη

²⁵

Reinhardt M./D. Schneiderbauer/M. Kadar (1998), Levers of Value Creation for Freight Railways, Mercer on Transport, Τόμος VI, Αριθμός 2.

ορθολογικών αποφάσεων σχετικά με τη λειτουργία των υπηρεσιών. Είναι σημαντικό αυτό να πραγματοποιηθεί κατά τρόπο ώστε να μην εφαρμόζονται τιμές απαγορευτικές για τις οριακές ροές κυκλοφορίας.

- vii) Όταν τα τρένα περνούν από το δίκτυο ενός διαχειριστή υποδομής σε άλλο ή παραδίδονται από τη μία σιδηροδρομική επιχείρηση σε άλλη ή όταν εμπλέκονται αρχές ελέγχου (π.χ. ασφάλεια, τελωνεία), τότε είναι πολύ πιθανόν να είναι αναγκαία η ηλεκτρονική ανταλλαγή δεδομένων. Αυτές οι ανάγκες δεδομένων θα αυξάνονται καθώς περισσότερες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα εκτελούν υπηρεσίες, όμως σε κάθε περίπτωση τα σημερινά συστήματα ανταλλαγής δεδομένων σε έντυπη μορφή δεν είναι κατάλληλα για τις ανάγκες του 21ου αιώνα και οδηγούν σε καθυστερήσεις και αναξιόπιστες υπηρεσίες.
- viii) Οι περιορισμοί όσον αφορά τη χωρητικότητα μπορούν να αποτελέσουν απειλή για την ανάπτυξη των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Ακόμη και με μέτριους ρυθμούς ανάπτυξης, το πρόβλημα θα εμφανιστεί όταν για ορισμένα τμήματα της σιδηροδρομικής υποδομής δεν θα διατίθεται πλέον εμπορικά ελκυστική χωρητικότητα, ακόμα και μετά τη λήψη μέτρων για την ανακατανομή της κυκλοφορίας.
- ix) Η ανταγωνιστικότητα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών πλήττεται σε κάποιο βαθμό από την ανισορροπία που χαρακτηρίζει το πλαίσιο που διέπει τους διάφορους τρόπους μεταφοράς. Η απουσία συνεπούς και ολοκληρωμένου πλαισίου χρέωσης της υποδομής και η απουσία εσωτερικής του εξωτερικού κόστους σε άλλους τομείς, όπως οι οδικές μεταφορές, οδηγεί σε στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων τρόπων μεταφοράς. Επιπλέον, οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές τίθενται σε μειονεκτική θέση εξαιτίας της ανεπαρκούς επιβολής της κοινοτικής νομοθεσίας σε άλλους τομείς, όπως οι οδικές μεταφορές.

1.2.Η ανησυχητική επιδείνωση των επιδόσεων και της ποιότητας των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών

Σύμφωνα με έρευνες μεταξύ πελατών²⁶, η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών σιδηροδρόμων πλήττεται από ορισμένα προβλήματα, όπως οι μη ανταγωνιστικές τιμές, οι απαράδεκτες καθυστερήσεις στην παροχή πληροφοριών σχετικά με τα κόμιστρα, η έλλειψη προσανατολισμού στον πελάτη και συχνά η απουσία πληροφοριών σχετικά με το πού βρίσκονται τα βαγόνια και το φορτίο. Ωστόσο, ο σημαντικότερος λόγος για τον οποίο οι πελάτες δεν μένουν ικανοποιημένοι από τις υπηρεσίες σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών είναι η μέτρια και συνεχώς επιδεινούμενη ποιότητα των υπηρεσιών, ιδίως όσον αφορά τις διεθνείς υπηρεσίες. Σύμφωνα με εκτιμήσεις του Ομίλου Symonds, η μέση εμπορική ταχύτητα των υπηρεσιών διεθνών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών στους βασικούς διαδρόμους Βορρά-Νότου και Ανατολής-

²⁶

Βλέπε για παράδειγμα Symonds Group (2001), A study on single wagonload rail traffic, σ. 95 κ.ε..

Δύσης είναι συνήθως περίπου 20 χλμ./ώρα στην Ευρώπη²⁷. Η συνέπεια και η αξιοπιστία της υπηρεσίας επίσης δεν είναι καθόλου ικανοποιητικές.

Το 1999, μόλις το 60% του συνόλου των τρένων που πραγματοποιήσαν συνδυασμένες μεταφορές έφτασαν έγκαιρα (δηλαδή είχαν καθυστέρηση μικρότερη των 30 λεπτών). Κατά το πρώτο εξάμηνο του 2001, το ποσοστό των τρένων που έφτασαν έγκαιρα μειώθηκε περαιτέρω σε 42%. Το πρόβλημα ποιότητας είναι ιδιαίτερα έντονο σε ορισμένους διαδρόμους όπως η διέλευση Βορρά-Νότου των Άλπεων μεταξύ Γερμανίας, Αυστρίας και Ιταλίας, όπου η έλλειψη μηχανών έλξης συχνά προκαλεί μεγάλες καθυστερήσεις στα σύνορα.

Η έλλειψη ποιοτικών υπηρεσιών έχει σημαντικό κόστος για τους σιδηροδρόμους. Για παράδειγμα, έχει υπολογιστεί ότι οι χαμηλές επιδόσεις των διεθνών συνδυασμένων μεταφορών που βασίζονται στους σιδηροδρόμους, υπό τη χορηγία της UIRR, κόστισαν συνολικά 41 εκατ. ευρώ το 1999²⁸ (συμπεριλαμβανομένης της μη αποτελεσματικής χρήσης των παγίων στοιχείων, των αγωγών από επιχειρήσεις συνδυασμένων μεταφορών και των διαφυγόντων κερδών λόγω απώλειας κύκλου εργασιών).²⁹ Ορισμένες φορές προβάλλεται το επιχείρημα ότι η κατάσταση αυτή είναι ικανοποιητική εφόσον οι πελάτες έχουν επιλογή, για παράδειγμα στρεφόμενοι σε έναν οδικό μεταφορέα. Ωστόσο, στο πλαίσιο μίας ευρύτερης πολιτικής, αυτό δεν είναι αποδεκτό καθώς οι χαμηλές επιδόσεις μίας σιδηροδρομικής επιχείρησης με κυρίαρχη θέση στην αγορά επιβαρύνει περαιτέρω την κοινωνία.

Έχει ζωτική σημασία για το μέλλον των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών να ληφθεί μία συνεκτική σειρά μέτρων προκειμένου να εισαχθούν κίνητρα για την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας στις επιχειρηματικές σχέσεις μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και άλλων παραγόντων της αγοράς, όπως οι πελάτες και οι διαχειριστές υποδομής. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή προτείνει μία συνολική ευρωπαϊκή προσέγγιση σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών στις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές, που περιλαμβάνει τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, τους διαχειριστές υποδομής και τους πελάτες των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών.

Η οδηγία 2001/14/EK απαιτεί την καθιέρωση συστημάτων επιδόσεων, τα οποία καθιστούν τους διαχειριστές υποδομής και τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις υπεύθυνους για την ποιότητα των υπηρεσιών τους και συμβάλλουν στην καλύτερη αξιοποίηση του σιδηροδρομικού δικτύου. Η παροχή τέτοιων κινήτρων θα πρέπει να επεκταθεί σε όλους όσους παρέχουν υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Απουσία επαρκούς επιπέδου ανταγωνισμού, ένα τέτοιο υποχρεωτικό σύστημα βασιζόμενο σε μία νομική πράξη θα παράσχει κίνητρα για τη βελτίωση των επιδόσεων των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών στην Ευρώπη. Ορισμένες

²⁷ Symonds Group (2001), A study on single wagonload rail traffic, σ. 43.

²⁸ Το ποσό αυτό αντιστοιχεί περίπου στο 6% των συνολικών εσόδων της UIRR διεθνώς, τα οποία ανέρχονται σε 650 εκατ. ευρώ περίπου.

²⁹ UIRR/Booz Allen & Hamilton (2000), A quality strategy for combined transport, The beginning of a transformation, τελική έκθεση, 21 Νοεμβρίου, σ. 40.

σιδηροδρομικές επιχειρήσεις έχουν ήδη συμφωνήσει να υπογράψουν συμβάσεις επιδόσεων με τους πελάτες τους για την παροχή εθνικών υπηρεσιών³⁰. Ωστόσο, σε πολλές χώρες αυτό δεν ισχύει. Ελάχιστες είναι οι συμβάσεις επιδόσεων που έχουν συναφθεί για την παροχή διεθνών εμπορευματικών υπηρεσιών.

Εναλλακτικά, η Κοινότητα θα μπορούσε να ακολουθήσει μία προσέγγιση αποζημιώσεων και να καθορίσει μέσω της κοινοτικής νομοθεσίας τους όρους καταβολής και το επίπεδο των αποζημιώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις της υπηρεσίας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σκοπεύει να προτείνει νομικά μέτρα και να υποδείξει συμπληρωματικές εθελοντικές δράσεις για την παροχή ενός ολοκληρωμένου συστήματος κινήτρων ποιότητας.

Αυτή η ευρωπαϊκή προσέγγιση όσον αφορά την ποιότητα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών υπηρεσιών περιλαμβάνει 5 στοιχεία:

1) Παρακολούθηση της ποιότητας των σιδηροδρομικών υπηρεσιών

Το Σύστημα Παρακολούθησης της Σιδηροδρομικής Αγοράς (RMMS) θα παρακολουθεί την εφαρμογή αυτής της ευρωπαϊκής προσέγγισης όσον αφορά την ποιότητα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών υπηρεσιών με την βοήθεια κατάλληλων δεικτών τους οποίους θα συγκεντρώνει. Εάν αποδειχθεί ότι η προσέγγιση αυτή δεν είναι βιώσιμη, η Κοινότητα θα εισαγάγει νομοθεσία με σκοπό την καθιέρωση ειδικών δεικτών για τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές υπηρεσίες.

2) Εθελοντικές συμβατικές δεσμεύσεις ποιότητας

Οι ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συμπεριλαμβάνουν συστηματικά στις συμβάσεις που υπογράφουν με τους πελάτες τους δεσμεύσεις όσον αφορά την ποιότητα των υπηρεσιών κατά τρόπο δίκαιο και χωρίς διακρίσεις. Βάσει κοινής συμφωνίας μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των πελατών τους, στα συμβατικά κριτήρια ποιότητας θα πρέπει να περιλαμβάνονται τουλάχιστα τα ακόλουθα:

Για τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις:

- ένα σαφώς καθορισμένο χρονοδιάγραμμα αναχωρήσεων και αφίξεων (υποχρεωτικό)
- συνέπεια όσον αφορά την τήρηση των ωραρίων των δρομολογίων (υποχρεωτικό)
- σαφής ευθύνη απέναντι στον πελάτη για το σύνολο της αλυσίδας μεταφοράς (υποχρεωτικό)
- ασφαλής μεταφορά χωρίς φθορές (υποχρεωτικό)

³⁰ Κυρίως για τις συνδυασμένες μεταφορές, αλλά επίσης και για ορισμένους μεγάλους πελάτες.

- επαρκής και έγκαιρη παροχή πληροφοριών στον πελάτη (υποχρεωτικό)
- τακτική και αξιόπιστη υπηρεσία (υποχρεωτικό)
- χρόνοι μεταφοράς προσαρμοσμένοι στην αγορά (προαιρετικό)
- χρόνος άφιξης και αναχώρησης προσαρμοσμένος στην αγορά (προαιρετικό)
- διαφανές τιμολόγηση (προαιρετικό)
- επαρκές και καθαρό τροχαίο υλικό καθώς και έγκαιρη παροχή του τροχαίου υλικού (προαιρετικό)

Για τους πελάτες:

- έγκαιρη παράδοση των βαγονιών και του φορτίου στο σημείο παραλαβής (υποχρεωτικό)
- έγκαιρη παράδοση ορθών εγγράφων (υποχρεωτικό)
- έγκαιρη ενημέρωση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων σχετικά με οποιαδήποτε καθυστέρηση ή αλλαγή (προαιρετικό)
- παράδοση του φορτίου στη μορφή και τη συσκευασία που έχει συμφωνηθεί μεταξύ των μερών (προαιρετικό)

3) Νομικώς δεσμευτικά κίνητρα για τη διασφάλιση υπηρεσιών υψηλής ποιότητας

Οι συμβατικές δεσμεύσεις θα πρέπει να συνοδεύονται από νομικώς δεσμευτικά κίνητρα και για τα δύο μέρη προκειμένου να εξασφαλίζεται η παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας. Τα κίνητρα αυτά θα πρέπει να καθοριστούν σύμφωνα με κοινές αρχές. Θα πρέπει να είναι οικονομικής φύσεως, υπό μορφή ενός συστήματος αποζημιώσεων και ενός συστήματος ανταμοιβής/επιβάρυνσης («bonus/malus») με κατάλληλη από κοινού ανάληψη του κινδύνου και της ανταμοιβής, αποφεύγοντας την ανταμοιβή για την απλή εκτέλεση των όσων ορίζει η σύμβαση. Τα κίνητρα θα πρέπει να ισχύουν για ολόκληρο το προϊόν και όχι μόνο για μέρη αυτού και θα πρέπει να καλύπτουν κινδύνους που μπορούν να είναι υπό τον έλεγχο των σιδηροδρόμων και των πελατών αντίστοιχα. Ένα σύστημα επιδόσεων «bonus/malus» θα πρέπει να είναι συμβατό, όσον αφορά τη σύλληψή του, με το σύστημα επιδόσεων που ισχύει μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των διαχειριστών υποδομής, το οποίο καθιερώνεται σύμφωνα με την οδηγία 2001/14 προκειμένου να εξασφαλιστεί η κατάλληλη αμοιβαία ανάληψη των κινδύνων.

4) Εθελοντικά συστήματα επιδόσεων μεταξύ συνεργαζόμενων σιδηροδρομικών επιχειρήσεων

Οι ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα πρέπει να δεσμευτούν να καθιερώσουν μεταξύ τους ένα σύστημα επιδόσεων για τις διεθνείς σιδηροδρομικές εμπορευματικές υπηρεσίες που παρέχονται στο πλαίσιο συνεργασίας. Το σύστημα αυτό θα πρέπει να παρέχει αποτελεσματικά κίνητρα για τη διασφάλιση υψηλών επιπέδων ποιότητας και για

την απόδοση ευθυνών σε όλους τους εμπλεκόμενους παράγοντες για τους κινδύνους που βρίσκονται υπό τον έλεγχό τους. Το σύστημα αυτό θα πρέπει επίσης να είναι συμβατό, βάσει του σχεδιασμού του, με το σύστημα επιδόσεων που εφαρμόζεται μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των διαχειριστών υποδομής, το οποίο καθιερώνεται σύμφωνα με την οδηγία 2001/14 προκειμένου να εξασφαλιστεί η κατάλληλη αμοιβαία ανάληψη των κινδύνων.

5) Βελτίωση των διαδικασιών λειτουργίας των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων

Οι ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα πρέπει να αναλάβουν εθελοντικές δράσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών λειτουργίας τους για την παροχή εθνικών και διεθνών υπηρεσιών σε μία από κοινού προσπάθεια με τους πελάτες τους. Οι προσπάθειες αυτές περιστρέφονται γύρω από τα ακόλουθα εμπορικά και λειτουργικά ζητήματα:

- Βελτιωμένες διαδικασίες προγραμματισμού μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων και των πελατών τους, για παράδειγμα με τη χρήση κοινών προτύπων αίτησης υπηρεσίας και κοινών διαδικασιών σταδιακού προγραμματισμού·
- Σαφείς και κοινοί κανόνες και διαδικασίες κρατήσεων με σκοπό την τήρηση των προδιαγραφών χρονικού προγραμματισμού και την αντιμετώπιση των προβλημάτων των υπεράριθμων κρατήσεων και της καθυστερημένης αποδοχής παραγγελιών·
- Κοινός προγραμματισμός παρακαμπτήριων διαδρομών όταν οι κύριες διαδρομές είναι κλειστές για λόγους συντήρησης·
- Ορισμός μίας επικεφαλής σιδηροδρομικής επιχείρησης, η οποία θα είναι υπεύθυνη για κάθε υπηρεσία η οποία παρέχεται σε συνεργασία με άλλη επιχείρηση και θα αποτελεί ένα σαφές και υπεύθυνο σημείο επαφής με τους πελάτες.

Ενίσχυση της θέσης των πελατών των σιδηροδρομικών εμπορευματικών υπηρεσιών με την παροχή της δυνατότητας σε εξουσιοδοτούμενους αιτούντες να υποβάλλουν αιτήσεις για σιδηροδρομικές διαδρομές

Ένας εξουσιοδοτούμενος αιτών στις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές θα μπορούσε να είναι, για παράδειγμα, ένας μεταφορέας ή ένας πράκτορας διαμετακόμισης ο οποίος ενδιαφέρεται να χρησιμοποιήσει τον σιδηρόδρομο για τη μεταφορά σημαντικών και σχετικά σταθερών, κατά την πάροδο του χρόνου, όγκων φορτίου. Για τον σκοπό αυτό, ο μεταφορέας μπορεί να επιλέξει να υπογράψει σύμβαση με μία επιχείρηση σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, εάν όμως δεν μπορεί να βρει στην αγορά μία προσφορά που να ικανοποιεί τις ανάγκες του, μπορεί ο ίδιος να υποβάλει αίτηση για μία σιδηροδρομική διαδρομή και να ξεκινήσει τον σχεδιασμό και την οργάνωση μίας υπηρεσίας, της οποίας την έλξη θα ανέθετε υπεργολαβικά σε μία σιδηροδρομική επιχείρηση.

Οι εξουσιοδοτούμενοι αιτούντες υποδηλώνουν μία προσανατολισμένη στον πελάτη μεταστροφή όσον αφορά τον ορισμό της υπηρεσίας μεταφοράς από την (παραδοσιακή) σιδηροδρομική επιχείρηση προς τον πελάτη των εμπορευματικών μεταφορών. Η

δυνατότητα που έχει ένας μεταφορέας να παρουσιάζει τις ανάγκες του τόσο στο διαχειριστή της υποδομής όσο και σε μία ή περισσότερες υποψήφιες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις είναι επιπλέον σημαντική για την καινοτομία και την ανάπτυξη των υπηρεσιών. Η είσοδος των εξουσιοδοτούμενων αιτούντων στον τομέα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών σημαίνει επίσης ότι οι πελάτες θα μπορούν να ενεργούν με τον ίδιο τρόπο απέναντι σε όλους τους τρόπους μεταφοράς. Εάν δεν μπορούν να βρουν μία κατάλληλη προσφορά στην αγορά θα έχουν πάντοτε τη δυνατότητα να σχεδιάζουν και να θέτουν σε εφαρμογή μεταφορικές λύσεις προσαρμοσμένες στις ανάγκες τους, οι οποίες θα μπορούν να περιλαμβάνουν από τον σχεδιασμό της μεταφοράς έως την εκμετάλλευση και την ιδιοκτησία των οχημάτων.

Η ανεξαρτησία βασικών λειτουργιών της διαχείρισης υποδομής, όπως η κατανομή των σιδηροδρομικών διαδρομών, από τις δραστηριότητες των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων αποτελεί προϋπόθεση ώστε να έχει επωφελή αποτελέσματα η δυνατότητα εισόδου εξουσιοδοτούμενων αιτούντων στην αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Θα συμβάλει στη δημιουργία ενός κλίματος συνεργασίας, το οποίο θα χαρακτηρίζεται από αμοιβαία εμπιστοσύνη και μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις. Η Επιτροπή, στο μεταξύ, θα παρακολουθεί στενά την αποτελεσματικότητα του υφιστάμενου τομεακού πλαισίου για τη διευκόλυνση της δίκαιης και άνευ διακρίσεων πρόσβασης στην υποδομή.

Εξασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της αγοράς φορτηγών οχημάτων και των κανόνων κατανομής των οχημάτων αυτών για χρήση στις διεθνείς υπηρεσίες

Από τη δεκαετία του '70, παρατηρείται μεγάλη μείωση του στόλου των φορτηγών οχημάτων στην ΕΕ. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90, η ορθολογική οργάνωση του στόλου εντατικοποιήθηκε και το 1997 ο στόλος αυτός αποτελούνταν από μόλις 550.000 περίπου μονάδες σε σύγκριση με 1,5 εκατομμύριο το 1970. Περίπου το ένα τρίτο του στόλου αποτελείται από ιδιωτικά οχήματα. Στη Δυτική Ευρώπη, τα περισσότερα οχήματα σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών το 1995 είχαν ηλικία 16-26 ετών, ενώ οι στόλοι στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, οι οποίοι αντικαθίσταντο με μεγαλύτερη συνέπεια, ήταν 6-16 ετών. Οι στόλοι των ιδιωτικών οχημάτων έχουν γενικά χαμηλότερο μέσο όρο ηλικίας σε σύγκριση με τους κρατικούς στόλους. Καθώς η μέση ηλικία των οχημάτων είναι υψηλή, τα τεχνικά τους χαρακτηριστικά συχνά δεν συμβαδίζουν με τις τρέχουσες απαιτήσεις της αγοράς.

Τα γενικά χαρακτηριστικά των ευρωπαϊκών εμπορευματικών μεταφορών είναι τέτοια ώστε η παραγωγικότητα του στόλου των οχημάτων να περιορίζεται σοβαρά και να είναι κατώτερη από την παραγωγικότητα των Αμερικανών και Ρώσων μεταφορέων. Για παράδειγμα, ενώ ο μέσος όρος στην Ευρώπη είναι 350.000 καθαρά τονοχιλιόμετρα/όχημα/έτος, στις ΗΠΑ ο μέσος όρος είναι περίπου 4 εκατομμύρια καθαρά τονοχιλιόμετρα/όχημα/έτος. Αυτό αντικατοπτρίζει εν μέρει το αντίστοιχο μέσο μήκος διαδρομής, το οποίο είναι 250 χλμ. και 1.350 χλμ. αντίστοιχα, αλλά επίσης και τους τεχνικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζει η Ευρώπη (π.χ. έλλειψη διαλειτουργικότητας, έμφαση σε μικτές μεταφορές επιβατών και εμπορευμάτων). Ένα ειδικότερο ζήτημα που αφορά την παραγωγικότητα είναι ο χρόνος κατά τον οποίο τα οχήματα κυκλοφορούν χωρίς φορτίο. Περίπου το 50% των οχημάτων στο ευρωπαϊκό

δίκτυο κυκλοφορούν κενά χωρίς να αποφέρουν έσοδα πωλήσεων για τους σιδηροδρόμους. Υπάρχουν σημαντικές δυνατότητες να βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα ως προς το κόστος, καθώς το κόστος των φορτηγών οχημάτων αντιπροσωπεύει περίπου το 20% του συνολικού κόστους παραγωγής μίας επιχείρησης σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών.

Η Επιτροπή ενθαρρύνει την βιομηχανία να καθιερώσει ένα αποτελεσματικό σύστημα κατανομής των οχημάτων για τις διεθνείς υπηρεσίες ώστε να μειωθούν στο ελάχιστο τα δρομολόγια χωρίς φορτίο. Η κατανομή των οχημάτων μεταξύ των σιδηροδρόμων για διεθνείς μεταφορές θα μπορούσε να καταστεί πιο αποτελεσματική με τη χρήση τεχνικών ΤΠ λαμβάνοντας υπόψη τα τέλη που χρεώνονται για τις διαδρομές χωρίς φορτίο ώστε να φτάσουν στο σημείο χρήσης με σκοπό την ικανοποίηση της ζήτησης. Το σύστημα αυτό θα μπορούσε να συμπληρωθεί από ένα σύστημα δημοπρατήσεων χωρητικότητας σιδηροδρομικών οχημάτων που θα κυκλοφορούσαν κενά³¹.

1.3. Αντιμετώπιση των εμποδίων εισόδου στην αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών

Οποιοσδήποτε φορέας εκμετάλλευσης τρένων εμπορευματικών μεταφορών επιθυμεί να παρέχει ευρωπαϊκές υπηρεσίες εξακολουθεί να αντιμετωπίζει ορισμένους σημαντικούς φραγμούς για την είσοδό του στην αγορά.

- i) Η πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υπηρεσιών αποτελεί ένα βασικό ζήτημα. Σε ορισμένα δίκτυα, για παράδειγμα, το ρεύμα έλξης που παρέχεται από την εθνική σιδηροδρομική επιχείρηση είναι πολύ πιο ακριβό από ό,τι στην κανονική αγορά ηλεκτρικού ρεύματος. Συχνά, ο παροχέας του ρεύματος έλξης δεν προβλέπει τη διανομή ηλεκτρικού ρεύματος από εναλλακτικούς προμηθευτές. Σε άλλα δίκτυα, η πρόσβαση ιδιωτικών σιδηροδρομικών επιχειρήσεων σε σημαντικές εγκαταστάσεις, όπως σταθμούς, χώρους διαλογής και γραμμές στάθμευσης δεν είναι εφικτή ορισμένες φορές καθώς είναι «δεσμευμένη» από τους εθνικούς μεταφορείς μέσω μακροχρόνιων συμβάσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις δεν υπάρχει πρόσβαση χωρίς διακρίσεις σε βασικές υπηρεσίες, όπως υπηρεσίες ρυμούλκησης.

Οι νέοι σιδηροδρομικοί μεταφορείς που επιθυμούν να εγκατασταθούν με επιτυχία στην αγορά απέναντι στις κυρίαρχες εθνικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις με σκοπό την ενίσχυση του ανταγωνισμού σαφώς χρειάζονται περισσότερη υποστήριξη προκειμένου να αντιμετωπίσουν τα εμπόδια που παρουσιάζονται για την είσοδό τους στην αγορά. Οι εθνικοί ρυθμιστικοί φορείς θα πρέπει να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο όσον αφορά την παρακολούθηση και αξιολόγηση τέτοιων διαρθρωτικών φραγμών και τη λήψη των κατάλληλων

³¹ Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί είτε με την υποβολή προσφορών από μεταφορείς για την εξασφάλιση κενού χώρου σε τρένα, όπως σε μία παραδοσιακή δημοπρασία, με μία οριακή τιμή (δηλ. η διαφορά οριακού κόστους μεταξύ της διαχείρισης της κυκλοφορίας και της μεταφοράς κενών τρένων) ή, εναλλακτικά, με την προσφορά μίας τιμής από τους μεταφορείς, την οποία οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα μπορούν είτε να αποδέχονται είτε να απορρίπτουν.

μέτρων για την αντιμετώπισή τους. Σε περιπτώσεις όπου η αρμοδιότητα του εθνικού ρυθμιστικού φορέα δεν μπορεί να καλύψει την ουσία του προβλήματος, για παράδειγμα στην περίπτωση των διεθνών υπηρεσιών, είναι σημαντικό οι ρυθμιστικοί φορείς να συνεργάζονται σε διεθνές επίπεδο. Επιπλέον, η Επιτροπή προτείνει να ενισχυθούν οι εξουσίες των εθνικών ρυθμιστικών φορέων με σκοπό τη διασφάλιση πρόσβασης χωρίς διακρίσεις σε υπηρεσίες και εγκαταστάσεις υπηρεσιών.

- ii) Ένας σημαντικός φραγμός για την έναρξη παροχής ιδιωτικών σιδηροδρομικών υπηρεσιών είναι η έλλειψη μίας επαρκώς λειτουργικής αγοράς στον τομέα της έλξης. Οι αγορές μεταχειρισμένων μηχανών έλξης ή αγορές χρηματοδοτικής μίσθωσης μηχανών έλξης είναι ελάχιστες και πολύ μικρές. Ορισμένοι σιδηροδρομικοί προμηθευτές και εταιρείες χρηματοδοτικής μίσθωσης τροχαίου υλικού δραστηριοποιούνται στην ευρωπαϊκή αγορά. Στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν, η προσφορά συχνά δεν είναι επαρκής για την κάλυψη της ζήτησης. Οι διαφορετικές διαδικασίες πιστοποίησης και έγκρισης στα κράτη μέλη δημιουργούν σημαντικούς κινδύνους και κόστος για την εταιρεία εκμίσθωσης ή χρηματοδοτικής μίσθωσης καθώς είναι γνωστό εκ των προτέρων ότι το τροχαίο υλικό μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο σε εθνικό δίκτυο. Οι μισθωτές συνήθως ενδιαφέρονται για βραχυπρόθεσμες συμβάσεις· ωστόσο, η περίοδος απόσβεσης σπάνια είναι μικρότερη των 20 ετών με αποτέλεσμα, εφόσον η εταιρεία χρηματοδοτικής μίσθωσης είναι υποχρεωμένη να καλύπτει τον υπολειμματικό κίνδυνο, τα μισθώματα είναι γενικά τόσο υψηλά ώστε συχνά να μην ενδιαφέρουν έναν νεοεισερχόμενο.

Προκειμένου να αντιμετωπίσει το πρόβλημα αυτό, η Επιτροπή προτείνει την παροχή αρχικής ενίσχυσης σε όλους τους μεταφορείς που μεταβιβάζουν όγκους μεταφορών από το οδικό δίκτυο σε άλλους τρόπους μεταφοράς, όπως οι σιδηρόδρομοι. Ένα νέο διατροπικό πρόγραμμα στήριξης (Marco Polo), το οποίο καλύπτει την περίοδο έως το 2010 πρόκειται να προταθεί σύντομα. Ειδικότερα, καταλυτικές δράσεις (π.χ. μέτρα που βοηθούν στην αντιμετώπιση διαρθρωτικών εμποδίων και υποστηρίζουν την αποτελεσματική λειτουργία των αγορών μεταφορών, όπως η αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών) θα είναι επιλέξιμες για χρηματοδοτική και διοικητική στήριξη από την Επιτροπή.

- iii) Οι οδηγοί των αμαξοστοιχιών δεν μπορούν ακόμη να διασχίζουν τα σύνορα με απλές διαδικασίες. Οι διαφορετικοί εθνικοί κανονισμοί που διέπουν το πρόγραμμα σπουδών και τους όρους εξέτασής τους αποτελούν σημαντικό φραγμό για τις επιχειρήσεις που σκοπεύουν να προσφέρουν ανταγωνιστικές, διεθνείς υπηρεσίες, καθώς χρειάζονται οδηγούς που να διαθέτουν άδεια για όλα τα δίκτυα τα οποία χρησιμοποιούνται. Η εναρμόνιση της κατάρτισης των οδηγών θα εξάλειφε ένα σημαντικό φραγμό στην αγορά και θα προωθούσε τη δημιουργία μίας διεθνούς αγοράς σιδηροδρομικών υπηρεσιών.

Η πρόταση οδηγίας για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων, σε συνδυασμό με την ταχεία εφαρμογή της οδηγίας για τη διαλειτουργικότητα στα συμβατικά σιδηροδρομικά συστήματα θα οδηγήσει στην εναρμόνιση των προγραμμάτων

σπουδών και των όρων εξέτασης των οδηγών αμαξοστοιχιών. Επιπλέον, η Επιτροπή ενθαρρύνει την βιομηχανία να δημιουργήσει ένα ανοικτό ευρωπαϊκό κέντρο κατάρτισης οδηγών αμαξοστοιχιών. Μία τέτοια πρωτοβουλία μπορεί να προωθηθεί με την ενίσχυση των κοινοτικών κοινωνικών ταμείων και μέσω του βου κοινοτικού προγράμματος πλαισίου για την ΕΤΑ για τον καθορισμό καινοτόμων μεθόδων για την κατάρτιση των οδηγών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

- iv) Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες ανοικτής πρόσβασης στο εξωτερικό και οι ιδιοκτήτες οχημάτων αντιμετωπίζουν το πρόβλημα ότι είναι υποχρεωμένοι να φροντίζουν για την επιστροφή του τροχαίου υλικού τους στους σταθμούς της χώρας όπου εδρεύουν σε περίπτωση βλάβης ή περιοδικής γενικής επιθεώρησης. Οι ισχύοντες κανόνες δεν επιτρέπουν την επιτόπια επισκευή ή συντήρηση. Αντιθέτως, τα οδικά οχήματα μπορούν να συντηρούνται και να επισκευάζονται οπουδήποτε στην Ευρώπη. Οι απαιτήσεις αυτές αυξάνουν το κόστος όλων των σιδηροδρομικών μεταφορών και έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της ανταγωνιστικότητας των σιδηροδρομικών υπηρεσιών σε σύγκριση με τις οδικές μεταφορές. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα αυτό, ο προτεινόμενος Ευρωπαϊκός Οργανισμός Σιδηροδρόμων θα βοηθήσει την προώθηση της αμοιβαίας αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων των συνεργείων συντήρησης και ενός συστήματος πιστοποίησης των συνεργείων.
- v) Η απαίτηση που επιβάλλεται στις μικρές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που εισέρχονται στην αγορά να εγκαθιστούν ένα σύστημα αυτόματης προστασίας των τρένων (ATP) αποτελεί ένα σημαντικό (και συχνά ανυπερβλήτο) φραγμό θέτοντας έτσι τους νεοεισερχόμενους σε ανταγωνιστικά μειονεκτική θέση έναντι των εθνικών μεταφορέων. Προβλήματα έχουν προκύψει, για παράδειγμα, στη σιδηροδρομική κυκλοφορία μεταξύ Κάτω Χωρών και Γερμανίας, μεταξύ Γερμανίας και Δανίας, καθώς και στη γέφυρα του Öresund. Μία συνήθης ένσταση είναι ότι απαιτείται υπερβολικά μεγάλο χρονικό διάστημα για την εξασφάλιση και τοποθέτηση των συστημάτων ATP. Οι τιμές τέτοιων εθνικών συστημάτων, τα οποία συχνά παράγονται από μονοπωλιακούς προμηθευτές, είναι γενικά υψηλές και ποικίλουν σε μεγάλο βαθμό από χώρα σε χώρα. Ένας από τους λόγους για τους οποίους έχει επικρατήσει η μονοπωλιακή προσφορά είναι η απουσία αγορών μεταχειρισμένων συστημάτων ATP και τροχαίου υλικού. Η ταχεία εφαρμογή του ERTMS και η εμφάνιση μεταχειρισμένων μηχανών έλξης εξοπλισμένων με το σύστημα ERTMS πιθανότατα θα επιλύσει σταδιακά το πρόβλημα.
- vi) Οι ιδιωτικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις υφίστανται σήμερα διακρίσεις σε σύγκριση με τις κρατικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, καθώς δεν έχουν πρόσβαση στην Ευρωπαϊκή Εταιρεία για τη Χρηματοδότηση Σιδηροδρομικού Τροχαίου Υλικού (EUROFIMA). Η κρατική εγγύηση που παρέχεται σήμερα για τις εθνικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις τους δίνει ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των ιδιωτικών σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.

Τήρηση απλών διαδικασιών τελωνειακής διαμετακόμισης με ταυτόχρονη εκπλήρωση των νόμιμων λειτουργιών επιθεώρησης από τις τελωνειακές αρχές

Οι εθνικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις εδώ και μεγάλο διάστημα εκμεταλλεύονται το πλεονέκτημα της εφαρμογής ειδικών απλοποιημένων διαδικασιών τελωνειακής διαμετακόμισης. Η διαδικασία αυτή προβλέπει, μεταξύ άλλων διευκολύνσεων, την απαλλαγή από εγγυήσεις και άλλες συνοριακές διατυπώσεις σχετικές με τη διαμετακόμιση. Η απλοποιημένη διαδικασία διαμετακόμισης για τους σιδηροδρόμους καθιερώθηκε την εποχή που οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις ήταν δημόσιες επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, ορισμένες (δημόσιες) τελωνειακές λειτουργίες μεταβιβάστηκαν στις ίδιες τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Με τον τρόπο αυτό κατέστη δυνατή η απλοποίηση των τελωνειακών υπηρεσιών προς το αμοιβαίο συμφέρον όλων των εμπλεκόμενων, δηλαδή των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, των εξαγωγέων και των τελωνειακών αρχών (π.χ. μείωση του κόστους μέσω της απασχόλησης λιγότερου προσωπικού για τις τελωνειακές διαδικασίες, υψηλότερη εμπορική ταχύτητα για τις διεθνείς υπηρεσίες καθώς θα μπορούσαν να αποφευχθούν οι στάσεις στα σύνορα, κλπ.).

Οι βασικές προϋποθέσεις που θα πρέπει να πληρούνται ώστε να είναι δυνατή η πρόσβαση σε αυτή την απλοποιημένη διαδικασία είναι:

- τήρηση αρχείων προς επιθεώρηση από τα τελωνεία σε ένα κεντρικό λογιστικό κέντρο, το οποίο θα δημιουργείται από τη σιδηροδρομική επιχείρηση σε κάθε χώρα·
- χρήση του εγγράφου σιδηροδρομικής μεταφοράς ως εγγράφου τελωνειακής διασάφησης·
- τα εμπορεύματα μεταφέρονται σε κάθε χώρα από διαφορετική σιδηροδρομική επιχείρηση, η οποία συνεργάζεται με όλες τις υπόλοιπες επιχειρήσεις που εμπλέκονται στη μεταφορά· ανάλυση του κόστους μεταφοράς για κάθε μία από τις χώρες των οποίων το έδαφος διασχίζεται κατά τη διάρκεια μίας δεδομένης μεταφοράς·
- για όλες τις δραστηριότητες διαμετακόμισης, η σιδηροδρομική επιχείρηση θα πρέπει να αποδέχεται την ανάληψη των νόμιμων τελωνειακών ευθυνών που συνεπάγονται, ειδικότερα, την εκπλήρωση όλων των διατυπώσεων.

Με την εμφάνιση διεθνών υπηρεσιών που παρέχονται από ένα και μόνο σιδηροδρομικό μεταφορέα υπό συνθήκες ανοικτής πρόσβασης, έχει καταστεί εμφανές ότι οι εν λόγω σιδηροδρομικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να πληρούν τις προϋποθέσεις πρόσβασης στην απλοποιημένη διαδικασία. Ορισμένες από τις προϋποθέσεις, όπως η υποχρέωση συνεργασίας για την παροχή διεθνούς υπηρεσίας ή η παροχή αναλυτικού κόστους μεταφοράς για κάθε μία από τις χώρες που διασχίζονται, έρχεται σε σαφή αντίθεση με τους κοινοτικούς στόχους για την εσωτερική αγορά στον τομέα των μεταφορών αλλά και με τους κανόνες ανταγωνισμού.

Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που επιθυμούν να εκμεταλλευτούν το πρόσφατο άνοιγμα της σιδηροδρομικής αγοράς στην ΕΕ θα πρέπει να ακολουθούν επί του παρόντος την τυποποιημένη διαδικασία τελωνειακής διαμετακόμισης, η οποία ισχύει για όλους τους τρόπους μεταφοράς. Καθώς δεν λαμβάνεται υπόψη ο ειδικός χαρακτήρας των δραστηριοτήτων διαμετακόμισης μέσω σιδηροδρόμου, αυτή η τυποποιημένη διαδικασία είναι πιο δαπανηρή και περιλαμβάνει, κατ' αρχήν, περισσότερες διατυπώσεις, μολονότι η

εν λόγω τυποποιημένη διαδικασία προβλέπει επίσης ορισμένες απλοποιήσεις (εξουσιοδοτημένος αποστολέας, εξουσιοδοτημένος παραλήπτης, συνολική εγγύηση ή απαλλαγή από εγγύηση), υπό την προϋπόθεση της εκπλήρωσης των απαιτούμενων νομικών προϋποθέσεων.

Το ζήτημα της απλοποίησης της τελωνειακής διαδικασίας που εφαρμόζεται στις σιδηροδρομικές μεταφορές και των όρων πρόσβασης στην απλοποιημένη διαδικασία είναι ζωτικής σημασίας για όλες τις επιχειρήσεις που παρέχουν σιδηροδρομικές εμπορευματικές υπηρεσίες που υπόκεινται σε μία διαδικασία τελωνειακής διαμετακόμισης στην ΕΕ. Ο αριθμός των διεθνών (διαμετακομιστικών) υπηρεσιών αυξανόταν συστηματικά κατά το παρελθόν και πιθανότατα θα εξακολουθήσει να αυξάνεται ενόψει της περαιτέρω ελευθέρωσης των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Το ζήτημα καθίσταται περισσότερο πιεστικό για τις υπηρεσίες που παρέχονται μεταξύ δύο σημείων εντός της Κοινότητας διαμέσου της Ελβετίας. Το κόστος των τυποποιημένων διαδικασιών διαμετακόμισης μπορεί να αποτελεί σημαντικό συντελεστή κόστους, ο οποίος ενδέχεται να δημιουργεί περαιτέρω εμπόδια για τις νέες επιχειρήσεις σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών.

Εδώ και αρκετό χρονικό διάστημα αναγνωρίζεται ότι είναι απαραίτητη μία συνολική μεταρρύθμιση της απλοποιημένης διαδικασίας, λαμβανομένων υπόψη των ακόλουθων σημείων:

- οι τρέχουσες διατάξεις δεν αντικατοπτρίζουν την ελευθέρωση του τομέα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών·
- οι όροι πρόσβασης στην απλοποιημένη διαδικασία δεν είναι όλοι δημοσιευμένοι με διαφανή τρόπο και κατά συνέπεια θα πρέπει να ενσωματωθούν στην αντίστοιχη νομοθεσία.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα διατυπώσει σταδιακές λύσεις για τον εκσυγχρονισμό της διαδικασίας σιδηροδρομικής τελωνειακής διαμετακόμισης, οι οποίες θα παρέχουν στον ελευθερωμένο τομέα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών όσο περισσότερες απλοποιήσεις της διαδικασίας τελωνειακής διαμετακόμισης είναι δυνατόν να συμβιβαστούν με τις νόμιμες απαιτήσεις των τελωνειακών αρχών για έλεγχο των διεθνών μεταφορών.

Πρώτον, ως ένα ενδιάμεσο μέτρο, η Επιτροπή θα υποβάλει μία πρόταση για τον προσδιορισμό των όρων υπό τους οποίους οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα μπορούν να επωφελούνται της απλοποιημένης κοινοτικής διαδικασίας διαμετακόμισης με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας στο υφιστάμενο διαδικαστικό πλαίσιο. Δεύτερον, βραχυπρόθεσμα έως μακροπρόθεσμα, η εισαγωγή του NCTS, του ηλεκτρονικού συστήματος ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των τελωνειακών αρχών και των μεταφορέων θα δημιουργήσει ένα σύγχρονο ηλεκτρονικό διαδικαστικό περιβάλλον για όλους τους μεταφορείς, από το οποίο θα επωφεληθούν επίσης οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Η Επιτροπή θεωρεί ότι σε δύο περίπου έτη το NCTS θα εφαρμοστεί σε μεγάλη κλίμακα ούτως ώστε όλες οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων όσων επιθυμούν να δραστηριοποιούνται σε μία ελευθερωμένη

αγορά, θα μπορούν να επωφελούνται ουσιαστών τελωνειακών απλοποιήσεων χωρίς διακρίσεις. Προκειμένου να επιτευχθεί ισοδύναμο επίπεδο απλοποίησης όπως στην περίπτωση της απλοποιημένης διαμετακομιστικής διαδικασίας για τους σιδηροδρόμους, το 2002 η Επιτροπή θα προτείνει τροποποίηση του τελωνειακού κώδικα, η οποία θα προβλέπει ένα γενικό σύστημα εγγυήσεων για τις σιδηροδρομικές διαμετακομίσεις (που θα ισχύει επίσης για τις ανεξάρτητες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις). Οι διατάξεις αυτές θα διασφαλίσουν ένα απλό και διαφανές διαδικαστικό πλαίσιο χωρίς διακρίσεις, το οποίο δεν θα δημιουργεί άσκοπα εμπόδια για τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις στις διεθνείς μεταφορές και θα λαμβάνει υπόψη τις απαιτήσεις ελέγχου εκ μέρους των τελωνειακών αρχών σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες. Η Επιτροπή θα προσπαθήσει οι προδιαγραφές για το NCTS να είναι συμβατές με τις μελλοντικές ΤΠΔ για τις «τηλεματικές εφαρμογές για εμπορευματικές μεταφορές» με σκοπό τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας στις διεθνείς σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές.

1.4. Παροχή υποδομής υψηλής ποιότητας για έναν αποτελεσματικότερο σιδηροδρομικό εμπορευματικό τομέα στην Ευρώπη

Ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού ευρωπαϊκού δικτύου με προτεραιότητα στις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές, το οποίο θα καθιστά δυνατή την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας

Σημαντικά εμπόδια για την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών είναι η αναποτελεσματική χρήση καθώς και οι τεχνικές και υλικές ανεπάρκειες που παρουσιάζει η σιδηροδρομική υποδομή. Η ασυμβατότητα μεταξύ βραδέων και ταχέων τρένων, καθώς και οι τεχνικές και λειτουργικές διαφορές μεταξύ των εθνικών δικτύων, σε συνδυασμό με τη χαμηλή προτεραιότητα που έχουν τα φορτηγά τρένα στο πλαίσιο της κατανομής σιδηροδρομικών διαδρομών και της καθημερινής διαχείρισης των σιδηροδρομικών διαδρομών περιορίζουν τις δυνατότητες ανάπτυξης των σιδηροδρομικών εμπορευματικών υπηρεσιών. Ο κορεσμός της υποδομής, για παράδειγμα σε εθνικά σύνορα, κοντά σε μεγάλα αστικά και βιομηχανικά συγκροτήματα και στους μεγάλους διαδρόμους εμπορευματικών μεταφορών, επιδεινώνει την κατάσταση.

Ένα πρώτο βήμα προς ένα αποτελεσματικότερο ευρωπαϊκό δίκτυο σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών θα είναι να καταστεί προοδευτικά διαλειτουργικό. Με κάθε νέο έργο επενδύσεων ή αναβάθμισης στο διευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο, θα πρέπει να εφαρμόζονται οι τεχνικές προδιαγραφές διαλειτουργικότητας (ΤΠΔ) που προβλέπονται από τις οδηγίες 96/48 (σιδηροδρομικά συστήματα μεγάλης ταχύτητας) και 2001/16 (συμβατικά σιδηροδρομικά συστήματα). Σε πολλές περιπτώσεις, τα κράτη μέλη λαμβάνουν κοινοτική χρηματοδοτική ενίσχυση για τέτοια έργα από τον προϋπολογισμό των ΔΕΔ ή από άλλα χρηματοδοτικά μέσα. Η εμπειρία του παρελθόντος έχει δείξει, ωστόσο, ότι ορισμένες περιπτώσεις τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν τις ΤΠΔ όταν αναθέτουν την εκτέλεση έργων κατασκευής νέας ή αναβαθμισμένης σιδηροδρομικής υποδομής, ενεργειακών συστημάτων ή συστημάτων χειρισμού και ελέγχου.

Προκειμένου να προωθηθεί η ταχεία διεξόδου των προδιαγραφών διαλειτουργικότητας, η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίσει τη σύνδεσή τους με την κοινοτική χρηματοδοτική

στήριξη που παρέχεται για έργα διευρωπαϊκής σιδηροδρομικής υποδομής, δηλαδή να εισαγάγει έναν όρο διαλειτουργικότητας για τη χορήγηση κοινοτικής χρηματοδότησης στον τομέα των μεταφορών. Η σύνδεση αυτή θα πρέπει να επιβεβαιωθεί με μεγαλύτερη σαφήνεια σε όλα τα χρηματοδοτικά μέσα της Κοινότητας.

Δεύτερον, οι διαχειριστές υποδομής θα πρέπει να συνεργαστούν σε διεθνές επίπεδο για την καλύτερη αξιοποίηση της υφιστάμενης υποδομής. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί, για παράδειγμα, μέσω καλύτερης εναρμόνισης των (βραδέων και ταχέων) κυκλοφοριακών ροών στο πλαίσιο της κατανομής διεθνών και εθνικών σιδηροδρομικών διαδρομών με παράλληλη απόδοση της δέουσας σπουδαιότητας στις διεθνείς εμπορευματικές μεταφορές.

Τρίτον, προκειμένου οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές να διαδραματίσουν πιο εξέχοντα ρόλο στο μέλλον ώστε το ευρωπαϊκό σύστημα μεταφορών να καταστεί αποτελεσματικότερο και για να συμβάλλουν στην βιώσιμη κινητικότητα, η λειτουργία του δικτύου σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών θα πρέπει να επανασχεδιαστεί ώστε να είναι δυνατή η παροχή ελκυστικών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η πορεία προς ένα πανευρωπαϊκό σιδηροδρομικό σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών

Η ανταλλαγή δεδομένων και τα πληροφοριακά συστήματα αποτελούν την αχίλλειο πτέρνα των διεθνών εμπορευματικών υπηρεσιών. Οι ανάγκες ανταλλαγής δεδομένων των σύγχρονων σιδηροδρόμων είναι σημαντικές. Περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τη λειτουργία/παραγωγή της υπηρεσίας (π.χ. προγραμματισμός τρένων, διαχείριση στόλου, καθορισμός των δρομολογίων), αναφορές θέσης/κατάστασης και εμπορικές εφαρμογές (π.χ. φορτωτικές, κρατήσεις από τον πελάτη, τιμολόγηση, κ.λπ.).

Τα εθνικά συστήματα πληροφοριών καλύπτουν λίγο έως πολύ τις λειτουργίες αυτές. Προβλήματα προκύπτουν όμως όσον αφορά τη διεθνή κυκλοφορία. Τα πρωτόκολλα που καθορίζουν τον μορφότυπο των δεδομένων και τις διεπαφές των δικτύων γενικά δεν ταιριάζουν. Τα διεθνή συστήματα που βασίζονται στα φυλλάδια της UIC και τα υφιστάμενα δίκτυα διασυνοριακής μετάδοσης, όπως το Hermes Plus και το HOSA θα μπορούσαν θεωρητικά να αποτελέσουν ένα πλαίσιο για την επίτευξη διαλειτουργικότητας των δεδομένων στις διασυνοριακές σιδηροδρομικές εμπορευματικές υπηρεσίες. Ωστόσο, οι περισσότεροι εθνικοί σιδηροδρομικοί μεταφορείς δεν έχουν προχωρήσει στα συστήματα αυτά, τα οποία συχνά θεωρούνται ιδιαίτερα δαπανηρά, και έχουν προτιμήσει να προχωρήσουν σε διμερείς ρυθμίσεις. Επιπλέον, ιδιωτικοί μεταφορείς και τρίτοι παροχείς υπηρεσιών δεν έχουν πρόσβαση σε αυτά τα δίκτυα και έχουν πλέον αναπτύξει τα δικά τους συστήματα (π.χ. οι επιχειρήσεις συνδυασμένων μεταφορών χρησιμοποιούν το σύστημα CESAR). Η εμφάνιση νεοεισερχομένων στην αγορά δεν είναι πιθανό να ενισχύσει την αποδοχή των συστημάτων που βασίζονται στα φυλλάδια της UIC.

Ωστόσο, η ανάγκη για διαλειτουργικά, ανοικτά συστήματα ανταλλαγής επιχειρησιακών δεδομένων και πληροφοριών που αφορούν τους πελάτες έχει ζωτική σημασία για την

ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών. Μεταξύ άλλων, θα συμβάλλουν στα ακόλουθα:

- Ένα ταχύ ευρωπαϊκό σύστημα αναφοράς τιμών/τιμολογίων·
- Βελτιωμένες συνδέσεις ΤΠ μεταξύ των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων με σκοπό τη διευκόλυνση της μεταβίβασης βαγονιών ή τρένων μεταξύ συνεργαζόμενων μεταφορέων, συμπεριλαμβανομένης της διαβίβασης πληροφοριών αποστολής σε μη έντυπη μορφή και της καλύτερης ενημέρωσης σχετικά με το στάδιο στο οποίο βρίσκεται η αποστολή·
- Ένα ολοκληρωμένο ευρωπαϊκό σύστημα ημερήσιου προγραμματισμού και καθορισμού δρομολογίων των τρένων με σκοπό την ευέλικτη λειτουργία των εμπορευματικών υπηρεσιών σε ευρεία κλίμακα.

Εκτός Ευρώπης, το σύστημα ανταλλαγής δεδομένων των ΗΠΑ καθορίζει πρότυπα για την παροχή πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο από μία κεντρική βάση δεδομένων μέσω ηλεκτρονικής ανταλλαγής δεδομένων και μέσω Διαδικτύου. Ο RAILINC, ένας αυτόνομος οργανισμός (πρώην πλήρως ελεγχόμενη θυγατρική της Ένωσης Αμερικανικών Σιδηροδρόμων) διαχειρίζεται ικανοποιητικά τη διαδικασία αυτή για λογαριασμό των άμεσα ενδιαφερομένων (σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, πελάτες, τελωνεία, ρυθμιστικοί φορείς και ιδιοκτήτες/διαχειριστές στόλων). Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις καταβάλλουν τέλη στον RAILINC για τις υπηρεσίες διαβίβασης δεδομένων που προσφέρει, ενώ γενικά οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν στους πελάτες των σιδηροδρόμων. Το αμερικανικό παράδειγμα δείχνει ότι η ανταλλαγή δεδομένων μπορεί να αποτελέσει μία βιώσιμη δραστηριότητα εάν οι παράγοντες που δραστηριοποιούνται στην αγορά ακολουθήσουν μία κοινή εμπορική προσέγγιση.

Μολονότι οι Ευρωπαίοι μπορούν να διδαχθούν πολλά από την εμπειρία των ΗΠΑ, η ευρωπαϊκή προσέγγιση θα πρέπει να βασίζεται στην υφιστάμενη υποδομή και στο ειδικό πλαίσιο που επικρατεί στην Ευρώπη (π.χ. υποδιαίρεση σε εθνικά δίκτυα, διαχωρισμός βασικών λειτουργιών από την εκμετάλλευση των τρένων, κ.λπ.). Ιδανικά, το μελλοντικό σύστημα θα πρέπει να βασίζεται στα υφιστάμενα εθνικά συστήματα με σκοπό τη βελτιστοποίηση των επενδύσεων, καθορίζοντας τις προδιαγραφές διασύνδεσης και παρέχοντας μία ευρωπαϊκή υπερδομή για την αποθήκευση, επεξεργασία και ανταλλαγή δεδομένων.

Τον Σεπτέμβριο του 2001, η Επιτροπή έδωσε εντολή στην AEIF να αναπτύξει με ταχείς ρυθμούς τις τεχνικές προδιαγραφές για ένα ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό σύστημα ανταλλαγής δεδομένων στο πλαίσιο των ΤΠΔ για το υποσύστημα τηλεματικών εφαρμογών για τις εμπορευματικές μεταφορές, όπως ορίζεται στην οδηγία 2001/16/EK (διαλειτουργικότητα των διευρωπαϊκών συμβατικών σιδηροδρομικών συστημάτων). Οι εν λόγω ΤΠΔ, οι οποίες θα περιγράφουν τις υποχρεωτικές διαδικασίες, το μορφότυπο των μηνυμάτων, τον τύπο των δεδομένων και τα μέσα συγκέντρωσης δεδομένων τα οποία θα χρησιμοποιεί το σύστημα, θα πρέπει να βασίζονται όσο το δυνατόν περισσότερο σε υφιστάμενα πρότυπα και παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής. Οι ΤΠΔ

για τις τηλεματικές εφαρμογές στον τομέα των εμπορευματικών υπηρεσιών θα μπορούσαν να έχουν υιοθετηθεί ως το 2004.

Η Επιτροπή ενθαρρύνει τον επιχειρηματικό τομέα (π.χ. φορείς ολοκλήρωσης συστημάτων υλικοτεχνικής υποδομής, πράκτορες διαμετακόμισης, σιδηροδρομικές επιχειρήσεις κ.λπ.) να αναλάβει την πρωτοβουλία να δημιουργήσει μία πλατφόρμα ανταλλαγής δεδομένων εμπορικής διαχείρισης αμέσως μετά την υιοθέτηση των ΤΠΔ για τις τηλεματικές εφαρμογές στον τομέα των εμπορευματικών μεταφορών. Η πραγματοποίηση ενός συνεδρίου υψηλού επιπέδου με σκοπό την επίτευξη συναίνεσης θα μπορούσε να συμβάλει σημαντικά προς τον σκοπό αυτό. Μολονότι σήμερα η βιομηχανία δεν φαίνεται πρόθυμη να συμμετάσχει σε ένα τέτοιο εγχείρημα, η Επιτροπή αναμένει ότι το άνοιγμα της αγοράς σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, το οποίο προτείνεται στο παρόν σιδηροδρομικό πακέτο, θα αποτελέσει το έναυσμα για μια διαδικασία σύγκλισης των επιχειρηματικών στρατηγικών των ευρωπαϊκών σιδηροδρομικών επιχειρήσεων με σκοπό την πραγματική συνεργασία μεταξύ τους. Τότε, θα υπάρχουν επαρκή οικονομικά κίνητρα για τη δημιουργία μίας εμπορικής ευρωπαϊκής πλατφόρμας ανταλλαγής δεδομένων είτε από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις είτε από άλλα μέρη, όπως οι φορείς ολοκλήρωσης συστημάτων υλικοτεχνικής υποδομής.

Για την εφαρμογή μίας τέτοιας ιδέας που προωθεί τη διατροφική διαβίβαση δεδομένων, η βιομηχανία θα μπορούσε να ζητήσει κοινοτική ενίσχυση στο πλαίσιο του προγράμματος Marco Polo.

1.5.Βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων των υπηρεσιών σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών

Ο σιδηρόδρομος είναι ένας σχετικά φιλικός προς το περιβάλλον τρόπος μεταφοράς. Μελέτες σχετικά με το εξωτερικό κόστος των διαφόρων τρόπων μεταφοράς³² υπογραμμίζει τη διαπίστωση αυτή. Ένα σημαντικό πλεονέκτημα των σιδηροδρόμων όσον αφορά την κατανάλωση ενέργειας είναι η χαμηλή αντίσταση κύλισης που παρουσιάζουν σε σύγκριση με τις οδικές μεταφορές. Αυτό μεταφράζεται σε ένα σχετικά ευνοϊκό επίπεδο ενεργειακής απόδοσης. Έτσι, για παράδειγμα, το 1999 η ένταση ενέργειας των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών στην ΕΕ ανερχόταν κατά μέσο όρο σε 0,03 koe ανά τονοχιλιόμετρο περίπου έναντι 0,05 – 0,11 koe ανα τονοχιλιόμετρο για τα φορτηγά³³.

Ωστόσο, τον τελευταίο καιρό οι σιδηρόδρομοι καταβάλλουν ελάχιστες προσπάθειες για να διατηρήσουν τη θέση αυτή και στο μέλλον. Οι επιδόσεις των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών από άποψη εκπομπών θορύβου, ενεργειακής απόδοσης και εκπομπών ντήζελ βελτιώνεται ελάχιστα, γεγονός το οποίο οφείλεται επίσης στους

³² Για παράδειγμα, INFRAS/IWW (2000), External costs of transport (accident, environmental and congestion costs) in western Europe, Μάρτιος ή TRL Ltd (2001), A study on the cost of transport in the EU in order to estimate and assess the marginal costs of the use of transport, που πραγματοποιήθηκαν για λογαριασμό της Γενικής Διεύθυνσης Ενέργειας και Μεταφορών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

³³ ΔΕΙΚΤΕΣ TERM 2001 για τις μεταφορές και το περιβάλλον.

μακρόχρονους επενδυτικούς κύκλους του τροχαίου υλικού (25 έως 40 έτη). Αυτό είναι ανησυχητικό, ιδίως εφόσον είναι γνωστό ότι ο συντελεστής πληρότητας των σιδηροδρομικών εμπορευματικών οχημάτων είναι χαμηλός (περίπου 50% των βαγονιών κυκλοφορούν χωρίς φορτίο). Άλλοι τρόποι μεταφοράς, όπως οι οδικές μεταφορές σημειώνουν σημαντική πρόοδο όσον αφορά τις περιβαλλοντικές τους επιδόσεις. Τα φορτηγά γίνονται λιγότερο θορυβώδη, έχουν μεγαλύτερη ενεργειακή απόδοση και είναι καθαρότερα χάρη στην εφαρμογή αυστηρότερων προτύπων εκπομπών. Ως εκ τούτου, υπάρχει ο σοβαρός κίνδυνος οι σιδηρόδρομοι να χάσουν την υπεροχή της περιβαλλοντικής απόδοσης που αποτελεί ένα από τα πλεονεκτήματά τους.

1.5.1. Θόρυβος προκαλούμενος από τους σιδηροδρόμους

Η σημαντικότερη πηγή θορύβου από το σιδηροδρομικό τροχαίο υλικό είναι ο θόρυβος κύλισης, δηλαδή ο θόρυβος που δημιουργείται από τη διεπαφή μεταξύ τροχού και σιδηροτροχιών. Αυτό αφορά φυσικά τόσο τις επιβατικές όσο και τις εμπορευματικές υπηρεσίες, όμως το πρόβλημα είναι εντονότερο στην περίπτωση των εμπορευματικών μεταφορών. Οι σιδερένιες σιαγώνες πέδης που χρησιμοποιούνται στα φορτηγά βαγόνια χαράσσουν την επιφάνεια των τροχών, γεγονός το οποίο επιδεινώνει τον θόρυβο κύλισης. Η συνεχής χρήση τέτοιων σιδερένιων σιαγώνων πέδης θα μπορούσε να οδηγήσει σε περιορισμούς λειτουργίας (π.χ. κατά τη διάρκεια της νύχτας) που ενδέχεται να καταστεί αναγκαίο να επιβληθούν από τις εθνικές αρχές για την προστασία του πληθυσμού από διαταραχές ύπνου και άλλες επιπτώσεις που έχει ο θόρυβος για την υγεία. Κατά συνέπεια, υπάρχει σοβαρός κίνδυνος η διεθνής σιδηροδρομική εμπορευματική κυκλοφορία να αντιμετωπίσει εμπόδια λόγω της θέσπισης εθνικών μέτρων, με αποτέλεσμα οι σιδηρόδρομοι να χάσουν ακόμα περισσότερο την ανταγωνιστικότητά τους έναντι των οδικών μεταφορών.

Σήμερα, οι σύγχρονες σιαγώνες πέδης που βασίζονται σε σύνθετα υλικά (π.χ. σιαγώνες K και LL) μπορούν να μειώνουν τις εκπομπές θορύβου κατά 8 έως 10 dBA. Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θεωρούν ότι ο εξοπλισμός των νέων φορτηγών βαγονιών με σιαγώνες K και η μετατροπή των υφιστάμενων βαγονιών με την τοποθέτηση σιαγώνων LL είναι μέτρα αποδοτικά ως προς το κόστος. Ήδη σήμερα ορισμένες εθνικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις προμηθεύονται φορτηγά βαγόνια νέου τύπου εξοπλισμένα με σιαγώνες K. Ωστόσο, η τεχνική εξέλιξη των σιαγώνων LL φαίνεται να αντιμετωπίζει προβλήματα. Η μετατροπή των οχημάτων με την τοποθέτηση σιαγώνων K θεωρείται πολύ δαπανηρή από την βιομηχανία. Πέραν αυτού του τεχνικού προβλήματος, μία σημαντική πρόκληση για τις περιβαλλοντικές επιδόσεις των σιδηροδρόμων είναι οι κρίσιμες επιδόσεις θορύβου των βαγονιών που προέρχονται από τις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες και τα οποία κυκλοφορούν ελεύθερα στα κοινοτικά δίκτυα. Οποιαδήποτε στρατηγική για τη μείωση του θορύβου που προκαλείται από το τροχαίο υλικό, για να είναι ουσιώδης θα πρέπει να περιλαμβάνει και τα εν λόγω βαγόνια. Η UIC έχει υπολογίσει ότι από τα υπάρχοντα φορτηγά βαγόνια, τα οποία ανέρχονται σε 1 εκατομμύριο περίπου στην Ευρώπη, τα 700.000 χρειάζονται μετατροπή.

Η Επιτροπή ανέλαβε την εκπόνηση μίας μελέτης με σκοπό τη διερεύνηση αποδοτικών ως προς το κόστος μέτρων για τον περιορισμό του θορύβου που προκαλείται από τους σιδηροδρόμους³⁴. Το έργο αυτό προτείνει μία σειρά δράσεων, όπως ο καθορισμός οριακών τιμών για το νέο τροχαίο υλικό, μία εθελοντική συμφωνία για τη μετατροπή των σιαγώνων πέδης στον υφιστάμενο στόλο βαγονιών και η εισαγωγή ενός τέλους τροχαίας πρόσβασης ανάλογου με τις παραγόμενες εκπομπές, με σκοπό την παροχή κινήτρων για επενδύσεις.

Τον Σεπτέμβριο του 2001, η Επιτροπή ζήτησε από την AEIF να αναπτύξει ΤΠΔ για τον καθορισμό αποδοτικών ως προς το κόστος αλλά φιλόδοξων οριακών τιμών εκπομπών θορύβου για το νέο τροχαίο υλικό, καθώς και κατάλληλων κανόνων συντήρησης για την αντιμετώπιση του προβλήματος του θορύβου στο πλαίσιο της εφαρμογής της οδηγίας 2001/16/EK (διαλειτουργικότητα των διευρωπαϊκών συμβατικών σιδηροδρομικών συστημάτων). Η ομάδα εργασίας για το θόρυβο που προκαλείται από τους σιδηροδρόμους, η οποία συστήθηκε στο πλαίσιο της νέας προσέγγισης της Επιτροπής για τη χάραξη μίας πολιτικής για το θόρυβο θα βοηθήσει την AEIF στην προσπάθεια αυτή.

Όσον αφορά τον υφιστάμενο στόλο, η Επιτροπή θα ξεκινήσει διάλογο με τους βιομηχανικούς παράγοντες με σκοπό την αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων αποδοτικών ως προς το κόστος, συμπεριλαμβανομένης της λήψης εθελοντικών μέτρων εκ μέρους της βιομηχανίας για τη μείωση του θορύβου στον υφιστάμενο στόλο σιδηροδρομικών οχημάτων και ειδικών μέτρων για το τροχαίο υλικό στις υποψήφιες για προσχώρηση χώρες.

1.5.2. Ατμοσφαιρικές εκπομπές από τους πετρελαιοκινητήρες των τρένων

Οι εκπομπές που προέρχονται από τους πετρελαιοκινητήρες των τρένων σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο μπορούν να αποτελέσουν σημαντική όχληση, καθώς περίπου το 13% του συνόλου της σιδηροδρομικής έλξης στην Ευρώπη πραγματοποιείται με μηχανές ντήζελ. Η σύγχρονη τεχνολογία ντήζελομηχανών που χρησιμοποιείται στα φορτηγά και σε μη οδικά κινητά μηχανήματα επέφερε σημαντικές βελτιώσεις όσον αφορά τις εκπομπές σωματιδίων, καθώς και τις εκπομπές CO, HC και NOx. Η τεχνολογία αυτή διατίθεται και για τους δύο τρόπους μεταφοράς. Το βασικό πρόβλημα των χαμηλών επιδόσεων των σιδηροδρόμων από την άποψη αυτή είναι η μακρόχρονη διάρκεια ζωής των μηχανών ντήζελ (30 έως 40 έτη) σε σύγκριση με τα φορτηγά (10 έως 15 έτη), γεγονός το οποίο επιβραδύνει τη διάδοση νέων τεχνολογιών σε στόλο. Κατά συνέπεια, η προσέγγιση της Επιτροπής θα πρέπει να είναι διττή και να καλύπτει τόσο το νέο όσο και το υφιστάμενο τροχαίο υλικό.

Σε νέες μηχανές έλξης:

Η Επιτροπή προτείνει την αναθεώρηση της οδηγίας 97/68 σχετικά με τα ληπτέα μέτρα κατά της εκπομπής αερίων και σωματιδιακών ρύπων προερχόμενων από κινητήρες

³⁴ Ødegaard&Danneskiold-Samsø A/S (2001), A study of European priorities and strategies for railway noise abatement, μελέτη για λογαριασμό της Γενικής Διεύθυνσης Ενέργειας και Μεταφορών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

εσωτερικής καύσης που τοποθετούνται σε μη οδικά κινητά μηχανήματα, ώστε να συμπεριληφθούν σε αυτή και οι (ελαφρού τύπου) σιδηροδρομικοί πετρελαιοκινητήρες και να καθοριστούν αποτελεσματικές ως προς το κόστος αλλά φιλόδοξες οριακές τιμές εκπομπών.

Το 2002 η Επιτροπή σκοπεύει να ζητήσει από την AEIF να αναπτύξει τεχνικές προδιαγραφές για τη διαλειτουργικότητα των υποσυστημάτων τροχαίου υλικού με τον καθορισμό αποδοτικών ως προς το κόστος οριακών τιμών για τους πετρελαιοκινητήρες βαρέος τύπου.

Στις υφιστάμενες μηχανές έλξης:

Η Επιτροπή θα ξεκινήσει διάλογο με τους παράγοντες της βιομηχανίας με σκοπό την αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων αποδοτικών ως προς το κόστος, συμπεριλαμβανομένης της λήψης εθελοντικών μέτρων εκ μέρους της βιομηχανίας με σκοπό τη βελτίωση των επιδόσεων εκπομπών των υφιστάμενων ντηζελομηχανών, για παράδειγμα μέσω της μετατροπής τους ή της εκ των υστέρων βελτιστοποίησής τους.

2. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΒΑΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

Το παρόν παράρτημα βασίζεται σε μία μελέτη της αγοράς διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών, στο πλαίσιο της οποίας αξιολογήθηκε³⁵ η προσφορά και η ζήτηση στην αγορά. Περιγράφονται οι διάφορες αγορές σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών σε σχέση με τις τρέχουσες εξελίξεις και τις δυνατότητες που παρουσιάζουν.

2.1. Το ισχύον κοινοτικό νομικό πλαίσιο

Ως υπηρεσία διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών ορίζεται μία υπηρεσία η οποία διασχίζει τουλάχιστον ένα εσωτερικό σύνορο της ΕΕ.

Οι περιορισμοί και οι ευκαιρίες για τις διεθνείς ενώσεις

Φαίνεται ότι τα δικαιώματα πρόσβασης που προβλέπονται στην οδηγία 91/440 έχουν χρησιμοποιηθεί ελάχιστα.³⁶ Στην πράξη, οι υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών στην ΕΕ εκτελούνται από σιδηροδρομικές επιχειρήσεις που συνεργάζονται επί τη βάση των υφιστάμενων δικαιωμάτων πρόσβασης που ισχύουν στην εγχώρια αγορά. Οι περιορισμοί που αφορούν τις «διεθνείς ενώσεις» ως μέσο προώθησης της ελεύθερης παροχής σιδηροδρομικών μεταφορών αναγνωρίστηκαν στο Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής του 1996 «*Στρατηγική για την ανασυγκρότηση των σιδηροδρόμων της Κοινότητας*»: «η αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων πρόσβασης που θεσπίζονται με την οδηγία 91/440 περιορίζεται από ... την προϋπόθεση συμμετοχής σε μία διεθνή ένωση». Είναι φανερό, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, ότι οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά διεθνών επιβατικών μεταφορών θα εξαρτώνται από έναν επίσημο φορέα εκμετάλλευσης προκειμένου να έχουν πρόσβαση στο δίκτυο. Αυτό δεν είναι καθόλου ικανοποιητικό.

Ωστόσο, σε σχέση με τα ανωτέρω, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η ιδέα της «διεθνούς ένωσης» δεν περιορίζεται, όπως ισχυρίζονται ορισμένοι, στο είδος των κοινών ρυθμίσεων στις οποίες προχωρούν συνήθως οι επίσημοι φορείς εκμετάλλευσης. Αντιθέτως, υπάρχει νομολογία που ορίζει ότι στον όρο «διεθνής ένωση» μπορεί να δοθεί πολύ ευρεία ερμηνεία. Στην υπόθεση *European Night Services Ltd*³⁷, το Δικαστήριο έκρινε (παράγραφος 182 της απόφασης) ότι ο ορισμός της διεθνούς ένωσης που περιλαμβάνεται στο άρθρο της οδηγίας 91/440:

“...δεν ορίζει την ακριβή μορφή που πρέπει να έχει μία τέτοια ένωση ... Το κύριο στοιχείο που προκύπτει από τον ορισμό αυτόν είναι ότι πρέπει να πρόκειται για μία μορφή ενώσεως που να καθιστά δυνατή την παροχή υπηρεσιών διεθνών

³⁵ Μελέτη OGM, 2001

³⁶ COM(1998) 202 σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 91/440.

³⁷ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-374/94, T-375/94, T-384/94 και T-388/94.

μεταφορών. Το Πρωτοδικείο φρονεί ότι ελλείπει ακριβούς ορισμού ... η χρήση της έννοιας ... δεν μπορεί να περιοριστεί σε εκείνες μόνο τις μορφές ενώσεως που έχουν «συνεργατικό χαρακτήρα» μεταξύ σιδηροδρομικών επιχειρήσεων («παραδοσιακές συμφωνίες κοινής εκμεταλλεύσεως») αποκλεισμένης οποιασδήποτε άλλης μορφής εταιρείας, όπως η μορφή κοινής επιχειρήσεως με χαρακτήρα συνεργασίας ή ακόμα με χαρακτήρα συγκεντρώσεως επιχειρήσεως.»

Πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί ότι η συμμετοχή σε μία «διεθνή ένωση» δεν συνεπάγεται καμία εξαιρεση από την αντιμονοπωλιακή νομοθεσία.

Υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και αποκλειστικά δικαιώματα

Τα αποκλειστικά δικαιώματα μπορούν να προστατεύσουν έναν μεταφορέα από τον ανταγωνισμό ενός τύπου ανταγωνιστή, επιτρέποντας παράλληλα τον ανταγωνισμό από άλλους.

Σήμερα, οποιαδήποτε αποκλειστικά δικαιώματα παροχής υπηρεσιών σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών θα πρέπει να έχουν μία μορφή που να επιτρέπει στις διεθνείς ενώσεις να επιδιώκουν την είσοδό τους στην αγορά και να αντιμετωπίζονται ισότιμα χωρίς διακρίσεις. Τα κεκτημένα δικαιώματα που χρησιμοποιούνταν κατά τη διαδικασία κατανομής της χωρητικότητας δεν υφίστανται πλέον. Οι διαχειριστές υποδομής μπορούν να συνάπτουν συμφωνίες – πλαίσια με τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις παρέχοντας πολυετείς εγγυήσεις σε σχέση με τη χωρητικότητα. Ωστόσο, οι εν λόγω συμφωνίες δεν μπορούν να έχουν αποκλειστικό χαρακτήρα και, κατά συνέπεια, αυτό συνεπάγεται ότι μία νέα ένωση μπορεί πάντοτε να έχει τη δυνατότητα εισόδου στην αγορά και να δεσμεύει χωρητικότητα, ακόμη κι αν η τρέχουσα χωρητικότητα φαίνεται να χρησιμοποιείται πλήρως.

Στις υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών οι ενδομεταφορές επιτρέπονται μόνο σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις με πρόσβαση στην εγχώρια αγορά.

Σύμφωνα με τον κανονισμό 1191/69³⁸ – όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 1893/91³⁹ - θα πρέπει να συνάπτονται συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας για τις υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών εφόσον καταβάλλεται χρηματοδοτική αντιστάθμιση για τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Η Επιτροπή έχει υποβάλει πρόταση⁴⁰ με σκοπό την αντικατάσταση του ανωτέρω κανονισμού, σύμφωνα με την οποία οι εν λόγω συμβάσεις δημόσιας υπηρεσίας μπορούν να ανατίθενται μόνο, με περιορισμένες εξαιρέσεις – κατόπιν διαγωνισμού.

³⁸ Κανονισμός 1191/69 της 26ης Ιουνίου 1969, ΕΕ L 156, 28 Ιουνίου 1969, σ. 1.

³⁹ Κανονισμός 1893/91 της 20ής Ιουνίου 1991, Ε L 169, 29 Ιουνίου 1991, σ. 1.

⁴⁰ [COM\(2000\)0007](#) Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με δράσεις των κρατών μελών για τους όρους παροχής δημόσιας υπηρεσίας και την ανάθεση συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών επιβατών (υποβληθείσα από την Επιτροπή), ΕΕ C 365E, 19 Δεκεμβρίου 2000, σ. 169.

Οι άνθρωποι χρειάζονται σιδηροδρομικές υπηρεσίες που να διασχίζουν τα διοικητικά σύνορα. Για να επιτευχθεί αυτό, απαιτείται η συνεργασία των γειτονικών αρχών. Εάν σε ένα κράτος μέλος οι αρμόδιες αρχές αδυνατούν να συνεργαστούν, τότε οι εθνικές αρχές μπορούν να λάβουν διορθωτικά μέτρα για την προστασία των συμφερόντων των επιβατών. Δεν ισχύει όμως το ίδιο για τις περιφερειακές υπηρεσίες που διασχίζουν διεθνή σύνορα. Συνεπώς, το σχέδιο κανονισμού για τις δημόσιες υπηρεσίες στον τομέα των δημοσίων μεταφορών περιλαμβάνει μία συγκεκριμένη διάταξη που καθιστά δυνατή την ανάπτυξη διασυνοριακών περιφερειακών υπηρεσιών.

Αποκλειστικά δικαιώματα για την παροχή επιβατικών σιδηροδρομικών υπηρεσιών μπορούν να παραχωρηθούν κατά τρόπο ώστε να εξακολουθούν να υπάρχουν περιορισμένα περιθώρια ανταγωνισμού από υπηρεσίες ανοικτής πρόσβασης. Αυτό ισχύει ήδη στην περίπτωση των υπηρεσιών της οδηγίας “91/440” (κανένα αποκλειστικό δικαίωμα δεν μπορεί να προστατεύσει έναν φορέα εκμετάλλευσης από τον ανταγωνισμό από τέτοιες υπηρεσίες).

2.2.Η τρέχουσα κατάσταση της αγοράς για τις υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών

Εκτιμάται ότι περίπου το 5% του κύκλου εργασιών των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων αφορά υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών, οι οποίες αντιπροσωπεύουν περίπου 1,3 δισεκατομμύρια ευρώ⁴¹.

Η σιδηροδρομική αγορά είναι αναγκασμένη να λειτουργεί και να αναπτύσσεται σε ένα περιβάλλον το οποίο δεν είναι πάντοτε ευνοϊκό προς αυτόν τον τρόπο μεταφοράς. Μολονότι οι σιδηροδρομικές μεταφορές εξακολουθούν να λαμβάνουν σημαντικά ποσά κρατικών ενισχύσεων για την παροχή εγχώριων υπηρεσιών (βλ. πίνακα στο τέλος της ενότητας), βρίσκονται σε ανταγωνιστικά μειονεκτική θέση σε σύγκριση με άλλους τρόπους μεταφοράς, γεγονός το οποίο οφείλεται σε εξωτερικούς παράγοντες, όπως τα άνισα επίπεδα χρέωσης της υποδομής μεταξύ σιδηροδρομικών, εναέριων και οδικών μεταφορών και το γεγονός ότι σημαντικό μέρος του εξωτερικού κόστους των οδικών μεταφορών δεν επιβαρύνει τους χρήστες. Στις διεθνείς υπηρεσίες εναέριων μεταφορών δεν επιβάλλεται ΦΠΑ, ενώ αντιθέτως για τις σιδηροδρομικές υπηρεσίες ο ΦΠΑ κυμαίνεται μεταξύ 0% και 16% καθώς δεν υπάρχει εναρμόνιση. Επίσης, οι εναέριες μεταφορές δεν επιβαρύνονται με φόρους κηροζίνης. Θα πρέπει επίσης να υπενθυμιστεί ότι η ελευθέρωση της αεροπλοΐας έχει οδηγήσει σε μεταφορές χαμηλού κόστους σε διαδρομές που παραδοσιακά εξυπηρετούνταν από τους σιδηροδρόμους.

Επιπλέον, οι δημόσιες αρχές αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη συνεργασία τους όσον αφορά τα διεθνή δρομολόγια για τη σύναψη διεθνών συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας για διασυνοριακές σιδηροδρομικές υπηρεσίες. Μία ένδειξη του γεγονότος αυτού είναι ο μικρός αριθμός συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας που έχουν συναφθεί για το συγκεκριμένο τύπο υπηρεσιών. Τα ίδια προβλήματα εμφανίζονται στα κράτη μέλη όπου

⁴¹ Σύμφωνα με στοιχεία που παρείχε για το 1999 η UIC, ο κύκλος εργασιών των επίσημων φορέων εκμετάλλευσης στις σιδηροδρομικές μεταφορές επιβατών ανέρχεται συνολικά σε 24.878 εκατ. ευρώ, ενώ δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για την Δανία, την Ιρλανδία και το Λουξεμβούργο.

οι περιφερειακές δημόσιες αρχές πρέπει να συνεργάζονται για τη σύναψη τέτοιων συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας.

Όσον αφορά τις υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών, μπορούν να προσδιοριστούν **5 βασικά τμήματα της αγοράς**, μολονότι δεν είναι εφικτό να προσδιοριστούν ακριβή μερίδια αγοράς:

(1) Περιφερειακές διασυνοριακές υπηρεσίες

Οι περιφερειακές διασυνοριακές υπηρεσίες συνήθως εξυπηρετούν ανθρώπους που εργάζονται σε ένα κράτος μέλος αλλά ζουν σε κάποιο άλλο. Γενικά, οι υπηρεσίες αυτές καλύπτουν διεθνείς μετακινήσεις που δεν υπερβαίνουν τα 80 χλμ. και συνήθως έχουν επίσης μία εγχώρια λειτουργία. Παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν ειδικότερα στο Λουξεμβούργο (εργαζόμενοι που μετακινούνται από τη Γαλλία, το Βέλγιο και τη Γερμανία) ή στο νοτιοανατολικό τμήμα των Κάτω Χωρών (εργαζόμενοι που μετακινούνται από και προς τη Γερμανία και το Βέλγιο).

Για τις υπηρεσίες αυτές, είναι εμφανές ότι υπάρχει μία δυνητική αγορά καθώς ο αριθμός των διασυνοριακών εργαζομένων έχει αυξηθεί σημαντικά. Σήμερα εκτιμάται ότι ανέρχονται σε 2,5 εκατομμύρια περίπου ευρωπαίους που μετακινούνται για την εργασία τους σε άλλο κράτος μέλος. Ωστόσο, κατά το (πρόσφατο) παρελθόν, πολλές γραμμές που εξυπηρετούσαν αυτές τις υπηρεσίες έκλεισαν και φαίνεται ότι η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των δημοσίων αρχών και στις δύο πλευρές των συνόρων αποτελεί μέρος της εξήγησης. Οι απαντήσεις σε ένα ερωτηματολόγιο το οποίο απέστειλλε η Επιτροπή στα κράτη μέλη σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες στις σιδηροδρομικές μεταφορές αποκαλύπτουν ότι ελάχιστες περιπτώσεις συμβάσεων δημόσιας υπηρεσίας έχουν συναφθεί για διασυνοριακές υπηρεσίες, καθώς οι εν λόγω υπηρεσίες συνήθως δεν είναι επικερδείς. Σε μία περίπτωση⁴² οι δημόσιες αρχές προσπάθησαν να δημοπρατήσουν μία τέτοια υπηρεσία, η οποία όμως δεν ξεκίνησε ποτέ εξαιτίας της έλλειψης συναίνεσης μεταξύ των δύο δημοσίων αρχών σχετικά με τη χρηματοδότηση της υπηρεσίας.

(2) Διεθνείς υπηρεσίες μεγάλων αποστάσεων

Οι υπηρεσίες μεγάλων αποστάσεων είναι πιθανότατα οι πλέον γνωστές υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών. Δύο παραδείγματα είναι τα δρομολόγια Παρισιού – Μαδρίτης ή Άμστερνταμ – Μιλάνου. Για αποστάσεις από 300 χλμ. και άνω, οι σιδηροδρομικές υπηρεσίες μπορούν να ανταγωνιστούν σε τιμές και ταχύτητες τις εναέριες και οδικές μεταφορές γεγονός το οποίο σημαίνει ότι υπάρχουν τεράστιες προοπτικές τις οποίες οι σιδηρόδρομοι μπορούν να εκμεταλλευτούν εφόσον αντιμετωπιστούν τα αρνητικά φαινόμενα στα σύνορα. Οι εν λόγω υπηρεσίες έχουν και ένα σημαντικό εγχώριο σκέλος επίσης.

(3) Διεθνείς υπηρεσίες μεγάλης ταχύτητας

⁴² Εξυπηρέτηση γραμμής Groningen – Leer μεταξύ Κάτω Χωρών και Γερμανίας.

Οι υπηρεσίες αυτές είναι σχετικά νέες και συχνά χρησιμοποιούν νέες ειδικές γραμμές μεγάλης ταχύτητας, όπως οι υπηρεσίες Παρισιού-Βρυξελλών, Παρισιού-Λονδίνου και Βρυξελλών-Λονδίνου. Οι εν λόγω υπηρεσίες εκτελούνται σήμερα από τις εταιρείες Thalys και Eurostar, κοινοπραξίες σιδηροδρομικών επιχειρήσεων που μοιράζονται κυρίως συστήματα εμπορίας (διεθνείς ενώσεις, όπως ορίζονται στην οδηγία 91/440). Τα τρένα και το τροχαίο υλικό εξακολουθούν να ανήκουν στην κατοχή και να βρίσκονται υπό τον έλεγχο των συμμετεχουσών σιδηροδρομικών επιχειρήσεων SNCF, SNCB και Eurostar UK. Η Thalys κατάφερε να κερδίσει μερίδιο 53% στη διαδρομή μεταξύ Βρυξελλών και Παρισιού και σήμερα προσφέρει στους πελάτες της Air France τη δυνατότητα να ξεκινήσουν την πτήση τους από το αεροδρόμιο CdG του Παρισιού στον σταθμό Midi των Βρυξελλών μέσω κοινού συστήματος κωδικοποίησης. Η επιχειρηματική αγορά είναι σημαντική για την κερδοφορία αυτού του είδους υπηρεσιών και εφαρμόζονται ευρέως συστήματα διαχείρισης της απόδοσης μέσω της μεταβολής των κομίστρων.

(4) Εξειδικευμένες υπηρεσίες, νυχτερινές αμαξοστοιχίες, αμαξοστοιχίες μεταφοράς αυτοκινήτων

Πρόκειται για τακτικές υπηρεσίες που εξυπηρετούν ένα πολύ εξειδικευμένο τμήμα της αγοράς. Νυχτερινές αμαξοστοιχίες μπορεί να είναι πολύ εξυπηρετικές για επιβάτες που επιθυμούν να φτάσουν το πρωί στο κέντρο μίας πόλης. Οι αμαξοστοιχίες που μεταφέρουν αυτοκίνητα έχουν σημαντική αξία, για μεγαλύτερες αποστάσεις, π.χ. για τους τουρίστες, καθώς και για ανθρώπους με μειωμένη κινητικότητα που χρειάζονται το αυτοκίνητό τους. Ωστόσο, δεν λειτουργούν όλες αυτές οι υπηρεσίες καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου.

Οι νυχτερινές υπηρεσίες βρίσκονται σε δύσκολη θέση εδώ και χρόνια, αλλά οι πρόσφατες προσπάθειες δείχνουν ότι αν οργανωθούν και προωθηθούν ορθά, οι υπηρεσίες αυτές έχουν μεγάλες προοπτικές ανάπτυξης.⁴³

(5) Περιστασιακές υπηρεσίες

Οι περιστασιακές υπηρεσίες είναι υπηρεσίες οι οποίες δεν λειτουργούν καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου κατά τις ίδιες ώρες και χρονοδιαγράμματα. Οι υπηρεσίες αυτές εξυπηρετούν τους τουρίστες και χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο ταξιδιών κινήτρων. Τα ταξιδιωτικά πρακτορεία παραδοσιακά εμπλέκονται σε αυτό το είδος μεταφορών αναλαμβάνοντας τον εμπορικό κίνδυνο της μίσθωσης ολόκληρων αμαξοστοιχιών από σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και πουλώντας τα εισιτήρια για λογαριασμό τους. Η αγορά αυτή έχει περιοριστεί, κυρίως λόγω του ανταγωνισμού, για παράδειγμα, με τις εναέριες μεταφορές. Ωστόσο, υπάρχουν ενδείξεις ότι σε συγκεκριμένα τμήματα της αγοράς, εξακολουθεί να υπάρχει ζήτηση για περιστασιακές μετακινήσεις.

⁴³ Η μελέτη της OGM έδειξε ότι σημειώθηκε ετήσια αύξηση 10% στην αγορά νυχτερινών υπηρεσιών της DB από τότε που η DB αναδιάρθρωσε τις υπηρεσίες της. Πρόσφατα, η DB επέκτεινε την πρωτοβουλία της στις υπηρεσίες που παρέχονται στην Αυστρία και την Ελβετία, σε συνεργασία με τις ÖBB και SBB.

Ο πίνακας που ακολουθεί δείχνει το σχετικό μέγεθος των τμημάτων της αγοράς για κάθε μία από τις ομάδες – στόχους ταξιδιωτών.

Τμήματα αγοράς διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές επιβατών / Προϊόντα τρένων	Περιφερειακές διασυνοριακές υπηρεσίες	Υπηρεσίες μεταξύ πόλεων (Intercity), μεγάλων αποστάσεων	Υπηρεσίες μεγάλης ταχύτητας	Τακτικές εξειδικευμένες υπηρεσίες: Νυχτερινές αμαξοστοιχίες Αμαξοστοιχίες μεταφοράς αυτοκινήτων	Περιστασιακές υπηρεσίες
Μετακινούμενοι εργαζόμενοι	***	*	*		
Ταξιδιώτες για επαγγελματικούς σκοπούς		**	***		*
Αγορά αναψυχής		**	**	***	***

***: πολύ σημαντικό ** σημαντικό * λιγότερο σημαντικό

2.3.Βελτίωση της ποιότητας των διεθνών επιβατικών υπηρεσιών

Τόσο η μελέτη, όσο και η ακρόαση σχετικά με τα δικαιώματα των επιβατών, την οποία διοργάνωσε η Επιτροπή, έδειξαν ότι η αγορά των διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών έχει σημαντικά χαμηλές επιδόσεις σε ορισμένα τμήματα.

Ωστόσο, υπάρχουν σημαντικά στοιχεία που δείχνουν ότι οι υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών θα μπορούσαν να βελτιωθούν σε μεγάλο βαθμό. Η αγορά των διεθνών επιβατικών μεταφορών και υπηρεσιών γενικά μπορεί να αναπτυχθεί σε μεγάλο βαθμό λόγω της αύξησης της ζήτησης: διεύρυνση της ΕΕ, αυξανόμενος αριθμός διασυνοριακών και άλλων διακινούμενων εργαζομένων, αύξηση του τουρισμού και αυξανόμενος αριθμός συνταξιούχων με επαρκείς πόρους και χρόνο, οι οποίοι προτιμούν τις ασφαλείς και άνετες μετακινήσεις. Η προσφορά υπηρεσιών μεταφοράς έχει βελτιωθεί με την εισαγωγή υπηρεσιών μεγάλης ταχύτητας, όπως δείχνει η επιτυχία της αγοράς των νέων διεθνών υπηρεσιών μεγάλης ταχύτητας, όπως αυτές που παρέχουν οι εταιρείες Thalys και Eurostar, ή των νέων περιστασιακών υπηρεσιών για ταξίδια κινήτρων, τις οποίες προσφέρει η GVG. Οι πρόσφατες επιτυχίες των νέων νυχτερινών αμαξοστοιχιών τις οποίες έχουν θέσει σε λειτουργία οι DB/ÖBB/SBB και η επιτυχία των συμβάσεων διασυνοριακών δημόσιων υπηρεσιών, όπου εφαρμόζεται, π.χ. μεταξύ Κοπεγχάγης και Malmö, επίσης δείχνουν ότι η ίδια η διάρθρωση της αγοράς καθιστά δυνατή την αύξηση των επιβατικών υπηρεσιών.

Ορισμένα ζητήματα φαίνονται ιδιαίτερα σημαντικά προκειμένου ο συγκεκριμένος τρόπος μεταφοράς να καταστεί ελκυστικότερος:

(α) Ταξιδιωτικές πληροφορίες και κρατήσεις (ωράρια, προφόρτωση αποσκευών, ταξιδιωτικές πληροφορίες σε πραγματικό χρόνο)

Κατά τη διάρκεια της ακρόασης σχετικά με τα δικαιώματα των επιβατών των σιδηροδρόμων, το πρόβλημα που αναφέρθηκε με την μεγαλύτερη συχνότητα ήταν η έλλειψη επαρκούς πληροφόρησης. Τόσο οι επιβάτες όσο και οι ταξιδιωτικοί πράκτορες αντιμετωπίζουν πολλές δυσκολίες στην προσπάθειά τους να βρουν πληροφορίες σχετικά με ωράρια δρομολογίων, προγραμματισμένες υπηρεσίες, κόμιστρα και τιμολόγια, ταξιδιωτικές πληροφορίες σε πραγματικό χρόνο και εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης παρεχόμενες, για παράδειγμα, για ποδήλατα ή για ανθρώπους με μειωμένη κινητικότητα. Ωστόσο, ορισμένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις έχουν αναπτύξει με επιτυχία συστήματα έκδοσης εισιτηρίων σε απευθείας σύνδεση (online), μέσω πολυγλωσσικής ιστοθέσης, και προσφέρουν υπηρεσίες δωρεάν παράδοσης κατ' οίκον.

(β) Συνέπεια των υπηρεσιών και αποζημίωση σε περίπτωση καθυστέρησης

Η συνέπεια των υπηρεσιών θεωρείται ότι κυμαίνεται σε χαμηλά επίπεδα, ενώ για τις διεθνείς υπηρεσίες υπάρχουν ενδείξεις ότι το επίπεδο συνέπειας είναι ακόμη χαμηλότερο σε σύγκριση με τις εγχώριες υπηρεσίες. Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να προστεθεί ότι πρόσφατα οι ανταγωνιστικές εναέριες μεταφορές παρουσιάζουν επίσης σημαντικές καθυστερήσεις.

Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις ορισμένες φορές αποζημιώνουν τους επιβατές τους για την καθυστερημένη άφιξη των τρένων, αλλά αυτό ποικίλει σε μεγάλο βαθμό και οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις ορισμένες φορές επιβάλουν πολλούς περιορισμούς για την καταβολή αποζημίωσης (π.χ. όταν η καθυστέρηση είναι εκτός του ελέγχου τους).

(γ) Αντιμετώπιση παραπόνων

Κατά τη διάρκεια της ακρόασης, παρουσιάστηκαν παραδείγματα μελετών που δείχνουν ότι σε μεγάλο βαθμό δεν υπάρχει ορθός χειρισμός των παραπόνων. Ειδικά για τις σιδηροδρομικές μετακινήσεις, όπου οι επιβάτες συνήθως δεν έχουν εναλλακτική λύση, αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως μονοπωλιακή αντιδεδοντολογική συμπεριφορά.

(δ) Δυνατότητα πρόσβασης από άτομα μειωμένης κινητικότητας (ΑΜΚ)

Τα επίπεδα προσβασιμότητας σε σταθμούς και αμαξοστοιχίες εξακολουθούν να είναι ανεπαρκή. Ορισμένες φορές, οι αμαξοστοιχίες είναι εξοπλισμένες κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπουν την εύκολη πρόσβαση των ΑΜΚ, όμως στους σταθμούς δεν υπάρχουν κυλιόμενες σκάλες για την μετακίνηση των ΑΜΚ από τη μία πλατφόρμα στην άλλη.

(ε) Δυνατότητα πρόσβασης για ποδήλατα

Μία μελέτη την οποία πραγματοποίησε η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Ποδηλατιστών⁴⁴ έδειξε ότι η δυνατότητα μεταφοράς ποδηλάτων ποικίλει σε μεγάλο βαθμό στην ΕΕ, αλλά γενικά είναι μάλλον περιορισμένη.

Η Επιτροπή θα καταθέσει πρόταση σχετικά με τα δικαιώματα των επιβατών των σιδηροδρόμων, όπου θα θεσπίζονται οι βασικοί κανόνες προστασίας των καταναλωτών στις υπηρεσίες διεθνών σιδηροδρομικών μεταφορών επιβατών. Το φάσμα των θεμάτων που θα καλυφθούν από τον κανονισμό αυτό περιγράφονται στην ενότητα 2.2.2 της παρούσας ανακοίνωσης.

Πέραν αυτών, η σιδηροδρομική βιομηχανία θα ενθαρρυνθεί να βελτιώσει τα επίπεδα ποιότητας των υπηρεσιών και να προωθήσει δεσμεύσεις σε θέματα ποιότητας αναπτύσσοντας έναν εθελοντικό χάρτη για την ποιότητα των υπηρεσιών (βλ. ενότητα 2.2.2). Η διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών με τις εγχώριες υπηρεσίες και με άλλους τρόπους μεταφοράς θα πρέπει επίσης να βελτιωθεί. Η αποτελεσματικότητα αυτών των δεσμεύσεων ποιότητας θα αποτελέσει έναν από τους παράγοντες που θα εκτιμηθούν κατά την αξιολόγηση της υλοποίησης του ανοίγματος της αγοράς προκειμένου να εκτιμηθεί η ανάγκη και η σκοπιμότητα περαιτέρω ανοίγματος της αγοράς σε σχέση με υπηρεσίες ενδομεταφορών.

⁴⁴ Bicycle Transport on International Trains, έκθεση σχετικά με τις ρυθμίσεις για τη μεταφορά ποδηλάτων σε αμαξοστοιχίες που εκτελούν διεθνείς υπηρεσίες μεγάλης απόστασης, 40 σ. + παραρτήματα, ECF - UCI, η οποία εκδόθηκε από την ECF, Δεκέμβριος 1999.

Βασικά στοιχεία σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις (1999), τον κύκλο εργασιών και τα επιβατοχιλιόμετρα ανά κράτος μέλος⁴⁵

Κράτος μέλος	Κρατικές ενισχύσεις βάσει του κανονισμού 1191 σε εκατ. €	Συνολικές κρατικές ενισχύσεις, σε εκατ. €	Επιβατοχιλιόμετρα (δισεκατ.)	Κύκλος εργασιών σιδηροδρομικών επιχειρήσεων για επιβατικές υπηρεσίες σε εκατ. €
Βέλγιο	336	2119	7.6	483
Δανία	476	757	5.4	
Γερμανία	4504	9982	72.8	9187
Ελλάδα	0	530	1.6	42
Ισπανία	234	1395	19.2	812
Γαλλία	1550	6127	66.5	4761
Ιρλανδία	102	180	1.4	
Ιταλία	1567	5389	41	1879
Λουξεμβούργο	70	182	0.3	
Κάτω Χώρες	234	1806	14.3	1210
Αυστρία	641	656	8.1	503
Πορτογαλία	50	100	4.3	115
Φινλανδία	38	39	3.4	62
Σουηδία	64	824	7.4	642
ΗΒ	2399	2506	38.8	5182
ΗΒ Βόρειος Ιρλανδία	16	16		
ΣΥΝΟΛΟ	13472	32608	292.1	24 878

⁴⁵ Πηγή: Ετήσιο ερωτηματολόγιο σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις (στήλες 1 και 2), UIC (στήλες 3 και 4).

Στήλη 1: Κρατική ενίσχυση που παρέχεται σύμφωνα με τον κανονισμό 1191/69 – στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως δόθηκαν από τα κράτη μέλη.

Στήλη 2: Κρατικές ενισχύσεις για σιδηροδρομικές μεταφορές επιβατών, σιδηροδρομική υποδομή, σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές – στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπως δόθηκαν από τα κράτη μέλη.

Στήλη 3: αριθμός επιβατοχιλιομέτρων ανά δίκτυο – στοιχεία από την UIC.

Στήλη 4: ύψος κύκλου εργασιών των επίσημων σιδηροδρομικών φορέων εκμετάλλευσης όσον αφορά τις επιβατικές υπηρεσίες – στοιχεία από την UIC.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

AEIF: Ευρωπαϊκή Ένωση για τη Διαλειτουργικότητα των Σιδηροδρόμων

ATP: Αυτόματη προστασία τρένων

COTIF: Σύμβαση σχετικά με τις διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές της 9ης Μαΐου 1980

ERTMS: Ευρωπαϊκό Σύστημα Διαχείρισης Σιδηροδρομικής Κυκλοφορίας

ETCS: Ευρωπαϊκό Σύστημα Ελέγχου Τρένων

OTIF: Διακυβερνητικός Οργανισμός Διεθνών Σιδηροδρομικών Μεταφορών (βλ. *COTIF*)

RMMS: Ευρωπαϊκό Σύστημα Παρακολούθησης της Σιδηροδρομικής Αγοράς

RIV: Regolamento Internazionale Veicoli

ΤΠΑ: Τεχνικές προδιαγραφές διαλειτουργικότητας

UIC: Διεθνής Ένωση Σιδηροδρόμων

UIRR: Διεθνής Ένωση Εταιρειών Συνδυασμένων Σιδηροδρομικών-Οδικών Μεταφορών