



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 30.07.1996
COM(96) 421 τελικό

ΛΕΥΚΟ ΒΙΒΛΙΟ

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ
ΤΩΝ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

(υποβληθέν από την Επιτροπή)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ*Συνοπτική παρουσίαση*

Μέρος I	-	Απαιτείται ένα νέο σιδηροδρομικό σύστημα	Σελίδα 6
Μέρος II	-	Γιατί οι σιδηρόδρομοι αντιμετωπίζουν προβλήματα	Σελίδα 8
Μέρος III	-	Οικονομικά	Σελίδα 12
Μέρος IV	-	Διείσδυση των δυνάμεων της αγοράς	Σελίδα 17
Μέρος V	-	Δημόσιες υπηρεσίες στις σιδηροδρομικές μεταφορές	Σελίδα 26
Μέρος VI	-	Ολοκλήρωση των εθνικών συστημάτων	Σελίδα 29
Μέρος VII	-	Κοινωνικές πτυχές	Σελίδα 38
Μέρος VIII	-	Σύνθεση και χρονοδιάγραμμα δράσης	Σελίδα 41

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

1. Οι σιδηρόδρομοι θα μπορούσαν να συμβάλουν κατά πολύ στη διατήρηση της κινητικότητας των ανθρώπων κατά τον επόμενο αιώνα. Ωστόσο, ενώ αυξάνονται οι ανησυχίες σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις στις μεταφορές, το μερίδιο των σιδηροδρόμων στην αγορά εξακολουθεί να παρουσιάζει πτώση. Ο βασικός λόγος είναι η δυσανεμία σχετικά με τις τιμές και την ποιότητα των σιδηροδρομικών μεταφορών, παρά τα ενθαρρυντικά παραδείγματα εμφάνισης νέων υπηρεσιών. Ο σιδηρόδρομος δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στις αλλαγές της αγοράς ή στις ανάγκες των πελατών, όπως άλλα μέσα.
2. Είναι γεγονός ότι οι σιδηρόδρομοι έχουν απομονωθεί κατά πολύ από τις δυνάμεις της αγοράς. Οι κυβερνήσεις φέρουν μία ορισμένη ευθύνη κατά το ότι συχνά δεν επέτρεπαν αρκετή ανεξαρτησία στη διαχείριση και επέβαλαν υποχρεώσεις χωρίς να αντισταθμίζουν πλήρως τις επακόλουθες δαπάνες. Απέτυχαν, επίσης, να θέσουν καθαρούς οικονομικούς σκοπούς, αλλά επιδότησαν τις ζημίες ή άφησαν τα χρέη να συσσωρεύονται. Αποφεύχθηκε η λήψη δύσκολων αποφάσεων, αλλά αυτό υπονόμωσε το μακροπρόθεσμο μέλλον των σιδηροδρόμων.
3. Είναι απαραίτητος ένας νέος τύπος σιδηροδρόμων. Θα πρέπει πρώτα και πάνω απ' όλα να είναι μία επιχείρηση με διοικητική ανεξαρτησία και ελευθερία όσον αφορά την αξιοποίηση ευκαιριών, αλλά υπόλογη για τις αποτυχίες της. Γι' αυτό θα πρέπει να έχει υγιή οικονομικά, χωρίς να φορτώνεται με τα βάρη του παρελθόντος. Θα πρέπει να εκτίθεται στις δυνάμεις της αγοράς με τον κατάλληλο τρόπο, γεγονός που θα οδηγήσει επίσης σε μεγαλύτερη ανάμιξη του ιδιωτικού τομέα. Ο σαφής διαχωρισμός ευθυνών είναι απαραίτητος ανάμεσα στο κράτος και τους οργανισμούς σιδηροδρόμων, ειδικά για τις δημόσιες υπηρεσίες. Απαιτείται μία εταιρική σχέση ανάμεσα στην Κοινότητα, τα κράτη μέλη, τους σιδηροδρόμους και το προσωπικό τους για να δημιουργηθεί αυτός ο νέος σιδηρόδρομος. Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας, απαιτείται επείγοντως η ανάληψη δράσεων σε κοινοτικό επίπεδο στους ακόλουθους τομείς.
4. Οικονομικά
Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους απαλλάσσοντας τους σιδηροδρόμους από χρέη και βελτιώνοντας τα οικονομικά τους· η Επιτροπή θα εκδίδει εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειωθεί. Τα κράτη μέλη θα πρέπει, επίσης, να δημιουργήσουν μία υγιή οικονομική βάση συνδέοντας τις παρεχόμενες ενισχύσεις με προγράμματα αναδιάρθρωσης. Η Επιτροπή θα εφαρμόσει κοινοτικούς κανόνες στις κρατικές ενισχύσεις, ώστε να καταστήσει σταδιακά τους σιδηροδρόμους βιώσιμους.

5. Οι δυνάμεις της αγοράς

Η επέκταση των δικαιωμάτων πρόσβασης στην υποδομή θα δώσει τη δυνατότητα σε νέες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις να εισέλθουν στην αγορά. Τον περασμένο χρόνο, η Επιτροπή κατέθεσε πρόταση για να επιτραπεί η ανοιχτή πρόσβαση για όλα τα εμπορεύματα και τις διεθνείς υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών. Η πρόταση αυτή αποτελεί βασικό στοιχείο της στρατηγικής για την ανασυγκρότηση των σιδηροδρόμων, και είναι επομένως σημαντικό να υιοθετηθεί άμεσα. Για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων πρόσβασης, θα προταθεί ο διαχωρισμός των δραστηριοτήτων διαχείρισης της υποδομής και των δραστηριοτήτων μεταφορών σε ξεχωριστές επιχειρηματικές μονάδες. Σήμερα είναι επείγουσα ανάγκη να βελτιωθούν οι όροι που διέπουν τη διεθνή μεταφορά εμπορευμάτων, ώστε η Επιτροπή να προωθήσει τη δημιουργία διευρωπαϊκών σιδηροδρομικών δικτύων, με ανοιχτή πρόσβαση και απλουστευμένες διαδικασίες. Οι δυνάμεις της αγοράς θα πρέπει, επίσης, να αναμιχθούν στις εγχώριες μεταφορές επιβατών. Αυτό θα πρέπει να γίνει κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην παραγκωνιστούν τα οφέλη των δικτύων και να ενισχυθεί η παροχή των δημοσίων υπηρεσιών. Επομένως, η Επιτροπή θα μελετήσει τους καλύτερους πρακτικούς τρόπους εισαγωγής των δυνάμεων της αγοράς και κατόπιν θα υποβάλει προτάσεις.

6. Δημόσιες υπηρεσίες

Η Επιτροπή υποστηρίζει σθεναρά τη βελτίωση των δημοσίων συγκοινωνιών. Το κράτος έχει νόμιμο δικαίωμα να εξασφαλίσει την παροχή δημοσίων υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, γεγονός το οποίο σαφώς αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο. Υπάρχει, ωστόσο, μεγάλη δυσαρέσκεια απέναντι στις υπηρεσίες αυτές. Είναι απαραίτητο να βελτιωθεί η ποιότητα και η οικονομική ανταποδοτικότητα, για τα οποία είναι σημαντικός ο σαφής καθορισμός των αρμοδιοτήτων. Η Επιτροπή θα προτείνει τη γενίκευση των συμβολαίων παροχής δημοσίων υπηρεσιών ανάμεσα στο κράτος και τους μεταφορείς. Όπως και με την εγχώρια μεταφορά επιβατών γενικά, θα μελετήσει πρώτα τα πρακτικά ζητήματα της διείσδυσης των δυνάμεων της αγοράς και, εν ευθέτω χρόνω, θα υποβάλει τις απαραίτητες προτάσεις.

7. Ολοκλήρωση των εθνικών συστημάτων

Οι σιδηρόδρομοι αναπτύχθηκαν πάνω στα εθνικά δίκτυα, κι αυτό είχε ως αποτέλεσμα τις δυσκολίες της λειτουργίας τους εκτός συνόρων, τον ανεπαρκή σχεδιασμό υποδομής και τον κατακερματισμό τόσο των προμηθειών όσο και της έρευνας. Αν και έχει σημειωθεί κάποια πρόοδος, η ολοκλήρωση απέχει πολύ ακόμη. Η Επιτροπή προτείνει μέτρα αφενός για την προώθηση της διαλειτουργικότητας των συμβατικών σιδηροδρόμων, και αφετέρου για την προηγμένη τεχνική εναρμόνιση προκειμένου να δημιουργηθεί ενιαία αγορά σιδηροδρομικού εξοπλισμού και να ενισχυθεί η έρευνα στους σιδηροδρόμους. Τα μέτρα αυτά είναι επίσης απαραίτητα για να εξασφαλιστεί ότι οι σιδηρόδρομοι μπορούν να συμβάλουν πλήρως σε ένα ευρωπαϊκό σύστημα συνδυασμένων διατροπικών μεταφορών.

8. Κοινωνικές πτυχές

Το προσωπικό των σιδηροδρόμων ανησυχεί, φυσικά, μήπως η αναδιάρθρωση οδηγήσει σε απολύσεις. Αυτό είναι φυσικό, παρόλο που η ανταγωνιστικότητα του τομέα είναι ο μόνος τρόπος να εξασφαλιστεί η μελλοντική απασχόληση. Πρέπει να σημειωθεί ότι χωρίς την αναδιάρθρωση θα υπάρξουν μαζικές απολύσεις, τόσο στους σιδηροδρόμους όσο και στις βιομηχανίες προμηθειών. Απαιτείται η εφαρμογή πολιτικών για το προσωπικό που θα περιλαμβάνουν σημαντικά προγράμματα επανακατάρτισης των απολυθέντων εργαζομένων. Αυτό είναι πρωτίστως ευθύνη των κρατών μελών, αλλά το ενδεχόμενο συνεισφορών από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο θα εξεταστεί προσεκτικά.

ΜΕΡΟΣ Ι - ΑΠΑΙΤΕΙΤΑΙ ΕΝΑ ΝΕΟ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πιστεύει ότι οι σιδηρόδρομοι θα πρέπει να διαδραματίσουν πολύ μεγαλύτερο ρόλο στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Κοινότητα στον τομέα των μεταφορών, καθώς οδεύουμε προς το νέο αιώνα. Απαιτείται επείγοντως η ανάληψη δράσεων για την ανασυγκρότηση του τομέα, ώστε να λειτουργεί καλύτερα και να ικανοποιεί πιο ολοκληρωμένα τις απαιτήσεις της κοινωνίας μας. Γι' αυτό, η Ευρώπη χρειάζεται ένα νέο είδος σιδηροδρόμου.
2. Όλοι γνωρίζουν τα ζητήματα της αυξανόμενης συμφόρησης, των περιβαλλοντικών προβλημάτων, του θορύβου που οφείλεται στην κυκλοφορία, καθώς και τις αυξανόμενες αντιδράσεις που εκφράζονται απέναντι στην ανεξέλεγκτη ανάπτυξη νέων οδικών υποδομών. Την ίδια στιγμή, τόσο οι πολίτες όσο και η βιομηχανία χρειάζονται αξιόπιστες, ασφαλείς, φθηνές και γρήγορες μεταφορές. Αυτή είναι η σημαντική πρόκληση που αντιμετωπίζουμε στα τέλη του εικοστού αιώνα όσον αφορά τις μεταφορές. Οι κοινωνικές επιπτώσεις των μεταφορών αγαθών και επιβατών μπορούν να μειωθούν σημαντικά εάν το σιδηροδρομικό δίκτυο χρησιμοποιηθεί περισσότερο από το οδικό. Είναι περίεργο το γεγονός ότι, τη στιγμή που αμφισβητούνται πολλά από τα προβλήματα τα οποία θα μπορούσε να λύσει η χρήση του σιδηροδρόμου, το μερίδιο του σιδηροδρόμου στην αγορά των μεταφορών εξακολουθεί να παρουσιάζει πτώση.
3. Απέναντι σε αυτό το ευρέως αναγνωρισμένο πλαίσιο, η Κοινότητα ανέπτυξε ιδιαίτερα το τμήμα που αφορά τους σιδηροδρόμους στη συνολική πολιτική της για τις μεταφορές. Οι ανάγκες της Κοινότητας μπορούν να εκφραστούν με πολυάριθμους τρόπους: για παράδειγμα, ο σιδηρόδρομος, ως μέσο, μπορεί να είναι περισσότερο αποτελεσματικός, με προσανατολισμό στον πελάτη και ελκυστικός για τον χρήστη, αλλά λιγότερο ακριβός και με μικρότερη ανάγκη επιδοτήσεων. Ο στόχος είναι να γίνει ο σιδηρόδρομος τόσο ελκυστικός όσο και τα άλλα μέσα μεταφοράς.
4. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η περαιτέρω διεύρυνση των δυνάμεων της αγοράς αποτελεί το αποτελεσματικότερο μέσο για τη δημιουργία ενός σιδηροδρόμου που να μπορεί να ανταγωνιστεί τα άλλα μέσα μεταφοράς. Αυτό, ωστόσο, θα πρέπει να γίνει με τρόπο που να ενισχύει το σημαντικό ρόλο των σιδηροδρόμων στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών, για να εξασφαλιστεί η επαρκής κινητικότητα της κοινωνίας γενικά. Θα απαιτηθούν προσπάθειες από όλους τους ενδιαφερομένους, ενώ η Κοινότητα και τα κράτη μέλη θα πρέπει να παράσχουν το απαραίτητο πλαίσιο, και οι ίδιοι οι σιδηρόδρομοι θα πρέπει να βελτιώσουν ριζικά τις υπηρεσίες τους και να αυξήσουν την αποτελεσματικότητά τους.
5. Προς το παρόν, πολλοί σιδηρόδρομοι είναι σε μεγάλο βαθμό αποκομμένοι από τις δυνάμεις της αγοράς. Εάν το κοινό δεν τους χρησιμοποιεί, τα τρένα δεν γεμίζουν και το κράτος αντισταθμίζει τις ζημιές. Στο μέλλον, οι σιδηρόδρομοι θα πρέπει να λειτουργούν πολύ περισσότερο ως κανονικές επιχειρήσεις που προσπαθούν να ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις των πελατών τους γνωρίζοντας ότι, εάν δεν τα καταφέρουν, κάποιος άλλος θα το κάνει και οι ίδιες θα χάσουν τη δουλειά. Αυτή είναι η θεμελιώδης αλλαγή που πρέπει να επιτευχθεί, και οι συνέπειες στις μεταφορές θα μπορούσαν να είναι τεράστιες.

6. Εάν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη ενεργήσουν από κοινού για τη δημιουργία του κατάλληλου κλίματος, οι σιδηρόδρομοι θα είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις ευκαιρίες και να βελτιώσουν την αποδοτικότητά τους με πολυάριθμους τρόπους. Αυτό που χρειάζεται είναι ένα πλαίσιο που θα καλλιεργεί τις πρωτοβουλίες και θα επιτρέπει τη δημιουργική ανταπόκριση στις επιχειρηματικές ευκαιρίες. Οι μέθοδοι ποικίλλουν και εναπόκειται στις μεμονωμένες διοικητικές μονάδες να αποφασίσουν, αλλά το αποτέλεσμα θα είναι η δημιουργία πιο αποτελεσματικών και παραγωγικών σιδηροδρόμων. Ορισμένοι οργανισμοί σιδηροδρόμων μπορεί να εστιάσουν το ενδιαφέρον τους αποκλειστικά στη βασική λειτουργία των τρένων· άλλοι μπορεί να επιλέξουν τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων, παραδείγματος χάριν με εταιρείες οδικών μεταφορών ή με εταιρείες υλικοτεχνικής υποδομής και να προσφέρουν υπηρεσίες διατροφικών μεταφορών από πόρτα σε πόρτα. Ορισμένες μπορεί να λειτουργούν σε ολόκληρη την Ευρώπη προσφέροντας μη διακοπόμενες υπηρεσίες, ενώ άλλες μπορεί να επικεντρώνονται σε τοπικές υπηρεσίες. Ωστόσο, για να επιβιώσουν, όλες οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα πρέπει να εστιάσουν την προσοχή τους σε αυτά που θέλουν οι πελάτες τους και στους τρόπους ικανοποίησης των αναγκών αυτών. Παράδειγμα αυτής της ανάπτυξης είναι η έναρξη αποτελεσματικών και τακτικών δρομολογίων σε διασυνοριακές διαδρομές, που γενικά έχει ως αποτέλεσμα τη μετάθεση σημαντικών ποσοτήτων εμπορευμάτων από τις οδικές στις σιδηροδρομικές μεταφορές.
7. Ένα πλήθος παραγόντων επισημαίνουν τις σημαντικές ευκαιρίες που ανοίγονται για τους σιδηροδρόμους. Η περαιτέρω διεύρυνση της Κοινότητας προς την Ανατολική και την Κεντρική Ευρώπη θα προσφέρει σημαντικές ευκαιρίες επέκτασης του ρόλου των σιδηροδρόμων. Στα τέλη της δεκαετίας του '90, πολλές από τις χώρες αυτές εξακολουθούν να διαθέτουν εκτεταμένα σιδηροδρομικά δίκτυα προσφέροντας ευκαιρίες για παράδοση και συλλογή εμπορευμάτων. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την εδραίωση της ενιαίας αγοράς μπορεί να οδηγήσουν στην επιμήκυνση των ταξιδιωτικών αποστάσεων καθιστώντας με τον τρόπο αυτό τους σιδηροδρόμους πιο ελκυστικούς.
8. Μία από τις μείζονες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Κοινότητα και οι γείτονές της είναι το ζήτημα της κυκλοφορίας μέσω των Αλπεων. Η διεύρυνση της Κοινότητας είχε μείζονες επιπτώσεις στη ροή της κυκλοφορίας που περνάει μέσα από αυτό το φυσικό εμπόδιο ανάμεσα στη Βόρεια και τη Νότια Ευρώπη. Υπάρχει περιορισμένος αριθμός διαδρομών μέσα από τις Αλπεις και η ανάπτυξη του εμπορίου ασκεί αυξανόμενες πιέσεις. Το περιβάλλον των Αλπεων είναι ιδιαίτερα ευαίσθητο στις επιπτώσεις της ρύπανσης. Μία συνολική στρατηγική για την ανακούφιση των προβλημάτων της περιοχής θα προσέδιδε πιθανότατα μεγαλύτερο ρόλο στους σιδηροδρόμους για τη διεξαγωγή της διαμετακόμισης.
9. Εν συντομία, ο σιδηρόδρομος διαθέτει χαρακτηριστικά που θα μπορούσαν να τον καταστήσουν όλο και περισσότερο ελκυστικό μεταφορικό μέσο στην Ευρώπη. Τις τελευταίες δεκαετίες μειώθηκε η σημασία του και απέτυχε να προσαρμοστεί επαρκώς στις μεταβαλλόμενες αγορές. Υπάρχουν ήδη πολλές δυνατότητες για βελτίωση και ανάπτυξη των υπηρεσιών, και νέα πεδία ευκαιριών μπορεί ν' ανοίξουν. Για να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις αυτές, η Κοινότητα χρειάζεται ένα νέο σιδηροδρομικό σύστημα. Σκοπός της Επιτροπής για να προωθήσει τις προτάσεις που περιέχονται σε αυτό το Λευκό Βιβλίο είναι να δημιουργήσει τις συνθήκες, σε κοινοτικό επίπεδο, για τις μείζονες προσαρμογές που απαιτούνται.

Μέρος II - Γιατί οι σιδηρόδρομοι αντιμετωπίζουν προβλήματα

Η ύφεση των σιδηροδρόμων

10. Οι σιδηροδρομικές μεταφορές ξεκίνησαν κατά το πρώτο ήμισυ του δέκατου ένατου αιώνα και έγιναν το πρώτιστο μέσο μεταφοράς στις αρχές αυτού του αιώνα. Κατόπιν, η έλευση των οχημάτων με μηχανές εσωτερικής καύσης άρχισε να κερδίζει έδαφος. Από το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, ο ρόλος των σιδηροδρόμων στην αγορά των μεταφορών ακολουθεί μόνιμα πτωτική πορεία και σήμερα, κατά τα τελευταία έτη του εικοστού αιώνα, το μερίδιο των σιδηροδρόμων στην αγορά μεταφοράς επιβατών δεν είναι μεγαλύτερο από 6% και στην αγορά μεταφοράς εμπορευμάτων 16%.
11. Ανάμεσα στο 1970 και το 1994, η μετακίνηση επιβατών με το σιδηρόδρομο αυξήθηκε κατά 25% από 216 σε περίπου 270 δισεκατομμύρια επιβατοχιλιόμετρα ετησίως. Ωστόσο, η συνολική αγορά διπλασιάστηκε κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, και η χρήση αυτοκινήτων ιδιωτικής χρήσης υπερδιπλασιάστηκε, αυξανόμενη κατά 120%. Κατά την ίδια περίοδο, η μεταφορά εμπορευμάτων απώλεσε κατά το ήμισυ το μερίδιό της στην αγορά και μειώθηκε από 283 σε 220 δισεκατομμύρια τονοχιλιόμετρα ενώ η αγορά των εμπορευμάτων αναπτύχθηκε σχεδόν κατά 70%, και οι οδικές μεταφορές εμπορευμάτων αυξήθηκαν σχεδόν κατά 150%. Φυσικά, οι συνολικοί αριθμοί δεν δίνουν μία ολοκληρωμένη εικόνα, διότι ο σιδηρόδρομος είναι σημαντική δύναμη σε ορισμένους τομείς και δεν ανταγωνίζεται σε άλλους· επιπλέον, οι πρόσφατες τάσεις στα κράτη μέλη αποκλίνουν σε ορισμένο βαθμό. Το παράρτημα 2 παρουσιάζει μία γενική επισκόπηση των εξελίξεων στους σιδηροδρόμους καθώς και το μερίδιό τους στην αγορά των μεταφορών κατά τις προηγούμενες δεκαετίες.
12. Πού οδηγούν αυτές οι γενικές εξελίξεις; Εάν προεκτείνουμε τις πρόσφατες τάσεις στα επόμενα δέκα χρόνια, το μερίδιο των σιδηροδρόμων στην αγορά των επιβατών θα πέσει από 6% σε 4%, παρόλο που η κυκλοφορία σε απόλυτες τιμές μπορεί να αυξηθεί ελαφρώς. Το μερίδιο των σιδηροδρόμων στην αγορά των εμπορευμάτων θα πέσει από 16% σε 9%, ενώ οι ποσότητες των εμπορευμάτων θα παραμείνουν κατά προσέγγιση στάσιμες. Επιπλέον, η πτώση του μεριδίου στην αγορά πρέπει να μελετηθεί υπό το πρίσμα της προβλεφθείσας αύξησης στη μετακίνηση των επιβατών κατά 40% και στην κυκλοφορία των εμπορευμάτων κατά 30% την ίδια περίοδο. Και πράγματι, δεν μπορεί να αποκλειστεί μεγαλύτερη πτώση, καθώς η ελάττωση της ροής θα μπορούσε να αποτελέσει το έναυσμα για ένα φαύλο κύκλο. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει πραγματική πιθανότητα να εξαφανιστούν εντελώς οι σιδηρόδρομοι από μεγάλα τμήματα της αγοράς των εμπορευμάτων.
13. Παρόλο που πρόκειται απλά για απεικονίσεις της κατάστασης, οι τάσεις αυτές είναι ανησυχητικές. Υποδηλώνουν σοβαρή αύξηση της συμφόρησης, της ρύπανσης και πιθανώς των ατυχημάτων· υποδηλώνουν, επίσης, ότι η κυκλοφορία θα διεξάγεται όλο και περισσότερο οδικώς, ακόμη και στην περίπτωση ιδιαίτερα επικίνδυνων εμπορευμάτων τα οποία θα ήταν καλύτερα να φυλάσσονται μακριά από ανθρώπους. Αυτό δεν σημαίνει ότι ο σιδηρόδρομος θα λύσει όλα τα προβλήματα μεταφοράς. Οι σιδηρόδρομοι δεν μπορούν να είναι ανταγωνιστικοί σε ορισμένες αγορές των μεταφορών και, φυσικά, η σιδηροδρομική υποδομή έχει περιορισμένη χωρητικότητα. Ωστόσο, οι σιδηροδρομικές μεταφορές μπορούν να συμβάλουν πραγματικά στη διαρκή κινητικότητα, που θα χαθεί εάν συνεχιστούν οι σημερινές τάσεις.

14. Οι σιδηροδρομικές μεταφορές κινδυνεύουν να μπουν σε ένα φαύλο κύκλο, εάν αυτό δεν έχει ήδη συμβεί. Η συρρίκνωση των παρεχόμενων υπηρεσιών οδηγεί σε μειώσεις της ροής της κυκλοφορίας, άμεσα και έμμεσα, επειδή χάνονται τα οφέλη που παρέχει το δίκτυο· παραδείγματος χάριν, οι περικοπές στις περιφερειακές υπηρεσίες μπορεί να μειώσουν τη ροή της κυκλοφορίας στις βασικές γραμμές. Αυτό με τη σειρά του αυξάνει τις δαπάνες στην υπόλοιπη κυκλοφορία. Στις σιδηροδρομικές μεταφορές, η επίπτωση αυτή θα είναι έντονη, επειδή πρόκειται για τομέα έντασης κεφαλαίου με υψηλό επίπεδο σταθερών δαπανών. Το αποτέλεσμα θα είναι μία συνεχιζόμενη σπειροειδής αύξηση των τιμών και μείωση της κυκλοφορίας ή ζημίες που θα πρέπει να καλυφθούν με επιδότηση ή σύναψη χρέους. Οι πιέσεις στους κρατικούς προϋπολογισμούς θα μειώσουν όλο και περισσότερο το περιθώριο επιδοτήσεων. Ήδη πολλά κράτη είναι λιγότερο πρόθυμα να αντισταθμίσουν τις ζημίες των σιδηροδρόμων τους σε σχέση με το παρελθόν.
15. Το αποτέλεσμα θα είναι δραστικές μειώσεις στην παροχή υπηρεσιών και κλείσιμο πολλών δικτύων, με καταστροφικές επιπτώσεις στον τομέα των σιδηροδρόμων και στους προμηθευτές του. Οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις απασχολούν άμεσα περίπου 1,05 εκατομμύρια άτομα (1994) σε ολόκληρη την Κοινότητα, και το κλείσιμο μεγάλων τμημάτων του δικτύου θα έκανε πολλούς να χάσουν τη δουλειά τους. Οι επιπτώσεις στη βιομηχανία προμηθειών θα ήταν παρόμοιες, καθώς θα χάνονταν μεγάλες αγορές.

Αίτια της ύφεσης

16. Υπάρχουν πολλοί λόγοι για την πτωτική πορεία του τομέα των σιδηροδρόμων κατά το δεύτερο ήμισυ του αιώνα. Ίσως ο σημαντικότερος να είναι η άνοδος άλλων μέσων που προσφέρουν πιο ευέλικτες και λιγότερο δαπανηρές μεταφορές: λεωφορεία, φορτηγά και αυτοκίνητα ιδιωτικής χρήσης. Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις στράφηκαν όλο και περισσότερο στις οδικές μεταφορές, και τούτο οδήγησε στην κατασκευή οδικών δικτύων για να καλυφθεί η ζήτηση. Ταυτόχρονα, παραδοσιακές, βαριές βιομηχανίες που τα προϊόντα τους μεταφέρονταν σιδηροδρομικώς απέκτησαν μικρότερη σημασία. Οι σιδηρόδρομοι δεν βρήκαν νέες αγορές εμπορευμάτων για να αντισταθμίσουν την απώλεια αυτή, και προσφέρουν υπηρεσίες που συχνά θεωρούνται μη ευέλικτες, αναξιόπιστες και ακριβές, ακόμη και στους τομείς όπου θα μπορούσαν να είναι ανταγωνιστικοί.
17. Καθώς οι οδικές μεταφορές γίνονται αποτελεσματικότερες και φθηνότερες, το γεγονός ότι η τιμή των μεταφορών συχνά δεν αντανακλά επαρκώς όλο το κόστος τους αποκτά αυξανόμενη σημασία. Το αντίτιμο που καταβάλλουν οι μεμονωμένοι χρήστες δεν αντανακλά επαρκώς το εξωτερικό κόστος, όπως αυτό που δημιουργεί η συμφόρηση, η μόλυνση και τα ατυχήματα. Το κόστος αυτό είναι συχνά υψηλότερο στις οδικές απ' ό,τι σε άλλες μεταφορές, έτσι ώστε οι όροι του ανταγωνισμού να ευνοούν τα οδικά και να στρέφονται ενάντια σε άλλα, πιο φιλικά προς το περιβάλλον μέσα μεταφοράς. Το ζήτημα αυτό συζητήθηκε λεπτομερέστερα στο Πράσινο Βιβλίο της Επιτροπής "Για μια δίκαιη και αποτελεσματική τιμολόγηση στις μεταφορές"¹. Ενώ αυτό είναι σημαντικό ζήτημα, είναι αυταπάτη να θεωρηθεί ότι η χρέωση του εξωτερικού κόστους των μεταφορών θα ήταν καθευατή αρκετή ώστε να οδηγήσει σε αναζωπύρωση του ενδιαφέροντος για τους

¹ "Για μια δίκαιη και αποτελεσματική τιμολόγηση στις μεταφορές". COM(95)691. 20.12.95

σιδηροδρόμου. Το κόστος είναι σίγουρα μία σκέψη όταν επιλέγει κάποιος ένα μέσο μεταφοράς, αλλά υπάρχουν και πολλές άλλες όπως η ταχύτητα, η αξιοπιστία και η ευελιξία των υπηρεσιών.

18. Οι σιδηρόδρομοι απέτυχαν, επίσης, σε μια αγορά όπου θα έπρεπε να κατέχουν ισχυρή θέση, στη μεταφορά εμπορευμάτων σε μεγάλες αποστάσεις. Ένας λόγος, μεταξύ άλλων, είναι ότι έχουν οργανωθεί βάσει των εθνικών γραμμών. Είναι γεγονός ότι δεν υπάρχει εσωτερική αγορά για τις σιδηροδρομικές υπηρεσίες σε κοινοτικό επίπεδο. Το άρθρο 10 της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ² που επιτρέπει την πρόσβαση σε υποδομή οποιούδήποτε στην Ένωση σήμερα ισχύει μόνο για διεθνείς ομίλους και εταιρείες που παρέχουν υπηρεσίες συνδυασμένων μεταφορών. Επιπλέον, υπάρχει μία ολόκληρη σειρά κανονιστικών και διοικητικών εμποδίων. Η κατάσταση αυτή εμποδίζει τον ανταγωνισμό από νέες εταιρείες μεταφορών και ανατρέπει την οργάνωση μη διακοπτόμενων διεθνών υπηρεσιών. Η αξιοπιστία, η ευελιξία και η ταχύτητα απογοητεύουν τους πελάτες - στα σημαντικά τακτικά δρομολόγια από τα λιμάνια προς το εσωτερικό, η μέση ταχύτητα συχνά δεν υπερβαίνει τα 20 χιλιόμετρα την ώρα. Η σύγκριση με τις διεθνείς οδικές μεταφορές εμπορευμάτων είναι συντριπτική, αφού εκεί οι αποστολές ταξιδεύουν με ένα όχημα που διασχίζει εύκολα τα σύνορα και συχνά βρίσκονται υπό τη φροντίδα ενός μόνο ανθρώπου, από την παραλαβή έως την παράδοση, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα τη σαφή απόδοση ευθυνών και την καλή ποιότητα των υπηρεσιών.
19. Η διαχείριση των σιδηροδρόμων πρέπει να φέρει μεγάλο μέρος της ευθύνης για την υπάρχουσα πτωτική πορεία. Ωστόσο, οι σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τους σιδηροδρόμους υπήρξαν κύρια αιτία των απογοητεύσεων στις σιδηροδρομικές μεταφορές. Τα κράτη συνήθως αρνούνται να δώσουν στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις την ελευθερία μιας εμπορικής επιχείρησης. Πέραν των πολιτικών παρεμβάσεων για άμεσους σκοπούς, οι αρχές έχουν την τάση να διατηρούν υπηρεσίες πολύ ασύμφορες οικονομικά. Οι επενδύσεις των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων ήταν συχνά ανεπαρκείς ή κακώς προσανατολισμένες, με επακόλουθη επιβάρυνση των οικονομικών τους. Οι κυβερνήσεις κατέβαλαν μεγάλες επιδοτήσεις για να αντισταθμίσουν τις ζημίες, χωρίς συγκεκριμένο σκοπό, όπως η βελτίωση ή η αποτελεσματικότητα. Επιπλέον, συχνά υπήρξε σύγχυση ως προς τους χρηματοοικονομικούς σκοπούς.
20. Ένας άλλος λόγος για την πτωτική πορεία ήταν η ανεπαρκής προσαρμογή του σιδηροδρομικού δικτύου στα νέα πρότυπα οικονομικής δραστηριότητας και αστικοποίησης και οι επακόλουθες αλλαγές στη ροή της κυκλοφορίας. Ενώ η χωρητικότητα και η ποιότητα της υποδομής δεν κάλυπταν επαρκώς τις νέες ανάγκες, διατηρούνταν υποδομή που είχε περιορισμένη χρήση, με αποτέλεσμα να επιβαρύνονται τα οικονομικά. Παρότι έγιναν σημαντικές επενδύσεις τα τελευταία χρόνια, και υπήρξε σχεδιασμός για περισσότερες, μικρή προσπάθεια κατεβλήθη για τη βελτίωση της σιδηροδρομικής υποδομής καθώς κατασκευάζονταν τα δίκτυα αυτοκινητοδρόμων· αυτό επιδείνωσε την ανισορροπία ανάμεσα στα δύο μέσα μεταφοράς.

² Οδηγία του Συμβουλίου της 29ης Ιουλίου 1991 για την ανάπτυξη των σιδηροδρόμων της Κοινότητας. (91/440/ΕΟΚ) Ε.Ε. αριθ. L 237, 24.8.91.

Ένα νέο σιδηροδρομικό σύστημα

21. Για να ξεπεράσει τις αδυναμίες αυτές και να εκμεταλλευτεί μελλοντικές ευκαιρίες, η Κοινότητα χρειάζεται ένα νέο σιδηροδρομικό σύστημα. Θα πρέπει πρώτα και πάνω απ' όλα να είναι μία επιχείρηση. Πρέπει να έχει ανεξαρτησία και πόρους για να μπορεί να είναι ανταγωνιστική. Πρέπει να απελευθερωθεί από τα βάρη του παρελθόντος. Οι δυνάμεις της αγοράς πρέπει να διεισδύσουν περαιτέρω με κατάλληλο τρόπο. Ο διαχωρισμός των ευθυνών ανάμεσα στο κράτος και τους σιδηροδρόμους πρέπει να αποσαφηνιστεί, ειδικά για τις δημόσιες υπηρεσίες. Τα εθνικά σιδηροδρομικά συστήματα πρέπει να ολοκληρωθούν. Είναι σαφές ότι αυτό απαιτεί μείζονες προσπάθειες από όλους τους ενδιαφερομένους: τη διοίκηση, τους εργαζομένους, τα κράτη μέλη και τη βιομηχανία προμηθειών. Συμβάλλοντας σε αυτή την εταιρική σχέση που σκοπό έχει τη διενέργεια αλλαγών, η Κοινότητα θα παράσχει ένα εκσυγχρονισμένο ρυθμιστικό πλαίσιο, καθώς και μέτρα για την ολοκλήρωση των εθνικών συστημάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Συνεπώς, η ίδια η Κοινότητα θα πρέπει να ενεργήσει σε πέντε βασικά πεδία: οικονομικά, διεύθυνση των δυνάμεων της αγοράς, δημόσιες υπηρεσίες, ολοκλήρωση των εθνικών συστημάτων και κοινωνική πολιτική. Οι ιδέες και οι προτάσεις της περιγράφονται στις ακόλουθες πέντε ενότητες.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ - ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ

Χρόνια προβλήματα

22. Τα υγιή οικονομικά είναι σημαντικά για το μετασχηματισμό των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων· αποτελούν προϋπόθεση για την ανεξάρτητη και δυναμική διαχείριση, όπως αναγνωρίζει σαφώς η οδηγία 91/440/ΕΟΚ για την ανάπτυξη των σιδηροδρόμων της Κοινότητας. Η παραδοσιακή χρηματοοικονομική οργάνωση των σιδηροδρόμων, ωστόσο, θα είχε επισπεύσει την πτωτική τους πορεία, ακόμη και αν όλα τα άλλα λειτουργούσαν υπέρ τους. Η κρατική στήριξη κάλυψε τα ελλείμματα, αλλά δεν επικέντρωσε την προσοχή της σε σαφείς σκοπούς. Οι χρηματοοικονομικοί σκοποί ήταν ασαφείς και δεν υπήρχαν κίνητρα όσον αφορά τη διαχείριση· οι εμπορικές πιέσεις δεν συνετέλεσαν στον έλεγχο των ελλειμμάτων και της δανειοληψίας, όπως θα όφειλαν. Η κατανομή του κόστους και των εσόδων ήταν ανεπαρκής· ήταν συχνά δύσκολο να πει κάποιος εάν μια υπηρεσία είχε κέρδη ή ζημίες. Οι επενδύσεις, παρόλο που γίνονταν σε μεγάλη κλίμακα, συχνά δεν κάλυπταν τις ανάγκες της επιχείρησης και αποστράγγιζαν τα οικονομικά. Η δανειοληψία συχνά ήταν περιορισμένη λόγω των σχετικών ανώτατων ορίων που επιβάλλονται από το δημόσιο τομέα αλλά, παραδόξως, συχνά δεν αποτελούσε περιορισμό η φερεγγυότητα του δανειζόμενου.
23. Ταυτόχρονα, το κράτος επέβαλε υποχρεώσεις, άμεσα ή έμμεσα, χωρίς αναγκαστικά να τις καθορίζει με σαφήνεια ή να αντισταθμίζει τις απώλειες των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων πλήρως και άμεσα. Οι περισσότερες υποχρεώσεις αφορούσαν τις μεταφορές για το δημόσιο συμφέρον· ορισμένες εξυπηρετούσαν ευρύτερους στόχους, όπως την απασχόληση, την κοινωνική πρόνοια και την περιφερειακή ανάπτυξη. Επίσης, οι σιδηρόδρομοι έπρεπε να αγοράζουν υλικά από εθνικούς προμηθευτές και όχι από την ευρύτερη αγορά, κι αυτό αύξανε σημαντικά το κόστος. Ωστόσο, σημειώθηκε πρόοδος στο ζήτημα της αποσαφήνισης των οικονομικών ευθυνών του κράτους και των σιδηροδρόμων. Η Κοινότητα συνέστησε ένα νομοθετικό φορέα για τα οικονομικά των σιδηροδρόμων³, και ορισμένα κράτη μέλη συνέβαλαν σημαντικά στην αποσαφήνιση και τη βελτίωση των οικονομικών των σιδηροδρόμων. Ωστόσο, η χρηματοοικονομική οργάνωση πολλών σιδηροδρομικών μεταφορών παραμένει πολύ συγκεχυμένη και αποτελεί σοβαρό εμπόδιο για τη βελτίωση των υπηρεσιών και την αποτελεσματικότητά τους.

³ Οδηγία του Συμβουλίου 91/440/ΕΟΚ όπως ανωτέρω.

Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 της 26ης Ιουνίου 1969 (ΕΕ L156, 28.06.1969) όπως τροποποιήθηκε από τον τον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1893/91 της 20ης Ιουνίου 1991 (ΕΕ L169, 29.06.1991) σχετικά με δράσεις των κρατών μελών όσον αφορά τις εγγενείς υποχρεώσεις στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας μεταφορών σιδηροδρομικώς, οδικώς και σε χερσαίες πλωτές οδούς.

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1192/69 του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 1969 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για τη ρύθμιση των λογαριασμών των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. ΕΕ L156, 28.6.69.

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70 του Συμβουλίου της 4ης Ιουνίου 1970 για τη χορήγηση ενισχύσεων στις μεταφορές σιδηροδρομικώς, οδικώς και σε χερσαίες πλωτές οδούς. ΕΕ L130, 15.6.70

Πρόσφατες τάσεις

24. Έχει ενδιαφέρον να δούμε ορισμένες πρόσφατες τάσεις, αν και οι γενικοί δείκτες κρύβουν μεγάλες διαφορές στην απόδοση. Ξεκινώντας από τα έσοδα, οι εισπράξεις τόσο από τους επιβάτες όσο και από τα εμπορεύματα παρουσίασαν σταθερή πτώση για μεγάλο χρονικό διάστημα. Ενώ αυτό είναι επακόλουθο της μείωσης των εμπορευμάτων και της στασιμότητας της κυκλοφορίας των επιβατών, προκλήθηκε, επίσης, και από μια δραματική πτώση της κερδοφορίας, δηλαδή των εσόδων ανά επιβατοχιλιόμετρο ή τονοχιλιόμετρο. Οι εισπράξεις από τα εισιτήρια σήμερα ανέρχονται στο 65% περίπου των συνολικών εσόδων εκμετάλλευσης. Όπως αναμένεται, οι επιδοτήσεις εκμετάλλευσης αυξήθηκαν, αν και φαίνεται να παρουσιάζουν πτώση τα τελευταία χρόνια.
25. Το κόστος του προσωπικού παρουσίασε πτώση κατ' αναλογία με το λειτουργικό κόστος στη δεκαετία του 1980, αλλά αυξήθηκε από το 1990 και σήμερα αντιπροσωπεύει περίπου το 63% του συνολικού λειτουργικού κόστους. Ενώ υπήρξε σημαντική μείωση στον αριθμό του προσωπικού, αυτή αντισταθμίστηκε από την αύξηση του κόστους ανά εργαζόμενο. Μια άλλη τάση είναι η αυξανόμενη ένταση κεφαλαίου των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Στα μέσα της δεκαετίας του '80, δύο μονάδες κεφαλαίου απέφεραν μία μονάδα παραγωγής· το 1994 χρειάστηκαν πάνω από τρεις μονάδες. Η κεφαλαιουχική βάση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων διευρύνθηκε για να τις χρηματοδοτήσει. Τα χρέη των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων αυξήθηκαν σημαντικά στη δεκαετία του 1990, παρόλο που παρουσίασαν πτώση αναλογικά προς το συνολικό κεφάλαιο, επειδή οι κυβερνήσεις χορηγούσαν κεφάλαιο. Παράλληλα με τη γενική αύξηση του χρέους, αυξήθηκε το ύψος των επιτοκίων γύρω στο 15%, ως μέρος των εσόδων εκμετάλλευσης, προκαλώντας περαιτέρω ζημίες.

Βασικές αρχές

26. Για να ακμάσουν οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, είναι απαραίτητος ο προσδιορισμός σαφών χρηματοοικονομικών στόχων και η ορθή κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο κράτος και τις επιχειρήσεις αυτές· και για την επιτυχή αναδιάρθρωσή τους, πρέπει να αρθεί το βάρος των περασμένων χρεών. Οι σιδηρόδρομοι πρέπει να έχουν μια οικονομική διάρθρωση που να επιτρέπει την αποτελεσματική, ανεξάρτητη διαχείριση, όπως γίνεται σε άλλους τομείς, αλλά θα πρέπει, επίσης, να αναλάβουν πολύ μεγαλύτερες ευθύνες όσον αφορά την οικονομική τους κατάσταση. Τα οικονομικά των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων πρέπει να οργανωθούν σύμφωνα με τις εξής βασικές αρχές:

- τα κράτη μέλη πρέπει να απαλλάξουν τους σιδηροδρόμους από τα βάρη του παρελθόντος·
- οι σιδηρόδρομοι πρέπει να λειτουργούν σε εμπορική βάση·
- τα κράτη μέλη πρέπει να καταβάλλουν πλήρη αποζημίωση για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών και για έκτακτες κοινωνικές δαπάνες.

Με εξαίρεση αυτή την αποζημίωση και την παροχή στήριξης για ειδικές επενδύσεις σε υποδομή (βλ. παράγρ. 31), οι σιδηρόδρομοι πρέπει να χρηματοδοτούν τις λειτουργίες τους χωρίς κρατικές επιδοτήσεις.

27. Οι αρχές αυτές απορρέουν από τους κανόνες της Κοινότητας για τη χρηματοδότηση των σιδηροδρόμων (βλ. παραγρ. 23). Εάν οι κανόνες εφαρμοστούν πλήρως και καταστούν περισσότερο αυστηροί όπου είναι απαραίτητο, θα παρέχουν ένα υγιές πλαίσιο για την αποκατάσταση των οικονομικών των σιδηροδρόμων. Ωστόσο, βασικοί πρωταγωνιστές είναι το κράτος και οι σιδηρόδρομοι. Τα κράτη πρέπει να αντιμετωπίσουν τις ευθύνες τους απαλλάσσοντάς τους σιδηροδρόμους από παρελθόντα χρέη, δημιουργώντας μια υγιή διάρθρωση για το μέλλον και παρέχοντας αποζημιώσεις για τις υπηρεσίες που λαμβάνουν από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Οι ίδιοι οι σιδηρόδρομοι πρέπει να μειώσουν ριζικά το κόστος τους και να βελτιώσουν τη χρηματοδοτική τους διαχείριση, για παράδειγμα μέσω της ακριβούς κατανομής δαπανών και εσόδων.

Ειδικές πολιτικές

28. Οι σιδηρόδρομοι δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις του μέλλοντος επιβαρυνμένοι από παρελθόντα χρέη. Ο κανονισμός 1107/70 δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να παρέχουν χρηματοδοτική βοήθεια για διάφορους σκοπούς, συμπεριλαμβανομένης της αποπληρωμής των δανείων χωρίς προηγούμενη ειδοποίηση. Από την 1η Ιανουαρίου 1993 που άρχισε να ισχύει η οδηγία 91/440/ΕΟΚ, εφαρμόζονται τα άρθρα 77, 92 και 93. Πράγματι, η οδηγία αυτή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να συμβάλλουν στη μείωση του χρέους σε επίπεδα που δεν θα εμποδίζουν την υγιή χρηματοδοτική διαχείριση, και να βελτιώσουν τα οικονομικά των σιδηροδρόμων. Ωστόσο, φαίνεται ότι η υποχρέωση αυτή εφαρμόζεται στην πράξη εξ ίσου σε ολόκληρη την Κοινότητα. Αρχίζοντας από το 1997, η Επιτροπή σκοπεύει να εκδίδει εκθέσεις σε τακτικά διαστήματα σχετικά με την πρόοδο των κρατών μελών όσον αφορά τη μείωση του χρέους και τη βελτίωση των οικονομικών των σιδηροδρόμων. Εδώ, η Επιτροπή θα λάβει υπόψη το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη που στόχο έχουν την εκπλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση ίσως να επιθυμούν να ρυθμίσουν τη μείωση του χρέους με την πάροδο του χρόνου.
29. Τα κράτη μέλη υποχρεώνονται, επίσης, να συμβάλουν στη μείωση του πρόσφατου χρέους, που συσσωρεύτηκε από το 1993. Ωστόσο, οι κρατικές ενισχύσεις για το σκοπό αυτό και η κάλυψη των λειτουργικών ζημιών υπόκεινται στους κανόνες κρατικών ενισχύσεων της Συνθήκης, όπως σαφώς αναφέρει η οδηγία 91/440/ΕΟΚ: τα κράτη μέλη πρέπει να κοινοποιούν την ενίσχυση στην Επιτροπή και να λαμβάνουν σχετική έγκριση. Οι κοινοτικοί κανόνες που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις δεν τους επιτρέπουν την άρση ή την παροχή εγγυήσεων για παρόμοια χρέη, να χορηγούν κεφάλαιο ή να καλύπτουν λειτουργικά ελλείμματα για απεριόριστο χρονικό διάστημα και χωρίς όρους. Αυτό δεν θα αποτελούσε πρόοδο στην κατεύθυνση της υγιούς οικονομίας και της μεγαλύτερης ανταγωνιστικότητας. Η Επιτροπή θα εγκρίνει παρόμοιες κρατικές ενισχύσεις εφόσον είναι σύμφωνες με τη Συνθήκη, και ειδικά με το άρθρο 92. Στην πράξη, ένας απαραίτητος, αλλά όχι αναγκαστικά επαρκής όρος έγκρισης θα ήταν ένα πρόγραμμα αναδιάρθρωσης, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας⁴. Στόχος θα είναι μια προοδευτική κίνηση στην κατεύθυνση της βιωσιμότητας μέσα σε λογικό χρονικό διάστημα· θα θέτει σαφείς σκοπούς και θα

⁴ Κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση προβληματικών επιχειρήσεων (ΕΕ C 368, 23.12.1994)

εμπεριέχει συγκεκριμένα μέτρα για την αύξηση των εσόδων και τη μείωση του κόστους. Επιπλέον, η Επιτροπή θα αναπτύξει ειδικότερους κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές, εφόσον χρειαστεί.

30. Η εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις δεν θα επηρεάσει, κάτω από ειδικές συνθήκες, τις αποζημιώσεις που καταβάλλουν τα κράτη μέλη για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών (βλ. μέρος V). Εάν αυτές οι δημόσιες υπηρεσίες παρέχονται βάσει συμβάσεων μετά από μία διαφανή και αμερόληπτη διαδικασία κατανομής, οι αντίστοιχες αποζημιώσεις δεν θα αποτελούν κρατική ενίσχυση αλλά πληρωμή για την παροχή μεταφορικής υπηρεσίας. Σε κάθε περίπτωση, οι αποζημιώσεις που δεν πληρούν τις απαιτήσεις αυτές απαλλάσσονται, προς το παρόν, (βάσει του Κανονισμού 1192/69 για τη ρύθμιση των λογαριασμών των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων) από οποιαδήποτε υποχρέωση για κοινοποίηση σύμφωνα με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις. Επιπλέον, πρέπει να καταβληθούν αποζημιώσεις για έκτακτες κοινωνικές δαπάνες που βαρύνουν μόνο τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, όπως η πρόωρη συνταξιοδότηση και τα ειδικά επιδόματα πρόνοιας. Οι δαπάνες αυτές μειώθηκαν από τότε που εφαρμόστηκε ο κανονισμός, το 1969. Η Επιτροπή θα αξιολογήσει την εφαρμογή και τη συνάφειά του με τη σημερινή κατάσταση.
31. Τη γενική ευθύνη για την ανάπτυξη της σιδηροδρομικής υποδομής εξακολουθούν να φέρουν τα κράτη μέλη. Για πολλά νέα έργα υπάρχει αυξανόμενο ενδιαφέρον ανάμιξης του ιδιωτικού κεφαλαίου. Αλλά ενώ ενδιαφέρονται για τις εμφανιζόμενες δυνατότητες, οι ιδιωτικοί επενδυτές συχνά αποθαρρύνονται από το να επενδύσουν μεμονωμένα, διότι τα κοινωνικά και ιδιωτικά οφέλη αποκλίνουν και η απόδοση είναι χαμηλή και αβέβαιη. Οι δημόσιες ή οι ιδιωτικές εταιρικές σχέσεις, επομένως, είναι ένας ελπιδοφόρος τρόπος χρηματοδότησης μεγάλων έργων υποδομής, ειδικά των έργων προτεραιότητας ΔΕΔ που εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εσπεν. Είναι πρακτική της Επιτροπής να εγκρίνει τις δημόσιες επενδύσεις σε υποδομή, στο βαθμό που υπάρχει ίση δυνατότητα πρόσβασης υπό τους ίδιους αμερόληπτους όρους και δεν στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός. Βραχυπρόθεσμα, είναι νόμιμο τα κράτη να χρηματοδοτούν επενδύσεις σε σιδηροδρομική υποδομή, ώστε να αντισταθμίζουν μη καταβληθείσες εξωτερικές δαπάνες στον τομέα των οδικών συγκοινωνιών ή να καλύπτουν σκοπούς που δεν έχουν σχέση με τις μεταφορές, όπως είναι η περιφερειακή ανάπτυξη, εφ' όσον πληρούνται οι συγκεκριμένοι όροι. Ωστόσο, είναι αλήθεια ότι η πρακτική αυτή δεν επιλύει αναγκαστικά όλα τα προβλήματα στρέβλωσης του ανταγωνισμού, ιδιαίτερα εκείνα που προκύπτουν από διαφορετικούς κανόνες που ισχύουν σε διάφορα κράτη μέλη για τα διάφορα μεταφορικά μέσα. Επιπλέον, μακροπρόθεσμα, η Επιτροπή θεωρεί ότι σε όλα τα μεταφορικά μέσα, οι χρήστες θα πρέπει να πληρώνουν το πλήρες κόστος υποδομής. Η Επιτροπή θα διεξάγει μελέτη σχετικά με τη χρέωση του κόστους υποδομής, προκειμένου να καθορίσει περαιτέρω κοινές αρχές (βλ. παράγρ. 51).

Συνοπτική παρουσίαση των προτάσεων

32. Η Επιτροπή θα εκδίδει εκθέσεις σε τακτά χρονικά διαστήματα σχετικά με την πρόοδο των κρατών μελών για τη μείωση του χρέους και τη βελτίωση των οικονομικών, ξεκινώντας από το 1997.

Στην περίπτωση των χρεών που συσσωρεύτηκαν από το 1993 και των τρεχουσών ζημιών, η Επιτροπή θα εγκρίνει κρατικές ενισχύσεις μόνο εφόσον πληρούνται οι όροι που θέτει η Συνθήκη (στην πράξη, εάν συνδέονται με ένα πρόγραμμα αναδιάρθρωσης που στόχος του είναι μία σταδιακή πρόοδος στην κατεύθυνση της βιωσιμότητας). Θα δημιουργήσει ειδικούς κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές, εφόσον χρειαστεί.

Η Επιτροπή θα αξιολογήσει την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας για τη ρύθμιση των σιδηροδρομικών λογαριασμών και τη συνάφειά της με τις παρούσες περιστάσεις.

Οι κοινές αρχές τιμολόγησης που θα επεξεργαστεί η Επιτροπή θα εξασφαλίζουν ότι δεν θα προκύψουν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό μεταξύ των μέσων μεταφοράς.

Μέρος IV - Η διείδυση των δυνάμεων της αγοράς στους σιδηροδρόμους

33. Η περαιτέρω διείδυση των δυνάμεων της αγοράς αποτελεί βασικό στοιχείο της προτεινόμενης στρατηγικής για την ανασυγκρότηση των σιδηροδρομικών μεταφορών. Θα δώσει στη διοίκηση και τους εργαζόμενους κίνητρα για τη μείωση του κόστους, τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και την ανάπτυξη νέων προϊόντων και αγορών. Προς το παρόν, παρόμοια κίνητρα είναι γενικά περιορισμένα και η χρήση τους συχνά δεν αποφέρει σημαντικά οικονομικά οφέλη στους σιδηροδρόμους. Ο καλύτερος πρακτικός τρόπος διείδυσης των δυνάμεων της αγοράς είναι, πιθανόν, η διαφοροποίηση από τμήμα σε τμήμα του σιδηροδρομικού συστήματος, και η εξέλιξη με την πάροδο του χρόνου, καθώς η αγορά των σιδηροδρόμων ολοκληρώνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Δικαιώματα πρόσβασης σε εμπορευματικές και διεθνείς μεταφορές επιβατών

34. Ο τομέας των σιδηροδρόμων χρειάζεται επειγόντως νέα κεφάλαια και επιχειρήσεις που θα δώσουν νέα πνοή στις υπηρεσίες του. Η ανοιχτή πρόσβαση στη σιδηροδρομική υποδομή θα επιτρέψει την είσοδο νέων μεταφορέων που θα προσφέρουν νέες και καλύτερες υπηρεσίες. Ο ανταγωνισμός αυτός θα παρακινήσει τους εδραιωμένους ήδη μεταφορείς να βελτιώσουν την αποδοτικότητά τους, όπως συνέβη όταν άλλες δημόσιες επιχειρήσεις εκτέθηκαν στον ανταγωνισμό. Η ανοιχτή πρόσβαση θα δώσει επίσης τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις μεταφορών να αναπτύξουν τις απαραίτητες υπηρεσίες σε ένα τομέα χωρίς σύνορα και να βρουν νέες αγορές. Προς το παρόν, η υπηρεσία σιδηροδρομικών μεταφορών συνίσταται γενικά στο σύνολο των εθνικών υπηρεσιών· σπανίως ένας και μόνο μεταφορέας έχει την ευθύνη για μία ολόκληρη διεθνή υπηρεσία από πόρτα σε πόρτα ή από τερματικό σταθμό σε τερματικό σταθμό. Η κατάτμηση αυτή είναι ιδιαίτερα σοβαρή στην περίπτωση των εμπορευμάτων, καθώς η αγορά όλο και περισσότερο απαιτεί μη διακοπτόμενες μεταφορές με πλήρη υλικοτεχνική στήριξη. Αλλά μέσα μπορούν να το προσφέρουν αυτό· ο σιδηρόδρομος δεν μπορεί.
35. Η ανοιχτή πρόσβαση αντιπροσωπεύει την εφαρμογή της αρχής της ελευθερίας στην παροχή υπηρεσιών στον τομέα των σιδηροδρόμων, αν και με καθυστέρηση σε σύγκριση με άλλα μέσα μεταφοράς. Η Επιτροπή πιστεύει στην εφαρμογή της αρχής αυτής όπου χρειάζεται, ενώ η αποδοχή της μπορεί να γίνει σταδιακά και να λάβει υπόψη τις ιδιαιτερότητες ενός τομέα. Στην περίπτωση των σιδηροδρόμων, η Κοινότητα έκανε ένα πρώτο βήμα με την οδηγία 91/440/ΕΟΚ για την ανάπτυξη των σιδηροδρόμων της Κοινότητας. Αυτό έδωσε δικαίωμα πρόσβασης σε ομίλους σιδηροδρομικών επιχειρήσεων για την παροχή διεθνών υπηρεσιών ανάμεσα στα κράτη μέλη όπου ιδρύθηκαν οι επιχειρήσεις, καθώς και το δικαίωμα σε επιχειρήσεις που προσφέρουν διεθνείς συνδυασμένες μεταφορές να αναπτύσσουν δραστηριότητες σε ολόκληρη την Κοινότητα. Επιπλέον, η οδηγία 91/440 δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί πλήρως σε πλήθος κρατών μελών (βλ. Παράρτημα 1) και η Επιτροπή, ως εκ τούτου, ξεκίνησε μία διαδικασία επί παραβάσει εναντίον έξι κρατών μελών.

36. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων πρόσβασης που δημιούργησε η οδηγία 91/440 έχει περιοριστεί από το γεγονός ότι οι συμπληρωματικές οδηγίες του 1995⁵ που διευκρινίζουν τους όρους πρόσβασης (χορήγηση αδειών, κατανομή δυναμικού και χρέωση) θα πρέπει να μετατεθούν για τον Ιούνιο του 1997, καθώς και από τον όρο ότι θα πρέπει να ανήκουν σε διεθνή όμιλο, εκτός εάν παρέχουν συνδυασμένες μεταφορές. Αυτό σημαίνει ότι, στην περίπτωση των εμπορευμάτων, μία μεμονωμένη σιδηροδρομική επιχείρηση δεν θα είναι σε θέση να αναπτύξει μια ολοκληρωμένη αλυσίδα μεταφοράς ενοποιώντας διεθνείς και εσωτερικές διαδρομές. Επιπλέον, από το 1991, οι σιδηρόδρομοι συνεχίζουν να χάνουν μερίδιο στην αγορά, έτσι η επιτακτική ανάγκη ανασυγκρότησης παραμένει μεγάλη, όπως πάντα. Ακολούθως, τον Ιούλιο του 1995, η Επιτροπή πρότεινε την επέκταση των δικαιωμάτων πρόσβασης σε όλες τις υπηρεσίες εμπορευμάτων, εσωτερικές και διεθνείς, και σε διεθνείς υπηρεσίες επιβατών, χωρίς τον όρο σχηματισμού ομίλου⁶. Οι υπηρεσίες αυτές συνήθως μπορούν να λειτουργούν σε εμπορική βάση, επομένως η ανοιχτή πρόσβαση θα προσελκύσει νέα κεφάλαια και επιχειρήσεις. Η Επιτροπή θα ασκήσει πιέσεις για την ταχεία υιοθέτηση της πρότασής της⁷.

Σιδηροδρομικά δίκτυα μεταφοράς εμπορευμάτων

37. Η Επιτροπή δεσμεύεται να εξασφαλίσει γρήγορα απόλυτα ανοιχτή πρόσβαση σε υπηρεσίες μεταφοράς εμπορευμάτων. Αυτό θα δώσει στις κοινοτικές επιχειρήσεις την ελευθερία να εντοπίσουν και να εκμεταλλευτούν επιχειρηματικές ευκαιρίες, γεγονός που θα αναχαιτίσει την πτώση του μεριδίου αγοράς των σιδηροδρόμων όσον αφορά τις μεταφορές εμπορευμάτων. Ωστόσο, μέχρις ότου επιτευχθεί το στάδιο αυτό, απαιτείται η λήψη ενδιάμεσων μέτρων που θα επιτρέψουν την αξιοποίηση του δυναμικού των σιδηροδρομικών εμπορευμάτων. Η ύπαρξη εθνικών οργανισμών σιδηροδρόμων, με διαφορετική οργάνωση και διαδικασίες, εμποδίζει την ανάπτυξη αυτών

⁵ Οδηγία του Συμβουλίου 95/18/ΕΚ της 19ης Ιουνίου 1995 για την παροχή άδειας σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις. Ε.Ε. αριθ. L43, 27.6.95.

Οδηγία του Συμβουλίου 95/19/ΕΚ της 19ης Ιουνίου 1995 για την κατανομή του δυναμικού της σιδηροδρομικής υποδομής και τη χρέωση των τελών υποδομής. Ε.Ε. αριθ. L143, 27.6.95.

⁶ Ανακοίνωση από την Επιτροπή για την ανάπτυξη των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων της Κοινότητας. COM(95)337 τελικό της 19.7.95.

⁷ Εδώ θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι η εμφάνιση μεγαλύτερου ανταγωνισμού θα πρέπει να μελετηθεί στο πλαίσιο των πολλαπλών μέσων μεταφοράς. Όπως επεξηγήθηκε λεπτομερώς στο παρόν έγγραφο, οι σιδηρόδρομοι ίσως να χρειάζονται κάποια στήριξη προκειμένου να αναδιαρθρωθούν και για να καταστούν εμπορικά βιώσιμοι, και ίσως, για κάποιο διάστημα, να μην είναι σε θέση να καλύψουν όλο το κόστος υποδομής, εάν θέλουν να ανταγωνιστούν τα άλλα μέσα μεταφοράς. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι οι σιδηροδρομικές μεταφορές θα πρέπει να προστατευθούν από τον ανταγωνισμό των άλλων μέσων. Γι' αυτό η Επιτροπή, στην πρόσφατη πρότασή της για την τροποποίηση του κανονισμού του Συμβουλίου αριθ. 684/92 για τη διεθνή μετακίνηση επιβατών με λεωφορεία, πρότεινε την αφαίρεση μιας ρήτρας διασφάλισης, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να απαγορεύσουν μια διεθνή υπηρεσία μεταφοράς με λεωφορείο, εάν έβλαπτε σοβαρά μία άμεσα συγκρίσιμη σιδηροδρομική υπηρεσία. Παρεμπιπτόντως, απ' όσο γνωρίζει η Επιτροπή, αυτή η ρήτρα διασφάλισης, δεν χρησιμοποιήθηκε ποτέ στο παρελθόν.

των μεταφορών. Μια συμβουλευτική ομάδα αποτελούμενη από σιδηροδρομικούς μεταφορείς, από εταιρείες μεταφορών και ενώσεις συνέστησε στην Επιτροπή να προωθήσει τη δημιουργία ενός πλήθους διευρωπαϊκών σιδηροδρομικών δικτύων για τη μεταφορά εμπορευμάτων⁸. Η ιδέα είναι ότι η Επιτροπή θα μπορούσε να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να επιλέξουν ένα πλήθος διαδρομών με καλές προοπτικές, αφού συμβουλευτούν διαχειριστές υποδομής, σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και μεταφορείς εμπορευμάτων. Οι διαχειριστές υποδομής κατά μήκος μίας δεδομένης διαδρομής θα μπορούσαν, από κοινού και ταυτόχρονα, να ανοίξουν την πρόσβαση στην υποδομή για όλες τις υπηρεσίες μεταφοράς εμπορευμάτων. Θα μπορούσαν από κοινού να δώσουν προτεραιότητα στη μεταφορά των εμπορευμάτων και να εξασφαλίσουν ότι η χρέωση του κόστους της υποδομής είναι δίκαιη και ελκυστική για τους μεταφορείς εμπορευμάτων. Θα μπορούσαν, επίσης, να μειώσουν τις ελάχιστες καθυστερήσεις στα σύνορα, οι οποίες οφείλονται στις διοικητικές διαδικασίες.

38. Θα μπορούσαν να δημιουργηθούν ενιαία κέντρα προσφοράς σιδηροδρομικών υπηρεσιών που θα καλύπτουν τις αιτήσεις για χορήγηση δρομολογίων όσο το δυνατόν συντομότερα. Οι διαχειριστές της υποδομής θα μπορούσαν από κοινού να εμπορεύονται την πρόσβαση στην υποδομή τους, με κοινές χρεώσεις και με όρους που θα πρέπει, φυσικά, να είναι σύμφωνοι με το κοινοτικό δίκαιο. Θα μπορούσαν να συνεργάζονται για τη βελτίωση της ροής της κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και, σε συνεργασία με τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, να μειώσουν το διάστημα παραμονής στα σύνορα για την ολοκλήρωση των διαδικασιών της ίδιας της σιδηροδρομικής μεταφοράς. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, εφ' όσον τα δίκτυα εμπορευμάτων πρόκειται να οργανωθούν γρήγορα, ως ενδιάμεσο μέτρο, η δημιουργία τους δεν θα προκαταλάβει μακροπρόθεσμες αποφάσεις σχετικά με επενδύσεις σε υποδομή ή τεχνικά στοιχεία.
39. Η δημιουργία αυτών των δικτύων θα αποφέρει ποικίλα οφέλη. Οι διαχειριστές υποδομής θα αποκτήσουν εμπειρία στη συνεργασία, γεγονός που θα μπορούσε να οδηγήσει σε ένα νέο τρόπο σκέψης όσον αφορά την υποδομή και τη δυνατότητά της να παράσχει διάφορα είδη υπηρεσιών, περιλαμβανομένης της μεταφοράς επικίνδυνων προϊόντων. Η ανοιχτή πρόσβαση θα προσελκύσει νέους μεταφορείς και το ενιαίο σημείο επαφής θα απλοποιούσε σε τεράστιο βαθμό την επιλογή της σιδηροδρομικής διαδρομής. Το συνολικό αποτέλεσμα θα είναι η επέκταση της συνολικής αξίας της σιδηροδρομικής μεταφοράς εμπορευμάτων με οφέλη για όλους τους μεταφορείς. Εάν τα κράτη μέλη επιθυμούν να συγκρατήσουν την πτώση των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών, θα πρέπει να ενεργήσουν τα ίδια ταχέως και να παρακινήσουν τους διαχειριστές υποδομής να εντείνουν τη συνεργασία τους. Υπάρχουν, φυσικά, πρακτικές δυσκολίες που πρέπει να ξεπεραστούν, αλλά εάν αντιμετωπιστούν με πνεύμα συνεργασίας, θα είναι δυνατόν να επιλυθούν.

⁸

Το μέλλον των σιδηροδρομικών μεταφορών στην Ευρώπη. Εκθεση της συμβουλευτικής ομάδας στον Neil Kinnock, Επίτροπο της Ευρώπης για τις μεταφορές. 19.6.96.

40. Η Επιτροπή επιθυμεί έντονα να προωθήσει την άμεση ανάπτυξη αυτών των σιδηροδρομικών δικτύων για μεταφορά εμπορευμάτων. Θα κυκλοφορήσει ένα λεπτομερές έγγραφο το φθινόπωρο του 1996 και θα συγκαλέσει μία διάσκεψη στο εγγύς μέλλον, στην οποία θα κληθούν διαχειριστές υποδομής καθώς και υφιστάμενες και μελλοντικές σιδηροδρομικές εταιρείες, για να συζητήσουν τη δημιουργία παρόμοιων διαδρόμων. Επεξηγηματικός χάρτης με το δίκτυο των δρομολογίων που θα μπορούσαν να δημιουργηθούν απεικονίζεται στο σχ. 1 του παραρτήματος.

Εσωτερικές μετακινήσεις επιβατών και αποκλειστικά δικαιώματα

41. Η βελτίωση των υπηρεσιών είναι τόσο σημαντική για την εσωτερική μετακίνηση επιβατών όσο και στα άλλα τμήματα της αγοράς. Μεγάλο μέρος του κοινού είναι δυσαρεστημένο από τις υπηρεσίες που του παρέχονται. Η ακρίβεια και η αξιοπιστία συχνά κρίνονται ανεπαρκείς και τα επίδεδα άνεσης χαμηλά· η εικόνα που έχουν οι πολίτες για τις σιδηροδρομικές μεταφορές, όπως και για τις δημόσιες μεταφορές συνολικά, συχνά είναι ότι πρόκειται για κάτι που πρέπει να το ανεχθούν. Η δυσαρέσκεια αυτή είναι ένας από τους λόγους για τον οποίο οι άνθρωποι χρησιμοποιούν ιδιωτικής χρήσης αυτοκίνητα, ακόμη και σε πόλεις με κυκλοφοριακή συμφόρηση. Η σχετικά κακή επίδοση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων είναι μία αιτία αυτής της δυσαρέσκειας· η δημόσια πολιτική είναι μία άλλη. Τα κράτη συχνά αποτυγχάνουν να καθορίσουν σαφείς προτεραιότητες και αφήνουν την παροχή των υπηρεσιών αυτών σε μακρόχρονα εδραιωμένα μονοπώλια, συχνά χωρίς αρκετά σαφείς σκοπούς και σχεδόν πάντοτε χωρίς το κίνητρο των δυνάμεων της αγοράς.
42. Η διείσδυση των δυνάμεων της αγοράς θα μπορούσε να βελτιώσει τις εσωτερικές μετακινήσεις επιβατών, όπως και τις διεθνείς υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών ή εμπορευμάτων. Το ζήτημα είναι ποιός είναι ο καλύτερος τρόπος επίτευξης του στόχου. Για μερικές υπηρεσίες, όπως οι μεταφορές σε μακρινές αποστάσεις, η ανοιχτή πρόσβαση ίσως είναι η καλύτερη λύση. Έχει το πλεονέκτημα ότι προσφέρει μεγαλύτερο πεδίο δράσης στους νέους μεταφορείς και ότι επιτρέπει πλήρη ελευθερία για την παροχή υπηρεσιών στο πνεύμα της Συνθήκης. Ωστόσο, μπορεί να μην αποτελεί ελκυστική λύση για υπηρεσίες σε πυκνά και με μεγάλη χρήση δίκτυα, όπως τα αστικά και τα περιφερειακά. Εδώ, η ίδια υποδομή μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε πολυάριθμες υπηρεσίες, δημιουργώντας σύνθετα ζητήματα όπως η κατανομή των δρομολογίων και ο καταμερισμός του κόστους ανάμεσα στους διάφορους μεταφορείς. Ο συντονισμός είναι απαραίτητος για τη βελτιστοποίηση των πινάκων άφιξης-αναχώρησης και για τη διατήρηση των πλεονεκτημάτων του δικτύου, όπως είναι η κοινή ενημέρωση και τα συστήματα έκδοσης εισιτηρίων. Μεγάλο μέρος των εσωτερικών μεταφορών, είτε είναι εμπορικά βιώσιμες είτε όχι, αντιμετωπίζεται ως δημόσια υπηρεσία. Καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες μπορούν να παρέχονται με χαμηλότερο κόστος με αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης, που μειώνει τον κίνδυνο και την αβεβαιότητα για τον μεταφορέα (βλ. Μέρος V, παράγρ. 58).

43. Για παρόμοιες υπηρεσίες, όπου η ανοιχτή πρόσβαση δεν είναι επιθυμητή ή εφικτή, μια πιο ελπιδοφόρα προσέγγιση θα ήταν η διατήρηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων εκμετάλλευσης. Οι δυνάμεις της αγοράς θα μπορούσαν να διεισδύσουν με την ανάθεση της παροχής υπηρεσιών σε αυτές μέσω ενός παν-κοινοτικού διαγωνισμού· ο διαγωνισμός θα καθορίζει σαφώς το είδος της απαιτούμενης υπηρεσίας και τους περιορισμούς του δικαιώματος αποκλειστικής εκμετάλλευσης. Η αποκλειστικότητά του δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τα απαραίτητα για την εξασφάλιση της παροχής υπηρεσίας, και γι' αυτό θα πρέπει να περιορίζεται χρονικά και τοπικά. Οι όροι αυτοί θα πρέπει να καθορίζονται προσεκτικά και να προσαρμόζονται στα ειδικά χαρακτηριστικά του τομέα των σιδηροδρόμων.
44. Η διενέργεια ανοιχτού διαγωνισμού εγείρει, επίσης, πολλά πρακτικά ζητήματα, για παράδειγμα, την παροχή και κυριότητα του τροχαίου υλικού, την έκταση των διασταυρούμενων επιδοτήσεων, τη διατήρηση των πλεονεκτημάτων του δικτύου, την πρόσβαση σε ευκολίες όπως η συντήρηση και ο καθαρισμός. Αλλα ζητήματα περιλαμβάνουν τον ακριβή καθορισμό των δραστηριοτήτων που θα καλύπτονται από το διαγωνισμό, τη διατήρηση ικανοποιητικού επιπέδου επενδύσεων και τη θέσπιση αποτελεσματικών κινήτρων και ποινών όσον αφορά την αποδοτικότητα. Ο προγραμματισμός των διαφόρων αλλαγών που απαιτούνται είναι, επίσης, ένα σημαντικό ζήτημα. Η Επιτροπή προτίθεται να μελετήσει επισταμένα τις καλύτερες πρακτικές μεθόδους εισόδου των δυνάμεων της αγοράς και κατόπιν θα υποβάλει προτάσεις.

Όροι πρόσβασης

45. Η καθιέρωση δικαιωμάτων πρόσβασης είναι το πρώτο βήμα· το δεύτερο είναι η δημιουργία των όρων που θα τα καταστήσουν αποτελεσματικά. Όπως αναφέρθηκε στην παράγρ. 36, η Επιτροπή ξεκίνησε τη διαδικασία αυτή με την υιοθέτηση, τον περασμένο χρόνο, δύο οδηγιών για τη χορήγηση αδειών, την κατανομή του δυναμικού και τη χρέωση. Πρόθεσή τους ήταν να αποσαφηνίσουν τους τρόπους εφαρμογής των δικαιωμάτων πρόσβασης που δημιουργήθηκαν με την οδηγία 91/440/ΕΚ, αλλά όχι να διευθετήσουν όλα τα ζητήματα του κανονισμού.
46. Παραμένουν, πράγματι, μείζονα ζητήματα προς επίλυση. Ο κανονισμός των σιδηροδρομικών μεταφορών είναι ιδιαίτερα σύνθετος και καλύπτει τη χορήγηση αδειών, τις επιβαρύνσεις που αφορούν την υποδομή, την κατανομή δρομολογίων, τα πιστοποιητικά ασφαλείας για ειδικές υπηρεσίες, την διαλειτουργικότητα, τα τεχνικά πρότυπα, την εκτίμηση της συμμόρφωσης, τις συνθήκες εργασίας και λοιπά. Εξαρτάται, επίσης, από πλήθος παραγόντων: την Κοινότητα, τα κράτη, δημόσιους οργανισμούς, διεθνείς φορείς και, δεδομένης της παράδοσης των κανονισμών εσωτερικής λειτουργίας, των ιδίων των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Ειδικά ζητήματα ενδιαφέρουν συγκεκριμένα την Κοινότητα, για παράδειγμα οι επιβαρύνσεις που σχετίζονται με την υποδομή, τα κριτήρια κατανομής των δρομολογίων και η ανεξαρτησία της διαδικασίας κατανομής, καθώς και τα πιο τεχνικά ζητήματα που συζητήθηκαν στο Μέρος VI.
47. Ένα άλλο ζήτημα είναι εκείνο της συνέπειας των συμφωνιών ανάμεσα στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις και το κοινοτικό δίκαιο. Μπορεί να θέλουν, για παράδειγμα, να σχηματίσουν ομίλους για την εκμετάλλευση των δικαιωμάτων πρόσβασης που παρέχει η οδηγία 91/440 (βλ. παράγρ. 35) ή να συνεργαστούν στις διεθνείς συνδυασμένες μεταφορές. Όσον αφορά το τελευταίο, η Επιτροπή επιτρέπει μία εξαίρεση βάσει των κανόνων

ανταγωνισμού σε συμφωνίες συνεργασίας ανάμεσα σε σιδηροδρομικές επιχειρήσεις (περίπτωση IV-35 III, απόφαση της 24.7.95, που αφορά δύο δελτία της Union Internationale des Chemins de Fer). Θα εκδώσει έκθεση για την εφαρμογή της απόφασης στο τέλος του 1997. Η Επιτροπή τώρα θα εξετάσει εάν χρειάζεται αποσαφήνιση του σκοπού και των όρων των εξαιρέσεων στις συμφωνίες συνεργασίας ανάμεσα στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, για παράδειγμα στον τομέα της δημιουργίας κοινού αποθέματος βαγονιών και θα λάβει όποια μέτρα χρειάζονται.

Κόστος υποδομής και δυναμικό: επιβαρύνσεις και κατανομή

48. Το κόστος υποδομής αποτελεί μείζον στοιχείο του συνολικού κόστους των σιδηροδρόμων. Η συμβουλευτική ομάδα για τους σιδηροδρόμους του Επιτρόπου Kinnock θεώρησε ότι το κόστος υποδομής ήταν πολύ υψηλό και ότι αυτός ήταν ένας από τους παράγοντες που συνέβαλαν στην πτώση των σιδηροδρομικών μεταφορών. Οι κάτοχοι υποδομής βρίσκονται σε μονοπωλιακή θέση απέναντι στις σιδηροδρομικές εταιρείες και, επομένως, απαιτούνται κάποιοι μηχανισμοί που θα εξασφαλίσουν την παροχή αρκετών κινήτρων ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και να μειωθεί το κόστος. Αυτό θα λαμβάνει όλο και μεγαλύτερη σημασία καθώς οι σιδηρόδρομοι κινούνται στην κατεύθυνση ενός μεγαλύτερου διαχωρισμού ανάμεσα στη διαχείριση υποδομής και τις λειτουργίες μεταφοράς. Η ομάδα σημείωσε, επίσης, ότι η οργάνωση του φορέα που κατέχει την υποδομή εμποδίζει τη δυνατότητά του για μείωση των δαπανών.
49. Απαιτούνται σαφείς αρχές που να διέπουν τις επιβαρύνσεις υποδομής προκειμένου να λειτουργήσει ορθά το νέο σιδηροδρομικό σύστημα. Με το διαχωρισμό της διαχείρισης υποδομής από τις λειτουργίες μεταφοράς, οι συναλλαγές ανάμεσα στις δύο πλευρές του σιδηροδρομικού συστήματος θα πρέπει να είναι σαφείς και διαφανείς. Κάποια διαφορετικά συστήματα έχουν ήδη κάνει την εμφάνισή τους στην Κοινότητα. Παραδείγματος χάριν, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και το Ηνωμένο Βασίλειο προτίθενται να καλύπτουν τις δαπάνες εξ ολοκλήρου, ενώ οι Κάτω Χώρες και η Ισπανία επιτρέπουν τη χρήση υποδομής χωρίς επιβάρυνση, οπωσδήποτε για μια μεταβατική περίοδο. Το άμεσο ερώτημα είναι κατά πόσον οι αποκλίσεις αυτές θα δυσχεράνουν την είσοδο νέων μεταφορέων και θα καταστήσουν πιο δαπανηρή τη χρήση ορισμένων διαδρόμων σε σχέση με άλλους, ακόμη και αν οι δαπάνες είναι παρόμοιες. Αυτή η τελευταία κατάσταση θα μπορούσε να είναι προβληματική από την άποψη των μεταφορών και της εσωτερικής αγοράς. Η Επιτροπή θα αξιολογήσει εάν χρειάζονται περαιτέρω εναρμονισμένοι κανόνες σε επίπεδο ΕΚ. Στις περιπτώσεις όπου ο κάτοχος υποδομής δεν χρεώνει για την πρόσβαση σε αυτή, αλλά το κράτος επιστρέφει τις δαπάνες, το πραγματικό κόστος παροχής σιδηροδρομικών υπηρεσιών θα είναι λιγότερο σαφές και οι πιέσεις για μείωση του κόστους υποδομής θα ελαττωθούν αντίστοιχα.
50. Ωστόσο, η χρέωση του κόστους της υποδομής των μεταφορών αποτελεί επίσης μείζον ζήτημα για την κοινή πολιτική μεταφορών, στο σύνολό της. Το κεντρικό θέμα του Πράσινου Βιβλίου της Επιτροπής "Για μια δίκαιη και αποτελεσματική τιμολόγηση στις μεταφορές" είναι ότι θα πρέπει, όσο το δυνατόν περισσότερο, οι χρεώσεις να αντανakλούν τόσο το άμεσο όσο και το εξωτερικό οριακό κόστος, θα πρέπει να αντισταθμίζουν όλο αυτό το κόστος και να συνδέονται με το κόστος που προκαλούν οι χρήστες. Αυτός είναι ο μακροπρόθεσμος σκοπός προς τον οποίο θα πρέπει να κατευθύνεται η πολιτική. Βραχυπρόθεσμα, είναι νόμιμο τα κράτη να χρηματοδοτούν επενδύσεις σε σιδηροδρομική υποδομή, έτσι ώστε να αντισταθμίζουν μη

καταβληθείσες εξωτερικές δαπάνες στον τομέα των οδικών μεταφορών ή να καλύπτουν στόχους που δεν σχετίζονται με τις μεταφορές, όπως είναι η περιφερειακή ανάπτυξη, εφόσον η χρηματοδότηση αυτή δεν δημιουργεί απαράδεκτες στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό. Τα προβλήματα ανταγωνισμού που θα μπορούσαν να προκύψουν, στο πλαίσιο του κάθε μέσου μεταφοράς αλλά και στο σύνολό τους, είναι ένας σημαντικός λόγος για να διεξάγει η Επιτροπή μελέτη για τις επιβαρύνσεις, προκειμένου να ορίσει περαιτέρω κοινές αρχές.

51. Η μελέτη αυτή για μία συνολική προσέγγιση στη χρέωση της υποδομής πρέπει να συμβιβάζει ορισμένους αντικρουόμενους στόχους. Παραδείγματος χάριν, οι επιβαρύνσεις πρέπει να λάβουν υπόψη τις μη καταβληθείσες δαπάνες των οδικών μεταφορών, αλλά να είναι αρκετά υψηλές ώστε να παρέχουν κίνητρα για μείωση του κόστους υποδομής. Πρέπει να γίνει επιλογή μεταξύ της άμεσης παροχής δημόσιας στήριξης στους δημόσιους μεταφορείς ή της χρήσης της στήριξης αυτής για τη μείωση του κόστους υποδομής. Και οι σταθερές τιμές που πιθανόν καλύπτουν το οριακό κόστος θα πρέπει να προσαρμοστούν στις κατόπιν διαπραγματεύσεις επιβαρύνσεις, οι οποίες αντανακλούν το ανεπαρκές δυναμικό και την κυκλοφοριακή συμφόρηση.
52. Ακόμη και με προηγμένα συστήματα χρέωσης, η διοικητική κατανομή του δυναμικού φυσικά θα συνεχιστεί. Κι αυτό επειδή οι εξαιρετικά σύνθετοι πίνακες δρομολογίων που επεξεργάζονται οι σιδηρόδρομοι χρειάζονται σταθερότητα και βεβαιότητα για να ισχύσουν. Οι μεταφορείς και οι διαχειριστές υποδομής απαιτούν μια συνέχεια για να δεσμεύσουν μεγάλο ύψους πόρους· αυτό θα ισχύει ακόμη και εάν υπάρξει ευρύτερη διείσδυση των δυνάμεων της αγοράς. Ενώ αποδέχεται την ανάγκη διοικητικής κατανομής, η Επιτροπή ενδιαφέρεται για δύο πράγματα. Πρώτον, ο προγραμματισμός των δρομολογίων θα πρέπει να είναι αρκετά ανοιχτός και ευέλικτος για να επιτρέπουν στους νεοεισερχόμενους να αναλαμβάνουν δρομολόγια. Η Επιτροπή χαίρει για την πρωτοβουλία των ιδίων των σιδηροδρόμων να εκσυγχρονίζουν τη διαδικασία καθορισμού των δρομολογίων. Δεύτερον, οι αρχές κατανομής και χρέωσης πρέπει να είναι συναφείς: για παράδειγμα, οι χρεώσεις πρέπει να είναι υψηλότερες για υπηρεσίες με δεδομένη προτεραιότητα στις γραμμές με κυκλοφοριακή συμφόρηση. Θα πρέπει, επομένως, να δημιουργηθούν περαιτέρω κριτήρια κατανομής καθώς και αρχές για τις χρεώσεις. Όταν η Επιτροπή ολοκληρώσει τις απαραίτητες προπαρασκευαστικές μελέτες, θα προτείνει περαιτέρω αρχές για τις επιβαρύνσεις υποδομής και για την κατανομή του δυναμικού.

Η ανεξαρτησία της διαδικασίας κατανομής

53. Εάν όλες οι μεταφορικές εταιρείες θέλουν να έχουν πρόσβαση στην υποδομή με δίκαιους όρους, η μοναδική και τελική ευθύνη της κατανομής των δρομολογίων δεν μπορεί να αφεθεί σε ένα φορέα που παρέχει ο ίδιος υπηρεσίες μεταφορών. Ο ανταγωνισμός των συμφερόντων είναι φανερός· μια επιχείρηση δεν μπορεί να είναι ταυτόχρονα ανταγωνιστής και κριτής που καθορίζει την πρόσβαση σε οποιαδήποτε συναφή αγορά. Τα άρθρα 86 και 90(1) της Συνθήκης απαγορεύουν σε μια σιδηροδρομική επιχείρηση σε κυρίαρχη θέση να καθορίζει τους ανταγωνιστές της. Ενώ οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις θα συνεχίσουν να επεξεργάζονται τους πίνακες δρομολογίων, ένα εξαιρετικά σύνθετο έργο που περιλαμβάνει χιλιάδες δρομολόγια, ένας ανεξάρτητος φορέας θα επιβλέπει τη διαδικασία και θα έχει τον τελικό λόγο σε περίπτωση διαφωνίας. Η Επιτροπή θα εξασφαλίσει τον σεβασμό των αρχών της Κοινότητας κατά τη μεταφορά της οδηγίας 95/19/ΕΚ για την

κατανομή του δυναμικού της υποδομής και τη χρέωση των εισφορών υποδομής στην εθνική νομοθεσία. Θα αξιολογήσει, επίσης, κατά πόσο οι προβλέψεις που αναφέρει η οδηγία αυτή επαρκούν για να εγγυηθούν την ανεξαρτησία, και θα υποβάλει προτάσεις για την ενίσχυση της διαδικασίας κατανομής, όπου χρειάζεται. Η ύπαρξη ενός ανεξάρτητου μηχανισμού άσκησης έφεσης ή η απουσία εμφανούς μεροληπτικής συμπεριφοράς δεν αρκούν για να αποκλείσουν παράβαση των άρθρων 86 και 90(1) της Συνθήκης.

54. Ωστόσο, ακόμη και με ανεξάρτητους ρυθμιστικούς φορείς, οι νέες σιδηροδρομικές εταιρείες μπορεί να εξακολουθήσουν να αντιμετωπίζουν πρακτικές δυσκολίες πρόσβασης σε υποδομή που διαχειρίζεται μια ολοκληρωμένη σιδηροδρομική επιχείρηση. Είναι γεγονός ότι μια ενοποιημένη σιδηροδρομική επιχείρηση δεν λειτουργεί στο χώρο της εμπορίας υπηρεσιών υποδομής και ίσως να μην είναι οργανωμένη να το κάνει αποτελεσματικά· πρωταρχικός στόχος της είναι να παράγει και να πωλεί τις δικές της υπηρεσίες. Η Επιτροπή, επομένως, πιστεύει ότι είναι απαραίτητη η τροποποίηση της οδηγίας 91/440/ΕΚ για να αξιώσει τη δημιουργία δύο ξεχωριστών επιχειρησιακών μονάδων με αυτόνομη διαχείριση και απολογισμό, όταν τα κράτη μέλη διατηρούν ολοκληρωμένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις.
55. Για να επιλυθούν τα προβλήματα της διάθεσης υποδομής και γενικά της ολοκλήρωσης των εθνικών σιδηροδρομικών συστημάτων πρέπει να εξεταστούν διάφορες εκδοχές. Μία θα μπορούσε να είναι η δημιουργία μιας Υπηρεσίας Ευρωπαϊκών Σιδηροδρόμων, όπως προτάθηκε από τη συμβουλευτική ομάδα στον Επίτροπο για τις μεταφορές (βλ. παράγρ. 38). Αυτό θα αντιμετώπιζε άμεσα τις δυσκολίες που προκαλεί η ύπαρξη εθνικών φορέων, που ορισμένων οι λειτουργίες έχουν ουσιαστική ευρωπαϊκή διάσταση. Αυτές περιλαμβάνουν την εποπτεία όσον αφορά την κατανομή της χωρητικότητας της υποδομής, μία άλλη τεχνική εναρμόνιση και κανόνες ασφαλείας για την προώθηση της διαλειτουργικότητας και τη δημιουργία ενιαίας αγοράς για το σιδηροδρομικό εξοπλισμό (βλ. Ενότητα VI). Μία Υπηρεσία Ευρωπαϊκών Σιδηροδρόμων θα μπορούσε να προσφέρει πολύτιμη συμβολή. Ενώ πρόκειται σαφώς για σημαντική επιχείρηση, η Επιτροπή πιστεύει ότι η πρόταση αξίζει να μελετηθεί προσεκτικά, ειδικά σε ό,τι αφορά τις τεχνικές και τις θεσμικές της πλευρές.

Συνοπτική παρουσίαση των προτάσεων

56. Η Επιτροπή υποστηρίζει την πρότασή της του Ιουλίου 1995 για την τροποποίηση της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ ώστε να υπάρξει επέκταση των δικαιωμάτων πρόσβασης στη σιδηροδρομική υποδομή για όλα τα εμπορεύματα και για διεθνείς υπηρεσίες επιβατών. Θα ασκήσει πιέσεις για την υιοθέτησή της το ταχύτερο δυνατό.

Στην περίπτωση της εσωτερικής μετακίνησης επιβατών, η Επιτροπή θα μελετήσει τις καλύτερες πρακτικές μεθόδους διεύθυνσης των δυνάμεων της αγοράς και κατόπιν θα υποβάλει προτάσεις.

Η Επιτροπή θα προτείνει τροποποίηση της κοινοτικής νομοθεσίας για να ζητήσει το διαχωρισμό της διαχείρισης υποδομής και της λειτουργίας των μεταφορών σε ξεχωριστές εμπορικές μονάδες, με αυτόνομη διαχείριση και απολογισμό.

Η Επιτροπή θα προωθήσει την ταχεία δημιουργία ενός πλήθους διευρωπαϊκών σιδηροδρομικών δικτύων για τα εμπορεύματα. Θα εκδόσει ένα λεπτομερές έγγραφο το φθινόπωρο και θα διοργανώσει διάσκεψη στο εγγύς μέλλον.

Η Επιτροπή θα μελετήσει περαιτέρω αρχές όσον αφορά τη χρέωση υποδομής και την κατανομή χωρητικότητας και, εν ευθέτω χρόνω, θα υποβάλει προτάσεις.

Η Επιτροπή θα μελετήσει διάφορες εκδοχές βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου για τη μελλοντική ανάπτυξη των σιδηροδρόμων (περιλαμβανομένης της ίδρυσης μιας Υπηρεσίας Ευρωπαϊκών Σιδηροδρόμων).

Η Επιτροπή θα εξετάσει εάν χρειάζεται αποσαφήνιση του σκοπού και των όρων των εξαιρέσεων στις συμφωνίες συνεργασίας ανάμεσα στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, και θα λάβει όποια μέτρα χρειάζονται.

Μέρος V - ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΙΣ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΙΚΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ

Η σημασία των δημοσίων υπηρεσιών στις μεταφορές για την Κοινότητα

57. Οι υπηρεσίες για το γενικό συμφέρον αποτελούν βασικό στοιχείο του ευρωπαϊκού οικονομικού και κοινωνικού προτύπου· στην περίπτωση των μεταφορών αυτό αντανακλάται στο άρθρο 77 της Συνθήκης, που αναφέρεται σε ειδικές υποχρεώσεις εγγενείς στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας. Οι στόχοι είναι να προσφέρουν στους πολίτες κινητικότητα με συνέχεια και ποιότητα υπηρεσιών και να συμβάλουν στην αειφόρο ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και την περιφερειακή ισορροπία. Σε όλα τα κράτη μέλη, οι αρχές επεμβαίνουν σε κάποιο σημείο στην αγορά, για παράδειγμα για να εισάγουν ρυθμιστικούς δασμούς ή για να εξασφαλίσουν τακτικές σιδηροδρομικές υπηρεσίες που να καλύπτουν επαρκώς την εθνική επικράτεια. Αυτές είναι υπηρεσίες που δεν τις παρέχει, ή δεν το κάνει στον ίδιο βαθμό, μια επιχείρηση μεταφορών όταν σκέφτεται μόνο τα δικά της εμπορικά συμφέροντα.
58. Η Επιτροπή δίνει με συνέπεια τη μεγαλύτερη σημασία στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών κατά τη σιδηροδρομική μετακίνηση επιβατών, προς το συμφέρον των χρηστών και για την κάλυψη των ευρύτερων στόχων της κοινότητας συνολικά. Η προσέγγιση αυτή υπογραμμίστηκε άλλη μια φορά στο Πράσινο Βιβλίο για το Δίκτυο των Πολιτών⁹. Ωστόσο, για τη στήριξη των δημοσίων υπηρεσιών στους σιδηροδρόμους απαιτείται καλύτερη ανταποδοτικότητα του δημοσίου χρήματος και πιο αποτελεσματικές υπηρεσίες. Η πολιτική στην οποία προσβλέπει η Επιτροπή στοχεύει στη μεγαλύτερη διαφάνεια στις χρηματοπιστωτικές σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τις επιχειρήσεις μεταφορών, καθώς και στη διεύθυνση των δυνάμεων της αγοράς, για να δοθεί το ερέθισμα του εκσυγχρονισμού των δημοσίων υπηρεσιών.
59. Σε αυτό το πλαίσιο, ορισμένες φορές υπήρξε η άποψη ότι δημόσια υπηρεσία και αποτελεσματικότητα είναι αλληλοσυγκρουόμενες έννοιες, αν και είναι μάλλον συμπληρωματικές: η βελτιωμένη αποτελεσματικότητα θα ωφελήσει την ποιότητα και την ποσότητα των δημοσίων υπηρεσιών, και οι δημόσιες υπηρεσίες θα βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα της αγοράς. Πράγματι, η διεύθυνση των δημοσίων υπηρεσιών αντισταθμίζει την αποτυχία της αγοράς να λάβει υπόψη τις κοινωνικές αξίες, κι έτσι μια επιχείρηση μεταφορών αναλαμβάνει δραστηριότητες προς το γενικό συμφέρον, που δεν θα τις αναλάμβανε εάν σκεφτόταν μόνο τα δικά της εμπορικά συμφέροντα.
60. Υπάρχουν ιστορικές, νομικές και πολιτισμικές ανομοιότητες ανάμεσα στα κράτη μέλη όσον αφορά την έννοια και την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών στις σιδηροδρομικές μεταφορές. Μια πρόταση για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών θα πρέπει, φυσικά, να σεβαστεί την αρχή των επιδοτήσεων. Πρέπει να επιτρέψει σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίσει για την οργάνωση, το επίπεδο και τον ορισμό της δημόσιας υπηρεσίας, στο βαθμό που γίνονται σεβαστές οι αρχές της Κοινότητας. Επιπλέον, η Συνθήκη δεν προκαταλαμβάνει εθνικούς κανόνες για την κυριότητα της περιουσίας και επιτρέπει την παροχή δημοσίων υπηρεσιών είτε σε δημόσιες είτε σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, ακόμη και σε ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Βελτιώσεις του κοινοτικού πλαισίου

61. Οι κανονισμοί της Κοινότητας περί των ενεργειών των Κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών ¹⁰ήδη υπάρχουν. Σ' αυτούς, ο γενικός κανόνας είναι ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να αναλαμβάνουν υπηρεσίες σιδηροδρομικών μεταφορών προς το δημόσιο συμφέρον, στο βαθμό που αντισταθμίζουν το οικονομικό βάρος των μεταφορικών εταιρειών. Ωστόσο, οι αστικές, οι προαστιακές και οι περιφερειακές υπηρεσίες μπορούν να εξαιρεθούν και οι κανονισμοί συνεχίζουν να επιτρέπουν την επιβολή υποχρεώσεων για παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Αυτό σημαίνει ότι μια σιδηροδρομική επιχείρηση υποχρεώνεται να παράσχει υπηρεσία που στην πράξη μπορεί να μην ορίζεται με διαφάνεια ή να μην έχει δίκαιη ανταμοιβή· να στερείται ενός σαφώς καθορισμένου εργασιακού περιβάλλοντος, το οποίο δημιουργεί σύγχυση ως προς τους στόχους και υπονομεύει τις διοικητικές πρωτοβουλίες. Επιπλέον, είτε υπάρχει σύμβαση παροχής υπηρεσιών είτε όχι, δεν υποχρεούνται σε ανοιχτό διαγωνισμό, έτσι οι μεταφορείς δεν αντιμετωπίζουν ανταγωνισμό και τα κράτη μέλη δεν είναι βέβαια ότι καταβάλλουν την ελάχιστη τιμή που θέτει η αγορά.
62. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η σημερινή οργάνωση δεν είναι διαφανής ούτε αρκετά αποτελεσματική για να επιτύχει τους σκοπούς μιας δημόσιας υπηρεσίας με υψηλή ποιότητα και αποτελεσματικότητα. Προσβλέπει σε δύο σημαντικές βελτιώσεις. Η πρώτη περιλαμβάνει τη μετάβαση από ένα μικτό σύστημα υποχρεώσεων που επιβάλλει το κράτος και συμβάσεων παροχής δημοσίων υπηρεσιών, στην εφαρμογή των συμβάσεων που αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης ανάμεσα στο κράτος και τη σιδηροδρομική εταιρεία για όλα τα είδη δημοσίων υπηρεσιών, περιλαμβανομένων των αστικών, των προαστιακών και των περιφερειακών. Θα καθορίζονται με σαφήνεια οι παρεχόμενες υπηρεσίες και η αντιστάθμιση που θα καταβληθεί. Η χρηματοδοτική συμβολή της δημόσιας αρχής θα είναι η σαφής και διάφανη αντιστάθμιση για το βάρος της παροχής μη εμπορικών υπηρεσιών. Η πληρωμή θα συμφωνηθεί από το κράτος μέλος και τη σιδηροδρομική επιχείρηση για μια ορισμένη χρονική περίοδο όταν υπογράφεται η σύμβαση. Κατ' αυτό τον τρόπο, η ευθύνη για δαπάνες και ζημιές θα μεταφερθεί στη σιδηροδρομική επιχείρηση, παρακινώντας την να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά της. Κάθε κράτος μέλος θα έχει την ευθύνη του καθορισμού της έννοιας των δημοσίων υπηρεσιών, ειδικά όσον αφορά την ποιότητα, την συνέχεια, την τακτικότητα, τη χωρητικότητα, τη δυνατότητα πρόσβασης και τους ισχύοντες δασμούς.
63. Δεύτερον, οι δυνάμεις της αγοράς θα πρέπει να δεισδύσουν στη λειτουργία των υπηρεσιών. Αυτό είναι ένα από τα βασικά ζητήματα στα οποία θα στραφεί η Επιτροπή στη μελέτη της για τη διεύθυνση των δυνάμεων της αγοράς στις εσωτερικές μετακινήσεις επιβατών και στις ακόλουθες προτάσεις πάνω στο θέμα. (βλ. παράγρ. 42 έως 45 παραπάνω).

¹⁰

Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1893/91 όπως ανωτέρω

Συνοπτική παρουσίαση των προτάσεων

64. Η Επιτροπή θα υποβάλει προτάσεις για τη γενίκευση της χρήσης των συμβάσεων παροχής δημοσίων υπηρεσιών ανάμεσα στο κράτος και την εταιρεία μεταφορών, αντιτιθέμενη στην επιβολή υποχρεώσεων στην εταιρεία μεταφορών.

Όσον αφορά τις εσωτερικές μετακινήσεις επιβατών, η Επιτροπή θα μελετήσει τις καλύτερες πρακτικές μεθόδους διεύθυνσης των δυνάμεων της αγοράς στις δημόσιες υπηρεσίες και κατόπιν θα υποβάλει προτάσεις.

ΤΜΗΜΑ VI - ΕΝΟΠΙΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

65. Για μεγάλο χρονικό διάστημα, οι σιδηρόδρομοι αναπτύσσονταν κατά τρόπο ώστε να ανταποκρίνονται στις εθνικές ανάγκες. Ανήκαν -και, εν πολλοίς, εξακολουθούν να ανήκουν- σε εθνικές εταιρείες, πρωταρχικό μέλημα των οποίων είναι η εγχώρια αγορά. Οι κανόνες λειτουργίας και οι τεχνικές προδιαγραφές ορίζονται, σε μεγάλο βαθμό, σε εθνικό επίπεδο, με αποτέλεσμα να αποκλίνουν οι διαδικασίες και να υπάρχουν τεράστια και ποικίλα αποθέματα υλικού υποδομής και τροχαίου υλικού. Το γεγονός αυτό προκάλεσε τον κατακερματισμό τόσο του συστήματος σιδηροδρόμων, όσο και του τομέα προμηθειών, κατακερματισμό που εξακολουθεί να υφίσταται. Αυτός, άλλωστε, είναι και ένας από τους λόγους της αποτυχίας των σιδηροδρόμων να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους κατά τις τελευταίες δεκαετίες, πράγμα που έχουν επιτύχει τα ανταγωνιστικά μέσα μεταφοράς. Οι διαφορές στις τεχνικές προδιαγραφές και στους κανόνες λειτουργίας κατέστησαν πολυπλοκότερη τη διαλειτουργικότητα και συνέτειναν στο χωρισμό του τομέα προμηθειών σε μια πληθώρα εθνικών επιχειρήσεων που εξυπηρετούν τις εθνικές αγορές· επιπλέον, ο κατακερματισμός είχε επιπτώσεις και στην έρευνα, για τους ίδιους ακριβώς λόγους. Αυτό δε σημαίνει ότι η Κοινότητα βρίσκεται στο αρχικό στάδιο της δημιουργίας ολοκληρωμένων συστημάτων σιδηροδρόμων· έχει πραγματοποιηθεί πρόοδος σε ορισμένους τομείς, ενώ σημαντικά προβλήματα εξακολουθούν να υφίστανται σε άλλους.

Ενιαία αγορά εξοπλισμού σιδηροδρόμων

66. Όπως οι σιδηρόδρομοι, έτσι και ο τομέας των προμηθειών αναπτύχθηκε σε εθνική βάση. Κατά παράδοση, πολλές εταιρείες σιδηροδρόμων κατασκεύαζαν μόνες το τροχαίο υλικό τους, παρότι υπήρχαν και ανεξάρτητοι κατασκευαστές. Η εξέλιξη των μηχανών των σιδηροδρόμων σε ντίζελ και ηλεκτροκίνητες ενθάρρυνε την ευρύτερη χρήση των τελευταίων. Για λόγους ευκολίας και εθνικής πολιτικής, ο εξοπλισμός αγοράζοταν συνήθως από κατασκευαστές της ίδιας χώρας. Εντούτοις, οι σιδηρόδρομοι σχεδίαζαν συχνά οι ίδιοι τον εξοπλισμό, διαθέτοντας σημαντική εμπειρογνωμοσύνη, μεγάλα τμήματα σχεδιασμού και πολύ καλές μηχανολογικές γνώσεις· επίσης, καθόριζαν αυστηρά τις προδιαγραφές που οι κατασκευαστές έπρεπε να ακολουθήσουν. Μόνο κατά τα τελευταία έτη σημειώθηκε μία στροφή προς τις προδιαγραφές επιδόσεων, με την αναγκαία μεταφορά εμπιστοσύνης και εμπειρογνωμοσύνης που κάτι τέτοιο συνεπάγεται. Επιπλέον, ο τομέας προμηθειών των σιδηροδρόμων εδραιωνόταν και εκτός των εθνικών συνόρων, οδηγώντας στην εμφάνιση μεγάλων ευρωπαϊκών εταιρειών οι οποίες ταυτίζονταν όλο και πιο λίγο με τους εθνικούς σιδηροδρόμους. Εξακολουθεί, ωστόσο, να υφίσταται διαμερισμός στις εθνικές αγορές που εξυπηρετούνται από τοπικούς προμηθευτές, με αποτέλεσμα την εξουδετέρωση του ανταγωνισμού και την αύξηση του κόστους.

67. Στο πλαίσιο του προγράμματος για την ενιαία αγορά, η Κοινότητα ενέκρινε, το 1993, οδηγία σχετικά με τις κρατικές προμήθειες στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών¹¹. Με αυτήν, τέθηκε η αρχή της μη διάκρισης μεταξύ προμηθευτών και ορίστηκαν οι διαδικασίες ανοικτών διαγωνισμών. Εντούτοις, οι προμήθειες από σιδηροδρομικές εταιρείες εξακολουθούν να κινούνται, σε μεγάλο βαθμό, εντός των εθνικών ορίων. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή προτίθεται να παρακολουθήσει εκ του σύνεγγυς τις συνέπειες της οδηγίας και να εξακολουθήσει να ορίζει ευρωπαϊκές προδιαγραφές οι οποίες θα χρησιμεύουν ως αναφορά στα έγγραφα των συμβάσεων. Επίσης, στον τομέα αυτό εντάσσονται και οι κανόνες του ανταγωνισμού. Σε αγορές όπου οι σιδηροδρομικές εταιρείες κατέχουν κυρίαρχη θέση ως αγοραστές αγαθών και υπηρεσιών, απαγορεύεται σε αυτές, βάσει του άρθρου 86, να προβαίνουν σε οιαδήποτε διάκριση μεταξύ προμηθευτών στα διάφορα κράτη μέλη.
68. Όσον αφορά τους συμβατικούς και αστικούς σιδηροδρόμους, η Επιτροπή ανέθεσε, σε μία πρώτη φάση, στους ευρωπαϊκούς φορείς τυποποίησης να προτείνουν σχετικές προδιαγραφές. Σε αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, το τροχαίο υλικό και τα συστατικά στοιχεία της υποδομής, η δοκιμή των οχημάτων, η αεροδυναμική, η πυροπροστασία, η ηλεκτρική ασφάλεια και η ηλεκτρομαγνητική συμβατότητα. Οι πρώτες προδιαγραφές αναμένεται ότι θα τεθούν σε εφαρμογή ως ευρωπαϊκές προδιαγραφές το 1998 και ότι θα χρησιμεύσουν ως σημεία αναφοράς στα έγγραφα των συμβάσεων κρατικών προμηθειών· οι υπόλοιπες προδιαγραφές εκτιμάται ότι θα εφαρμοσθούν σταδιακά, σε πολυετή περίοδο.
69. Τον Ιούλιο 1996, εγκρίθηκε η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής σχετικά με τη διαλειτουργικότητα των τραίνων μεγάλης ταχύτητας¹². Το γεγονός αυτό θα αποτελέσει το έναυσμα για μια διαδικασία θέσπισης υποχρεωτικών τεχνικών προδιαγραφών οι οποίες, αφενός, θα χρησιμεύσουν ως σημεία αναφοράς για τις κρατικές προμήθειες και, αφετέρου, θα καταστήσουν δυνατή τη διαλειτουργικότητα και θα συμβάλουν στη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς. Επιπλέον, η οδηγία θα αποτελέσει κριτήριο για ανεξάρτητη εκτίμηση της συμμόρφωσης. Ορισμένες από αυτές τις προδιαγραφές θα επεκταθούν και στους συμβατικούς σιδηροδρόμους, δεδομένου ότι τα δύο συστήματα δεν είναι ξεχωριστά ούτε διακριτά: υλικά που έχουν αναπτυχθεί για τα μεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τα δε. Η οδηγία αποτελεί σημαντικό βήμα προς την ενιαία αγορά.
70. Τώρα η Επιτροπή θα προσαρμόσει, με την ενεργό συμμετοχή των σιδηροδρόμων και του τομέα προμηθειών, τα σχετικά μέρη της διαδικασίας, με σκοπό τη διεύρυνση της διαλειτουργικότητας των τραίνων μεγάλης ταχύτητας στους συμβατικούς σιδηροδρόμους. Επιπλέον, η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να μελετά τα τεχνικά μέτρα που απαιτούνται για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ατόμων με ειδικές ανάγκες και των ηλικιωμένων, δεδομένου ότι η τεχνική εναρμόνιση στον τομέα αυτό θα οδηγήσει στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων στους επιβάτες υπηρεσιών. Στην εν λόγω εναρμόνιση θα περιλαμβάνεται το τροχαίο υλικό.

¹¹ Οδηγία του Συμβουλίου 93/38/ΕΟΚ της 14ης Ιουνίου 1993 σχετικά με το συντονισμό των διαδικασιών προμηθειών φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών. ΕΕ L199 της 19.8.93.

¹² Οδηγία του Συμβουλίου σχετικά με τη διαλειτουργικότητα του ευρωπαϊκού δικτύου τραίνων μεγάλης ταχύτητας.

οι σταθμοί και η διασύνδεση μεταξύ των δύο.

71. Ο σχεδιασμός και η έγκριση προδιαγραφών αποτελεί ένα ζήτημα, η αξιολόγηση της συμμόρφωσης προς αυτές είναι ένα άλλο. Στο παρελθόν, οι ίδιοι οι σιδηροδρόμοι ήταν σε μεγάλο βαθμό υπεύθυνοι τόσο για τη θέσπιση των απαιτήσεων, όσο και για την πιστοποίηση της συμμόρφωσης· πρόκειται για μία πρακτική που δεν είναι πλέον αποδεκτή. Σύμφωνα με την οδηγία σχετικά με τη διαλειτουργικότητα των τραίνων μεγάλης ταχύτητας, τα κράτη μέλη θα επιλέγουν ανεξάρτητους φορείς για τη διενέργεια των διαδικασιών αξιολόγησης της συμμόρφωσης και της καταλληλότητας προς χρήση. Οι εν λόγω φορείς είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη και το έργο τους θα μπορούσε να επεκταθεί προοδευτικά και στους συμβατικούς και αστικούς σιδηροδρόμους.

Διαλειτουργικότητα

72. Ο κατακερματισμός των σιδηροδρόμων σημαίνει, επίσης, ότι η διαλειτουργικότητα δεν επήλθε αυτομάτως. Χρειάστηκε να καταβληθούν σημαντικές προσπάθειες προκειμένου να μειωθούν οι κανονιστικές, τεχνικές και λειτουργικές διαφορές που θα μπορούσαν να εμποδίσουν τα τραίνα να κυκλοφορούν ελεύθερα, χωρίς να πρέπει να σταματούν στα σύνορα. Εξακολουθούν να υφίστανται ορισμένα εμπόδια, γεγονός που αναγνωρίζει η συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία θέτει ως στόχο την προώθηση της διαλειτουργικότητας.
73. Αυτό δε σημαίνει ότι δεν έχει πραγματοποιηθεί ήδη κάποια πρόοδος. Υπάρχουν ορισμένες συμφωνίες περί τεχνικής εναρμόνισης μεταξύ των σιδηροδρόμων, οι οποίες αποσκοπούν στη διευκόλυνση των διεθνών υπηρεσιών. Χάρη σε αυτές, τα επιβατηγά και φορτηγά εμπορικά βαγόνια μπορούν να μετακινούνται μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών· η ανάγκη αλλαγής τραίνου στα σύνορα καταργήθηκε πριν από πολλά έτη¹³. Η οδηγία σχετικά με τη διαλειτουργικότητα των τραίνων μεγάλης ταχύτητας θα καθιερώσει διαδικασία για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών, ώστε να καταστεί δυνατή η διαλειτουργικότητα στο δίκτυο μεγάλης ταχύτητας. Στους συμβατικούς σιδηροδρόμους, οι σημαντικότερες διαφορές που εξακολουθούν να υφίστανται αφορούν τα ηλεκτρικά συστήματα, τη σηματοδότηση, τους κανόνες λειτουργίας, καθώς και τα προσόντα, συμπεριλαμβανομένων και των γλωσσικών, των πληρωμάτων των τραίνων. Ως αποτέλεσμα αυτών, οι σιδηροδρόμοι αλλάζουν συχνά μηχανή και πλήρωμα στα σύνορα. Υφίστανται, επίσης, διαφορές όσον αφορά τη δομή και το περιτύπωμα φορτώσεως, γεγονός που δύναται να επηρεάσει τις συνδυασμένες μεταφορές (βλ. §81).
74. Κατά την αξιολόγηση της ανάγκης για μεγαλύτερη διαλειτουργικότητα στους συμβατικούς σιδηροδρόμους, ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα είναι η αξία του χρόνου που εξοικονομείται στην περίπτωση που δε γίνεται στάση στα σύνορα. Απαιτείται μια επιλεκτική προσέγγιση, η οποία θα βασίζεται στην προσεκτική αξιολόγηση των αρτηριών και των υπηρεσιών των οποίων η ανταγωνιστικότητα θα αυξηθεί χάρη στη διαλειτουργικότητα. Ως πρώτο βήμα, η Επιτροπή προτίθεται να εξετάσει τα περιθώρια αύξησης της διαλειτουργικότητας στις σημαντικότερες διεθνείς αρτηρίες, με τρόπους

¹³

Λόγω διαφορών στο εύρος των σιδηροδρομικών γραμμών, απαιτούνται ειδικές ρυθμίσεις στα σύνορα μεταξύ Γαλλίας και Ισπανίας, Φινλανδίας και Σουηδίας, καθώς και μεταξύ της Κεντρικής Ευρώπης και των Δημοκρατιών της Βαλτικής και των χωρών της ΚΑΚ.

που θα διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα του κόστους. Επίσης, θα μελετήσει τη χρήση κονδυλίων από τα ΔΕΔ για τη στήριξη έργων στα οποία συμμετέχουν πολλοί σιδηρόδρομοι.

75. Ένα άλλο ζήτημα, είναι ότι υφίστανται ποικίλα μέσα διαλειτουργικότητας. Υπάρχει, για παράδειγμα, δυνατότητα επιλογής μεταξύ της αλλαγής της ηλεκτροδότησης ώστε να υπάρχει μία κοινή τάση σε βολτ και της χρήσης μηχανών ικανών να χρησιμοποιούν πολλαπλές τάσεις, πράγμα που αποτελεί κοινή πρακτική. Απαιτείται προσεκτική αξιολόγηση σχετικά με το εάν είναι δικαιολογημένη περαιτέρω εναρμόνιση, δεδομένου ότι αυτή προϋποθέτει εκτεταμένες επενδύσεις, ιδίως για την προσαρμογή της υποδομής. Ωστόσο είναι απαραίτητες οι κοινές προδιαγραφές σε ορισμένους τομείς, ιδιαίτερα όσον αφορά τα συστήματα εντολών και ελέγχου, καθώς και τα συστήματα διαχείρισης της κυκλοφορίας· στην περίπτωση αυτή, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Ελέγχου της Κυκλοφορίας, όταν τεθεί σε εφαρμογή, αναμένεται ότι θα αποτελέσει τη βάση για συμβατά συστήματα στο μέλλον.
76. Τέλος, στην περίπτωση των φορτηγών εμπορικών τρενών, σημειώνονται μεγάλες καθυστερήσεις στα σύνορα λόγω, αφενός, τελωνειακών, κτηνιατρικών και φυτοϋγειονομικών ελέγχων και, αφετέρου, των ίδιων διαδικασιών παράδοσης των τρενών τόσο εντός της Κοινότητας, όσο και στα εξωτερικά της σύνορα. Στις διαδικασίες παράδοσης των τρενών περιλαμβάνεται η μεταβίβαση και η επαλήθευση πληροφοριών σχετικά με τα βαγόνια και το φορτίο τους, η οποία θα μπορούσε να επιταχυνθεί μέσω ενοποιημένων συστημάτων πληροφοριών. Διεθνείς οργανισμοί έχουν πραγματοποιήσει πολύτιμο έργο σχετικά με τα ειδικά διοικητικά προβλήματα στους συντοριακούς σταθμούς· τώρα εναπομένει να γίνει περαιτέρω εργασία σχετικά με το χρόνο που καταναλώνεται για τις ίδιες διαδικασίες των σιδηροδρόμων, η οποία θα βασίζεται στη βέλτιστη πρακτική. Η Επιτροπή προσδίδει επείγοντα χαρακτήρα στην εξεύρεση του βέλτιστου τρόπου για την απάλειψη των προαναφερθεισών καθυστερήσεων, σε διαβούλευση με τους αρμόδιους διεθνείς φορείς.

Υποδομή

77. Η Κοινότητα επεξεργάζεται ήδη μία φιλόδοξη πολιτική για την ενσωμάτωση των εθνικών υποδομών των μεταφορών στα διευρωπαϊκά δίκτυα. Το 1996 εγκρίθηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές για τα διευρωπαϊκά δίκτυα. Όσον αφορά τους σιδηροδρόμους, πρώτη προτεραιότητα είναι η ολοκλήρωση του δικτύου μεγάλης ταχύτητας και, κυρίως, η υλοποίηση των έργων προτεραιότητας που επεκύρωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν. Μέχρι στιγμής, δινόταν μεγαλύτερη προσοχή στη μεταφορά επιβατών· τώρα θα πρέπει να δοθεί προσοχή και στη μεταφορά εμπορευμάτων. Αυτού του είδους οι μεταφορές υποβαθμίζονταν συνεχώς επί δεκαετίες και μία από τις αιτίες για την κατάνταση αυτή είναι οι ελλείψεις στην υποδομή. Η υποδομή πρέπει να είναι αρκετά καλή ώστε να καθιστά δυνατή τόσο την πραγματοποίηση ριζικών βελτιώσεων της ποιότητας, όσο και την ανάπτυξη νέων υπηρεσιών. Η αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών για τα ΔΕΔ, η οποία θα πραγματοποιηθεί πριν από την 1η Ιουλίου 1999 σύμφωνα με το άρθρο 21 των κατευθυντήριων γραμμών που ενέκρινε το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 17 Ιουλίου 1997, θα δώσει τη δυνατότητα να επανεξετασθεί ο τρόπος με τον οποίο θα πρέπει να προσαρμοσθεί η υποδομή των σιδηροδρόμων ώστε να ανταποκρίνεται στα μεταβαλλόμενα πλαίσια της οικονομικής δραστηριότητας και στη συνακόλουθη ροή της κυκλοφορίας.

78. Η συγκέντρωση της κυκλοφορίας είναι σημαντική λόγω του υψηλού πάγιου κόστους των σιδηροδρομικών μεταφορών· μπορεί, δε, να ενθαρρυνθεί από την καλύτερη ενοποίηση των μεταφορών εμπορευμάτων και το σχεδιασμό της χρήσης των γαιών. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να αναπτυχθούν περισσότερα χωριά διαμετακόμισης εμπορευμάτων (freight villages) και να συγκεντρωθούν οι χρήστες μεγάλου όγκου μεταφορών κοντά σε τερματικούς σταθμούς που θα διαθέτουν τις κατάλληλες εγκαταστάσεις για την αλλαγή μέσου μεταφοράς στα εμπορεύματα· ιδιαίτερα οφέλη από τη διαδικασία αυτή θα έχει η κυκλοφορία με φορτηγά βαγόνια. Μεγάλη σημασία έχει, επίσης, να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητες που προσφέρουν οι συνδυασμένες μεταφορές. Είναι απαραίτητο ένα κατάλληλο δίκτυο τερματικών σταθμών, το οποίο θα διασφαλίζει τη διασύνδεση μεταξύ διαφορετικών μέσων μεταφοράς (τόσο επιβατών, όσο και εμπορευμάτων). Η Επιτροπή θα μελετήσει το ζήτημα σε ανακοίνωσή της σχετικά με την προαγωγή των συνδυασμένων μεταφορών, η οποία θα δημοσιευθεί στα τέλη του 1996. Ένα άλλο ζήτημα είναι με ποιον τρόπο θα διασφαλισθεί η σιδηροδρομική μεταφορά επικίνδυνων προϊόντων· η μεταφορά τους οδικώς αυξάνεται -παρά τον κίνδυνο που αυτό συνεπάγεται- καλύπτοντας μάλιστα και μεγάλες αποστάσεις.
79. Θεωρείται πολύ πιθανό ότι η κυκλοφοριακή συμφόρηση σε συγκεκριμένα σημεία είναι περισσότερο επιβλαβής για τη μεταφορά εμπορευμάτων απ' ό,τι οι γενικές ελλείψεις στη μεταφορική ικανότητα. Η Επιτροπή θα εντοπίσει τα προβληματικά σημεία και θα αναζητήσει τον καλύτερο τρόπο αντιμετώπισής τους. Ανάλογα με την περίπτωση, η λύση μπορεί να είναι μεγάλα έργα υποδομής, βελτιώσεις περιορισμένης κλίμακας, διάφορες μέθοδοι λειτουργίας και καλύτερη διαχείριση των σιδηροδρόμων, περιλαμβανομένης και της επέκτασης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Διαχείρισης της Κυκλοφορίας και στις συμβατικές γραμμές.
80. Οι διαφορές στο εύρος των σιδηροδρομικών γραμμών μειώνουν τα περιθώρια για συνδυασμένες μεταφορές και, ιδιαίτερα, για τη διακίνηση μεγάλων εμπορευματοκιβωτίων και υψηλών οχημάτων στις κύριες αρτηρίες. Όταν υπάρξει κατάλληλη αγορά για τέτοιες μεταφορές, θα μπορέσει να αντιμετωπισθεί το ενδεχόμενο της αύξησης του εύρους των σιδηροδρομικών γραμμών. Παρότι η ανακατασκευή της υποδομής σε ευρεία κλίμακα είναι τόσο δαπανηρή ώστε να καθίσταται ασύμφορη, οι επιλεκτικές βελτιώσεις στα κατάλληλα σημεία θα μπορούσαν να αποφέρουν τεράστια οφέλη. Επιπλέον, είναι δυνατό να καταστήσουν δυνατή την καλύτερη εκμετάλλευση των νέων συνδέσεων που έχουν κατασκευαστεί -ή που προβλέπεται να κατασκευασθούν- με μεγάλο εύρος γραμμών, όπως της Μάγχης και των τούνελ των Άλπεων, καθώς και της διάβασης Store Belt. Αποτελεί και αυτό ένα από τα προς εξέταση ζητήματα κατά την αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών για τα ΔΕΔ, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 21 της απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου "σχετικά με τους κοινοτικούς προσανατολισμούς για την ανάπτυξη του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών", του Ιουλίου 1996.

Ασφάλεια

81. Η συμβουλευτική ομάδα του Επιτρόπου σημειώνει ότι, συγκριτικά με τον τομέα των οδικών μεταφορών, οι σιδηρόδρομοι υφίστανται επαχθείς υποχρεώσεις ασφάλειας. Η ομάδα θεωρεί ότι, κατά των καθορισμό των απαιτήσεων, το κόστος και τα οφέλη δεν υπολογίζονται πάντοτε με τον καλύτερο τρόπο και ότι οι αποφάσεις σχετικά με τις επενδύσεις για την ασφάλεια στους σιδηροδρόμους βασίζονται σε πολύ μεγαλύτερη ανώτατη αξία κάθε ζωής που σώζεται, σε σχέση με τις οδικές μεταφορές. Οι συνέπειες αυτής της διαφορετικής εκτίμησης του κόστους στα δύο μέσα, είναι δυνατό να επηρεάσουν δυσμενώς την ασφάλεια των μέσων μεταφοράς στο σύνολό τους. Επιπλέον, οι διαφορετικές απαιτήσεις ασφάλειας που ισχύουν στα κράτη μέλη τα εμποδίζουν να ανταγωνιστούν τη διεθνή κυκλοφορία. Ενόψει αυτών των παραγόντων, η ομάδα συστήνει να εργασθεί η Κοινότητα στην κατεύθυνση της ανάπτυξης κοινών τεχνικών εκτίμησης και ενός συστήματος ασφάλειας που θα βασίζεται στις πιθανότητες. Η Επιτροπή θα μελετήσει τις δυνατότητες ανάληψης δράσης στον εν λόγω τομέα.

Μείωση του θορύβου

82. Η σημαντικότερη κριτική που ασκεί το κοινό στις σιδηροδρομικές μεταφορές είναι ο υπερβολικός θόρυβος· σε πολλές, μάλιστα, περιοχές υπάρχουν σημαντικές αντιρρήσεις όσον αφορά την επέκταση της υποδομής. Εάν θέλουμε η επέκταση των σιδηροδρομικών μεταφορών να τύχει ευρείας αποδοχής, θα πρέπει να καταβληθούν μεγαλύτερες προσπάθειες για τη μείωση του θορύβου. Ορισμένα κράτη μέλη ξεκινούν τη ρύθμιση των επιπέδων θορύβου σε εθνικό επίπεδο· όμως, μία τέτοια ενέργεια ενδέχεται να τροχοπεδήσει την ελεύθερη διακίνηση των σιδηροδρόμων και να ανακόψει την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς του εξοπλισμού σιδηροδρόμων. Για το λόγο αυτό, είναι σημαντικό να αναπτυχθεί μία προσέγγιση για τη μείωση του θορύβου των σιδηροδρόμων σε κοινοτικό επίπεδο.
83. Η μείωση του θορύβου έχει αποτελέσει σημαντικό αντικείμενο μακροχρόνιας έρευνας, η οποία ενισχύεται από τη βιομηχανία σιδηροδρόμων και από την Κοινότητα. Παράλληλα με την υποστήριξη ερευνητικών προσπαθειών, η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα ενδιαφερόμενα μέρη και διεθνείς οργανισμούς, θα προβεί σε αξιολόγηση των μέσων πολιτικής για τη μείωση του θορύβου. Μεταξύ αυτών υπάρχουν και οικονομικά μέσα, όπως οι κυμαινόμενες επιβαρύνσεις για την υποδομή, οι οποίες θα διαφοροποιούνται ανάλογα με το επίπεδο του θορύβου των βαγονιών, η νομοθεσία για τα όρια εκπομπών, οι συμφωνίες -κατόπιν διαπραγματεύσεων- μεταξύ του τομέα των σιδηροδρόμων και της Κοινότητας σχετικά με τη στοχευόμενη μείωση του θορύβου και τα μέτρα για τη διασφάλιση της καλής συντήρησης του ήδη χρησιμοποιούμενου εξοπλισμού. Η εν λόγω αξιολόγηση, η οποία θα πρέπει να ξεκινήσει μετά τη διεξαγωγή δημόσιου διαλόγου ενόψει του επερχόμενου Πράσινου Βιβλίου για τη μελλοντική πολιτική σε ζητήματα θορύβου, θα εξετάσει τις δυνατότητες χρήσης ενός κράματος αυτών των μέσων.

Έρευνα

84. Μια καινοτόμος στρατηγική που θα προσβλέπει στο μέλλον έχει καθοριστική σημασία για μια ανταγωνιστική βιομηχανία σιδηροδρόμων. Η καινοτομία θα πρέπει να επιφέρει δραστικές βελτιώσεις στον κλάδο και στη λειτουργική αποδοτικότητα, συμπεριλαμβανομένου του κόστους, της ποιότητας και της αξιοπιστίας των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και της ευελιξίας των λειτουργιών. Το ερευνητικό πρόγραμμα της Κοινότητας καλείται, στο σημείο αυτό, να διαδραματίσει ρόλο ιδιαίτερης σημασίας: μπορεί να θέσει το πλαίσιο για το συντονισμό των διάσπαρτων, έως σήμερα, ερευνητικών δραστηριοτήτων στα κράτη μέλη και για το σχηματισμό της κρίσιμης μάζας που απαιτείται για την πραγματοποίηση μειζόνων έργων επίδειξης, μειώνοντας, κατ'αυτό τον τρόπο, το διάστημα που μεσολαβεί ανάμεσα στην έρευνα και στην εισαγωγή στις αγορές της Κοινότητας.
85. Το Τέταρτο Πρόγραμμα Πλαίσιο της Κοινότητας αποσκοπεί στην προώθηση δραστηριοτήτων έρευνας και ανάπτυξης σε ένα ευρύ φάσμα τομέων. Σημαντικός αριθμός ειδικών προγραμμάτων του Προγράμματος Πλαίσιο επικεντρώνεται σε ζητήματα Ε&Α που άπτονται του τομέα των σιδηροδρόμων. Σε αυτά περιλαμβάνονται τόσο τεχνολογίες γενικού περιεχομένου, όσο και τεχνολογίες που αφορούν ειδικούς τομείς. Οι τελευταίες μελετώνται κυρίως στο πλαίσιο των προγραμμάτων Εφαρμογές Τηλεματικής και Έρευνα Μεταφορών. Το πρόγραμμα Εφαρμογές Τηλεματικής αναμένεται να συμβάλει σημαντικά στην ανάπτυξη της τηλεματικής των μεταφορών, η οποία βελτιώνει τις υπηρεσίες μεταφοράς, συμπεριλαμβανομένων των μεταφορών πολλαπλών μέσων. Το πρόγραμμα Έρευνα Μεταφορών αποσκοπεί στην ενσωμάτωση πορισμάτων της κοινωνικοοικονομικής έρευνας στις τεχνολογικές δραστηριότητες. Τα προγράμματα περιλαμβάνουν επιτόπιες δοκιμές και έργα επίδειξης σε φυσική κλίμακα επικεντρωμένα στη διασύνδεση και στη διαλειτουργικότητα του δικτύου, και είναι σχεδιασμένα για να καθορίσουν το εφικτό της χρήσης νέων τεχνολογιών και τους όρους για την επιτυχή ανάπτυξή τους.
86. Το ερευνητικό έργο της Κοινότητας συμβάλλει ήδη αποφασιστικά στην υλοποίηση σημαντικών στόχων πολιτικής. Ενδεικτικό παράδειγμα είναι το Ευρωπαϊκό Σύστημα Διαχείρισης της Σιδηροδρομικής Κυκλοφορίας (ERTMS). Σκοπός του είναι η δημιουργία ενός εναρμονισμένου συστήματος εντολών και ελέγχου, καθώς και διαχείρισης της κυκλοφορίας που να μπορεί να εφαρμοσθεί σε ολόκληρη την Ευρώπη. Από τη στιγμή που θα υιοθετηθεί, δεν θα αυξήσει μόνο την ασφάλεια και τη διαλειτουργικότητα αλλά θα μειώσει και τις λειτουργικές δαπάνες ενώ, παράλληλα, θα βελτιώσει τη διαχείριση της υποδομής και των κυκλοφορούντων οχημάτων. Επιπλέον, το ERTMS αποτελεί το πρώτο βήμα προς την ενοποίηση της διαχείρισης της κυκλοφορίας και της υποδομής με τις υπηρεσίες πελατών. Το εν λόγω έργο θα πρέπει, επίσης, να οδηγήσει στον καθορισμό κοινοτικών προδιαγραφών, οι οποίες θα περιληφθούν στην οδηγία σχετικά με τη διαλειτουργικότητα των σιδηροδρόμων μεγάλης ταχύτητας· οι προδιαγραφές αυτές θα βοηθήσουν στο άνοιγμα των αγορών προμηθειών και, κατ'επέκταση, στη μείωση του κόστους.

87. Για την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των δραστηριοτήτων Ε&Α της Κοινότητας, η Επιτροπή καθιέρωσε, το 1995, τη λειτουργία των επιχειρησιακών ομάδων. Μία από αυτές, ασχολείται με το θέμα "Τραίνα και συστήματα σιδηροδρόμων του μέλλοντος". Κύριος σκοπός της είναι να οδηγήσει στη συνεργασία των σημαντικότερων φορέων του τομέα των σιδηροδρόμων ώστε να διατυπωθεί μία στρατηγική για την απόκτηση τεχνολογίας. Έχει δοθεί προτεραιότητα σε τομείς όπως οι μεταφορές μεγάλης ταχύτητας, οι αστικές μεταφορές, η διαχείριση της κυκλοφορίας, η μεταφορά εμπορευμάτων και η παραγωγή εξοπλισμού για τους σιδηροδρόμους, με κύριο στόχο τη δραστική μείωση του κόστους. Στις μελλοντικές δραστηριότητες εκτιμάται ότι θα περιλαμβάνεται τόσο η ολοκλήρωση των πιο μακροπρόθεσμων έργων που έχουν ήδη ξεκινήσει στο πλαίσιο του Τέταρτου Προγράμματος Πλαίσιο, όσο και η ανάπτυξη μιας προσέγγισης που θα φέρνει πιο κοντά τις κοινωνικοοικονομικές μελέτες περί πολιτικής μεταφορών και τις τεχνικές δραστηριότητες· το εν λόγω έργο θα πρέπει να αναπτυχθεί κατά τρόπο ώστε από την προώθηση της διασύνδεσης, της διαλειτουργικότητας και της διευκόλυνσης της πρόσβασης σε άτομα με ειδικές ανάγκες, να μετεξελιχθεί σε πλήρη ενοποίηση των σιδηροδρόμων στο γενικό σύστημα μεταφορών. Στους κύριους τομείς-στόχους της έρευνας θα πρέπει να περιλαμβάνεται η ποιότητα των υπηρεσιών, η αύξηση της αποτελεσματικότητας, η ασφάλεια και ο ανθρώπινος παράγοντας, καθώς και η αειφορία του περιβάλλοντος.

Σύνοψη των προτάσεων

88. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να στηρίζει την τυποποίηση για τους συμβατικούς και αστικούς σιδηροδρόμους. Θα μελετήσει με ποιους τρόπους οι πτυχές που άπτονται της διαδικασίας τεχνικής εναρμόνισης των τραίνων μεγάλης ταχύτητας θα μπορούσαν να προσαρμοστούν στους συμβατικούς σιδηροδρόμους.

Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να εξετάζει τα τεχνικά μέτρα που απαιτούνται για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ατόμων με ειδικές ανάγκες και των ηλικιωμένων.

Η Επιτροπή θα εξετάσει τα περιθώρια βελτίωσης της διαλειτουργικότητας στις κύριες διεθνείς αρτηρίες, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα του κόστους. Θα μελετήσει τη χρήση κονδυλίων από τα ΔΕΔ για την ενίσχυση έργων που αφορούν περισσότερους του ενός σιδηροδρόμους.

Στην περίπτωση της κυκλοφορίας εμπορευμάτων, η Επιτροπή, σε διαβούλευση με τους αρμόδιους διεθνείς φορείς, θα μελετήσει τρόπους για την εξάλειψη των καθυστερήσεων στα σύνορα που οφείλονται σε διοικητικούς ελέγχους και στις ίδιες διαδικασίες των σιδηροδρόμων.

Στα τέλη 1996, η Επιτροπή θα δημοσιεύσει ανακοίνωση σχετικά με την προώθηση των συνδυασμένων μεταφορών.

Στο μέλλον, η Επιτροπή θα αξιολογήσει τις βελτιώσεις που απαιτούνται στον τομέα της υποδομής για την ανάπτυξη των μεταφορών εμπορευμάτων και θα προβεί στη διατύπωση των κατάλληλων προτάσεων για την αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών για τα ΔΕΔ.

Η Επιτροπή θα αξιολογήσει τα μέσα πολιτικής για τη μείωση του θορύβου των σιδηροδρόμων, στο πλαίσιο της γενικής κοινοτικής πολιτικής σχετικά με το θόρυβο.

Η Επιτροπή θα προωθήσει τις συνεργίες μεταξύ των διαφόρων κοινοτικών και εθνικών προγραμμάτων Ε&Α, καθώς και τις διαδικασίες διαβούλευσης, στις οποίες η Task Force θα διαδραματίσει ενεργό ρόλο.

Όσον αφορά τις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων στο πλαίσιο του Ερευνητικού Προγράμματος για τις Μεταφορές, η Επιτροπή θα δώσει ιδιαίτερη έμφαση στις προτάσεις που αφορούν την κοινωνικοοικονομική έρευνα, με σκοπό να ενισχύσει τη μετάβαση των συστημάτων σιδηροδρόμων από εθνική σε διευρωπαϊκή κλίμακα.

Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να προωθεί έργα επίδειξης σε τεχνικούς τομείς προτεραιότητας και, ιδιαίτερα, στη συνέχιση των δραστηριοτήτων του ERTMS και των δοκιμών επικύρωσης φυσικής κλίμακας.

Η Επιτροπή θα προσδώσει επείγοντα χαρακτήρα στο ζήτημα του βέλτιστου τρόπου εξάλειψης των μακρών καθυστερήσεων στα ενδοκοινοτικά και εξωτερικά σύνορα, σε διαβούλευση με τους αρμόδιους διεθνείς φορείς.

ΤΜΗΜΑ VII - ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ

89. Το προσωπικό των σιδηροδρόμων εκφράζει την έντονη ανησυχία του σχετικά με τις κοινωνικές επιπτώσεις της αναδιάρθρωσης, κυρίως, δε, όσον αφορά την πιθανή απώλεια θέσεων απασχόλησης. Η ανησυχία αυτή γίνεται εύκολα κατανοητή αν αναλογισθεί κανείς ότι οι σιδηρόδρομοι θα πρέπει να αλλάξουν πάρα πολύ κατά τα επόμενα έτη -εάν πρόκειται να ανταγωνισθούν άλλα μέσα μεταφοράς- και ότι οι θέσεις απασχόλησης έχουν ήδη μειωθεί σημαντικά. Πράγματι, οι θέσεις απασχόλησης έχουν μειωθεί κατά περισσότερο από το ένα τρίτο κατά την τελευταία δεκαετία, από 1,55 εκατομμύρια το 1985, σε 1,05 εκατομμύρια το 1994. Πρόκειται για δραστική καθ'εαυτό μείωση, η οποία κλονίζει ιδιαίτερα έναν τομέα ο οποίος προσέφερε διά βίου απασχόληση και εξασφάλιζε ικανοποιητικές δυνατότητες σταδιοδρομίας.
90. Η πολιτική της Κοινότητας σχετικά με τους σιδηροδρόμους ενδέχεται να τροφοδοτήσει τη διαμάχη περί απώλειας θέσεων απασχόλησης. Εκφράζεται ο φόβος ότι η διευκόλυνση της πρόσβασης και η παροχή της δυνατότητας ανταγωνισμού σε νέους συμμετέχοντες θα μπορούσε να προκαλέσει μείωση της απασχόλησης τόσο στις υφιστάμενες εταιρείες σιδηροδρόμων, όσο και στο σύνολο του τομέα. Αυτό, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, θα οφείλεται στο γεγονός ότι οι νέοι φορείς θα χρησιμοποιούν λιγότερους υπαλλήλους για την ίδια εργασία και θα υφίστανται λιγότερες πιέσεις για τη διατήρηση της απασχόλησης σε σχέση με τις ήδη υφιστάμενες εταιρείες. Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, η άποψη αυτή είναι κατανοητή, αλλά αγνοεί τέσσερα ουσιαστικά σημεία.
91. Πρώτον, η μείωση των θέσεων απασχόλησης στους σιδηροδρόμους κατά την τελευταία δεκαετία έλαβε χώρα πριν να τεθούν σε ισχύ τα δικαιώματα πρόσβασης που θέσπισε η οδηγία 91/440/ΕΟΚ. Συνεπώς, δεν προκάλεσε η κοινοτική πολιτική αυτή τη μείωση. Τα πραγματικά αίτια είναι μάλλον η αύξηση της παραγωγικότητας, η στασιμότητα της ζήτησης για σιδηροδρομικές μεταφορές καθώς εντεινόταν ο ανταγωνισμός από άλλα μέσα μεταφοράς και η άσκηση πιέσεων στη δημόσια χρηματοδότηση που διετίθετο για την ενίσχυση των δημοσίων υπηρεσιών και την κάλυψη των ζημιών. Δεύτερον, οι τάσεις που προκάλεσαν τη μείωση των θέσεων απασχόλησης την τελευταία δεκαετία, θα συνεχίσουν να υφίστανται, κατά πάσα πιθανότητα, και στην επόμενη δεκαετία. Όπως υποστηρίχθηκε πιο πάνω, ο ανταγωνισμός από τις οδικές μεταφορές μάλλον θα ενταθεί παρά θα μειωθεί. Οι ανησυχίες σχετικά με τις αρνητικές συνέπειες αυτού του γεγονότος μπορεί να ενταθούν, δε θα αποτελέσουν, όμως, τη σωτηρία των σιδηροδρόμων. Τρίτον, η τεχνική καινοτομία θα εξακολουθήσει να μειώνει τις ανάγκες για εργατικό δυναμικό στον τομέα. Τέταρτον, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί είναι πιθανότερο ότι θα ενταθούν παρά θα μειωθούν, ιδιαίτερα με την οικονομική και νομισματική ένωση.
92. Κατόπιν αυτών, μόνο η δραστική αύξηση της απόδοσης θα μπορέσει να εγγυηθεί μακροπρόθεσμα το μέλλον των σιδηροδρομικών μεταφορών και της απασχόλησης. Στόχος της πολιτικής της Κοινότητας είναι, όπως αναφέρεται στο παρόν Λευκό Βιβλίο, να επιφέρει αυτή τη μεταβολή. Εάν δεν αναληφθεί δράση, θα προκληθεί αναπόφευκτα περαιτέρω επιδείνωση της θέσης των σιδηροδρόμων στην αγορά των μεταφορών, γεγονός που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την παρουσία τους σε καίριους τομείς. Η ενεργός δράση για την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας είναι ο μόνος τρόπος σταθεροποίησης της απασχόλησης. Παρότι οι θέσεις απασχόλησης στους σιδηροδρόμους θα είναι λιγότερες στο μέλλον, θα είναι ασφαλέστερες σε

σιδηροδρόμους θα είναι λιγότερες στο μέλλον, θα είναι ασφαλέστερες σε έναν υγιή τομέα. Επιπλέον, θα δημιουργηθούν ορισμένες νέες θέσεις απασχόλησης όταν οι νέοι συμμετέχοντες βρουν και αρχίσουν να εκμεταλλεύονται νέες αγορές.

93. Προκειμένου να καταστούν ανταγωνιστικοί οι σιδηρόδρομοι είναι αναγκαία η απομάκρυνση του πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού, αποτελεί όμως μία μόνο πτυχή της πολιτικής για την απασχόληση. Απαιτείται, επίσης, αναδιοργάνωση του τρόπου εργασίας, ώστε οι απασχολούμενοι να αυξήσουν την παραγωγικότητά τους. Αυτό συνεπάγεται, για παράδειγμα, νέες και απλούστερες οργανωτικές δομές, περισσότερες αρμοδιότητες για τη λήψη αποφάσεων, μεγαλύτερη πρωτοβουλία όσον αφορά την κατώτερη διαχείριση και το προσωπικό, περισσότερη ευελιξία και άρση των περιοριστικών πρακτικών. Σημαίνει, επίσης, εκτεταμένες επενδύσεις στις τεχνολογίες και στην κατάρτιση. Τέτοιου είδους αλλαγές πραγματοποιούνται σε μεγάλες εταιρείες σε ολόκληρο τον κόσμο και, ειδικότερα, εκεί όπου το σύστημα των εξασφαλισμένων αγορών και των αυστηρών δομών παραγγελιών μεταβάλλεται προς ένα σύστημα όπου οι αγορές πρέπει να αναζητηθούν και να εκμεταλλευθούν και οι επιχειρήσεις πρέπει πολύ γρήγορα να προσαρμοστούν. Εντούτοις, η Επιτροπή διατηρεί την άποψη ότι οι προαναφερθείσες μεταβολές δεν πρέπει να οδηγήσουν σε απαράδεκτες εργασιακές συνθήκες και προτίθεται, όπου αυτό είναι αναγκαίο, να διασφαλίσει την εναρμόνιση των εργασιακών συνθηκών και των απαιτήσεων κατάρτισης και πιστοποίησης του προσωπικού.
94. Μέρος του προσωπικού δύναται να χρησιμοποιηθεί σε νέες δραστηριότητες, για παράδειγμα, στις σχέσεις με τους πελάτες, στην παροχή πληροφοριών σχετικών με τα δρομολόγια, στην ασφάλεια και στην παροχή βοήθειας σε επιβάτες με ειδικές ανάγκες ή σε ηλικιωμένους· για τα καθήκοντα αυτά θα απαιτηθεί κατάλληλη κατάρτιση. Την κύρια ευθύνη φέρουν, βεβαίως, τα κράτη μέλη τα οποία, παρά τις πιέσεις που θα πρέπει να ασκήσουν στους προϋπολογισμούς τους, θα πρέπει να αντιληφθούν τα μακροπρόθεσμα οφέλη που θα αποκομίσουν στον τομέα τόσο των μεταφορών όσο και των δημοσίων δαπανών και να μην φείδονται των χρημάτων που απαιτούνται για την επανακατάρτιση των εργαζομένων στους σιδηροδρόμους.
95. Επιπλέον, θα πρέπει να εξετασθεί η δυνατότητα συμβολής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Η Επιτροπή θα μελετήσει ευνοϊκά έργα που ως σκοπό θα έχουν να διευκολύνουν την επαναδιάθεση των πλεοναζόντων εργαζομένων μέσω προγραμμάτων κατάρτισης. Στο πλαίσιο του τρέχοντος κύκλου του προγράμματος (1994-1999) τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να ξεκινήσουν νέα σειρά προκηρύξεων έργων για την περίοδο 1997-1999. Οι σιδηροδρομικές εταιρείες θα μπορούσαν να συμβουλευθούν την αρμόδια για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο αρχή σε κάθε κράτος μέλος, ώστε να πληροφορηθούν εάν υπάρχει δυνατότητα παροχής χρηματοδοτικής ενίσχυσης. Θα μπορούσε, επίσης, να χρησιμοποιηθεί μία ειδική κοινοτική πρωτοβουλία, το ADAPT, για τη διευκόλυνση της προσαρμογής στη διαρθρωτική μεταβολή, αν και τα κονδύλια είναι περιορισμένα. Το ADAPT συνιστά διακρατική πρωτοβουλία η οποία παρέχει τη δυνατότητα σε μία επιχείρηση σιδηροδρόμων να υποβάλει ένα έργο -για παράδειγμα, ένα πρόγραμμα κατάρτισης- προς έγκριση σε εθνικό επίπεδο, υπό την προϋπόθεση ότι συνδέεται με παρόμοιο έργο σε δύο άλλα κράτη μέλη τουλάχιστον.

96. Η Επιτροπή θα εξετάσει τις δυνατότητες που μπορεί να προσφέρει στο μέλλον το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο ώστε να διευκολύνει την προσαρμογή που απαιτεί η αναδιάρθρωση της επιχειρηματικής δομής, για παράδειγμα, στον τομέα των σιδηροδρόμων.
97. Η Επιτροπή εκτιμά, επίσης, ότι απαιτείται η λήψη μέτρων για την οργάνωση του χρόνου εργασίας στους σιδηροδρόμους ώστε να βελτιωθούν οι συνθήκες απασχόλησης και να διασφαλίζεται η υγεία και η ασφάλεια των εργαζομένων. Παρότι θα πρέπει να εφαρμόζονται γενικές αρχές σε όλους τους τομείς, θα πρέπει να υπάρχουν και ειδικά μέτρα που θα αντιμετωπίζουν την ειδική φύση των διαφόρων επιμέρους τομέων δραστηριότητας.

Από το 1993, οι κοινωνικοί εταίροι του τομέα των σιδηροδρόμων συνεργάζονται για την εξεύρεση λύσεως και οι πρόσφατες θετικές εξελίξεις στη μικτή επιτροπή για τους σιδηροδρόμους ενθαρρύνουν την Επιτροπή. Η Επιτροπή θα παρακολουθήσει την κατάσταση, ώστε να δει εάν οι κοινωνικοί εταίροι θα μπορέσουν να καταλήξουν σε συμφωνία ως προς τη δέουσα προστασία της υγείας και της ασφάλειας κατά το χρόνο απασχόλησης στον τομέα. Λεπτομερέστερη μελέτη του ζητήματος θα γίνει στο υπό έκδοση Λευκό Βιβλίο σχετικά με τους τομείς και τις δραστηριότητες που δεν περιλαμβάνονται στην οδηγία 93/104 για το χρόνο απασχόλησης, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι μεταφορές.

Σύνοψη των προτάσεων

98. Η Επιτροπή θα εξετάσει τις δυνατότητες που δύναται να προσφέρει στο μέλλον το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο προκειμένου να διευκολυνθεί η προσαρμογή που απαιτεί η αναδιάρθρωση, για παράδειγμα, στον τομέα των σιδηροδρόμων.

Η Επιτροπή θα δημοσιεύσει Λευκό Βιβλίο σχετικά με τους τομείς (συμπεριλαμβανομένου και εκείνου των σιδηροδρόμων) που δεν περιλαμβάνονται στην οδηγία 93/104 για το χρόνο απασχόλησης.

ΤΜΗΜΑ VIII - ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ

99. Απαιτείται ένα είδος σιδηροδρόμου, το οποίο θα είναι, κατά πρώτο και κύριο λόγο, επιχείρηση. Αυτό απαιτεί μια φιλόδοξη στρατηγική. Για να είναι επιτυχής, όλα τα μέρη θα πρέπει να συνεργασθούν και λάβουν δύσκολες αποφάσεις: η Κοινότητα, τα κράτη μέλη, οι σιδηρόδρομοι, το προσωπικό τους και ο τομέας προμηθειών. Θα πρέπει να γίνουν σημαντικές προσαρμογές, η αποδοχή των οποίων δεν θα είναι ίσως εύκολη. Για παράδειγμα, οι εταιρείες σιδηροδρόμων ενδέχεται να αντιμετωπίσουν ανταγωνισμό από τον ίδιο τον τομέα και το προσωπικό να απολεσθούν περαιτέρω θέσεις απασχόλησης προσωπικού. Εντούτοις, η διατήρηση του υφιστάμενου καθεστώτος δεν εγγυάται την ασφάλεια, μάλλον το αντίθετο: οι σιδηρόδρομοι θα εξακολουθήσουν να παρακμάζουν, διακυβεύοντας, έτσι ακόμη περισσότερες θέσεις απασχόλησης. Η επιτάχυνση της διαδικασίας προσαρμογής έχει ζωτική σημασία. Όλα τα εμπλεκόμενα μέρη καθυστέρησαν τις μεταβολές για πολύ μεγάλο διάστημα και οι πολιτικές χρειάζονται χρόνο για να αποδώσουν καρπούς· εντωμεταξύ, ο ανηλεής ανταγωνισμός από τα άλλα μέσα μεταφοράς θα συνεχίζεται. Ενώ τα κράτη μέλη και οι ίδιοι οι σιδηρόδρομοι πρέπει να λάβουν το μεγαλύτερο μέρος των απαιτούμενων μέτρων, η Κοινότητα πρέπει να αναλάβει δράση στους δικούς της τομείς ευθύνης.

Οικονομικά

100. Οι σιδηρόδρομοι θα αποκτήσουν ανεξάρτητη και δυναμική διαχείριση μόνο εάν τα οικονομικά τους είναι υγιή. Αυτό αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχή αναδιοργάνωση. Οι σιδηρόδρομοι θα πρέπει να περιορίσουν τη χρηματοοικονομική τους διαχείριση μέσω, παραδείγματος χάρη, του σαφέστερου καταμερισμού των δαπανών και των εσόδων. Τα κράτη μέλη πρέπει να βάλουν τους σιδηροδρόμους στο δρόμο της χρηματοοικονομικής βιωσιμότητας, απαλλάσσοντάς τους από το βάρος των χρεών του παρελθόντος. Η Επιτροπή θα υποβάλλει τακτικά εκθέσεις σχετικά με τις επιτευχθείσες προόδους. Επίσης, οι σιδηρόδρομοι πρέπει να δημιουργήσουν υγιείς βάσεις για το μέλλον, θέτοντας σαφείς στόχους και συνδέοντας την απαλλαγή από τα πρόσφατα χρέη και την ενίσχυση για τις λειτουργικές ζημίες με τα προγράμματα αναδιάρθρωσης. Η Επιτροπή θα διασφαλίσει την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων σχετικά με τα οικονομικά των σιδηροδρόμων και με τις κρατικές ενισχύσεις που θα πρέπει να καθοδηγούν τη νέα χρηματοοικονομική δομή των σιδηροδρόμων και, προοδευτικά, να τους οδηγήσουν προς τη βιωσιμότητα.

Κινητοποίηση των δυνάμεων της αγοράς

101. Τα δικαιώματα πρόσβασης στην υποδομή των σιδηροδρόμων θα προσελκύσουν νέα κεφάλαια και επιχειρήσεις. Επίσης, ο ανταγωνισμός αναμένεται ότι θα δώσει κίνητρα στους ήδη υφιστάμενους φορείς να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους. Η Κοινότητα έχει προβεί σε ένα πρώτο βήμα, θεσπίζοντας περιορισμένα δικαιώματα πρόσβασης για τη διεθνή κυκλοφορία. Πέρυσι, η Επιτροπή πρότεινε την επέκτασή τους σε όλη την κυκλοφορία εμπορευμάτων και στις διεθνείς υπηρεσίες επιβατών και θα ασκήσει πιέσεις για την έγκριση αυτής της πρότασης. Προκειμένου να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων πρόσβασης, η Επιτροπή θα προτείνει το διαχωρισμό μεταξύ διαχείρισης της υποδομής και καθεαυτο μεταφορών σε σαφώς διακριτές μονάδες. Επιπλέον, θα μελετήσει περαιτέρω γενικές αρχές για την κατανομή της μεταφορικής ικανότητας και τις επιβαρύνσεις για την υποδομή. Ωστόσο, απαιτείται η άμεση ανάληψη δράσης για να

την υποδομή. Ωστόσο, απαιτείται η άμεση ανάληψη δράσης για να ενθαρρυνθούν οι διεθνείς σιδηροδρομικές μεταφορές εμπορευμάτων στους τομείς που υπάρχουν μεν σημαντικές προοπτικές, αλλά έντονη δυσανεμία με τις υφιστάμενες υπηρεσίες. Αναμένοντας νομοθετικές αλλαγές, η Επιτροπή θα προωθήσει τη δημιουργία διεθνών σιδηροδρομικών δικτύων για τη μεταφορά εμπορευμάτων, με άμεση και ανοικτή πρόσβαση, που πληρούν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την προσέλκυση μεταφορέων εμπορευμάτων.

102. Η κινητοποίηση των δυνάμεων της αγοράς είναι δυνατό να ωφελήσει και τις εγχώριες υπηρεσίες επιβατών. Αυτό πρέπει να γίνει διατηρώντας τα πλεονεκτήματα του δικτύου και στηρίζοντας την παροχή δημοσίων υπηρεσιών στις οποίες οι σιδηροδρομικές μεταφορές παίζουν σημαντικό ρόλο. Η Επιτροπή θα μελετήσει τον καλύτερο πρακτικό τρόπο κινητοποίησης των δυνάμεων της αγοράς και θα διατυπώσει προτάσεις σε εύθετο χρόνο.

Δημόσιες υπηρεσίες

103. Η Επιτροπή διάκειται ιδιαίτερα ευνοϊκά στη βελτίωση των δημόσιων μεταφορών, γεγονός που αποτελεί, άλλωστε, ουσιαστικό στόχο της πολιτικής μεταφορών. Το κράτος που ενεργεί εξ ονόματος του κοινού έχει το νόμιμο δικαίωμα να διασφαλίζει την παροχή δημόσιων υπηρεσιών στις μεταφορές, δικαίωμα που αναγνωρίζει σαφώς το κοινοτικό δίκαιο. Υφίσταται, ωστόσο, έντονη δυσανεμία όσον αφορά την ποιότητα και τη οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και την αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος. Προκειμένου να προσδώσει μεγαλύτερη διαφάνεια, να διασαφηνίσει τις αρμοδιότητες και να διασφαλίσει την αντιστάθμιση της οικονομικής επιβάρυνσης για την παροχή υπηρεσιών, η Επιτροπή θα προτείνει τη γενίκευση των συμβάσεων δημόσιων υπηρεσιών μεταξύ του κράτους και των εταιρειών μεταφορών. Η περαιτέρω κινητοποίηση των δυνάμεων της αγοράς είναι, επίσης, δυνατό να βελτιώσει την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών και να μειώσει το κόστος τους. Όπως και στην περίπτωση των εγχώριων μεταφορών επιβατών εν γένει, η Επιτροπή θα μελετήσει τους βέλτιστους πρακτικούς τρόπους κινητοποίησης των δυνάμεων της αγοράς και στη συνέχεια θα διατυπώσει προτάσεις.

Ενοποίηση των εθνικών συστημάτων

104. Οι σιδηρόδρομοι αναπτύσσονταν σε εθνικά πλαίσια επί ενάμιση αιώνα. Το γεγονός αυτό έχει ως συνέπεια δυσχέρειες στη διασυνοριακή λειτουργία, σχεδιασμό της διασυνοριακής υποδομής που δεν είναι ο πλέον ενδεδειγμένος, καθώς και κατακερματισμό του τομέα προμηθειών και των ερευνητικών δραστηριοτήτων. Παρότι έχει πραγματοποιηθεί κάποια πρόοδος στην υπέρβαση των εθνικών εμποδίων, πολλά πρέπει να γίνουν ακόμη προκειμένου να επιτευχθούν τα επιζητούμενα επίπεδα ενοποίησης. Για να γίνει αυτό, η Κοινότητα, τα κράτη μέλη, διεθνείς οργανισμοί, οι σιδηρόδρομοι και ο τομέας προμηθειών πρέπει να συνεργαστούν στενά, βασιζόμενοι στο υφιστάμενο έργο και επεκτείνοντάς το κατάλληλα. Η Επιτροπή προτείνει μέτρα για την προώθηση της διαλειτουργικότητας στους συμβατικούς σιδηροδρόμους και για την προαγωγή της τεχνικής εναρμόνισης, ώστε να συμβάλει στη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς για τον εξοπλισμό των σιδηροδρόμων και στην ενίσχυση της έρευνας στον τομέα των σιδηροδρόμων.

Κοινωνικές πτυχές

105. Είναι φυσικό ότι το προσωπικό των σιδηροδρόμων εκφράζει την ανησυχία του σχετικά με τις κοινωνικές επιπτώσεις του ανταγωνισμού και της αναδιάρθρωσης. Έχει ήδη σημειωθεί σημαντική απώλεια θέσεων απασχόλησης, η οποία όμως δεν άπτεται άμεσα της κοινοτικής πολιτικής. Η Επιτροπή εκτιμά ότι, προκειμένου οι σιδηρόδρομοι να καταστούν ανταγωνιστικοί, θα πρέπει να μειώσουν αισθητά το εργατικό τους δυναμικό. Είναι, εντούτοις, σαφές ότι, εάν οι σιδηρόδρομοι δεν καταστούν ανταγωνιστικοί, θα υποστούν απώλειες αγορών και θα αναγκαστούν να μειώσουν ακόμη περισσότερο τις θέσεις απασχόλησης. Η μεγαλύτερη απειλή για την απασχόληση προέρχεται από τις χαμηλές επιδόσεις. Απαιτούνται πολιτικές για το προσωπικό, στις οποίες θα περιλαμβάνονται μείζονα προγράμματα για την επανακατάρτιση των πλεοναζόντων εργαζομένων, που θα ενισχύονται από κατάλληλους πόρους. Αυτό αποτελεί, κυρίως, ευθύνη των κρατών μελών. Θα πρέπει, ωστόσο, να ληφθεί ιδιαίτερα υπόψη η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.

Η γενικότερη πολιτική

106. Το Λευκό Βιβλίο έχει επικεντρώσει την προσοχή του στην πολιτική για τους σιδηροδρόμους, όμως άλλες πτυχές της κοινοτικής πολιτικής μεταφορών θα πρέπει να δημιουργήσουν καλύτερες προϋποθέσεις για τους σιδηροδρόμους, προκειμένου να τους καταστήσουν ανταγωνιστικότερους. Οι σιδηροδρομικές μεταφορές θα αναπτύξουν πλήρως το δυναμικό τους μόνο εάν αποτελέσουν μέρος μιας στρατηγικής για την ανάπτυξη συνδυασμένων λύσεων στα προβλήματα των μεταφορών. Στόχος είναι να διασφαλισθεί το γεγονός ότι οι σιδηρόδρομοι μπορούν να εκμεταλλευθούν τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα· η πολιτική της Κοινότητας μπορεί να συμβάλει με δύο τρόπους σε αυτό: πρώτον, θα πρέπει να ενισχύσει τη φυσική διασύνδεση μεταξύ μέσων μεταφοράς (συνδυασμένοι τερματικοί σταθμοί) και την ανάπτυξη συνδυασμένου συστήματος, καθώς και το ξεκίνημα πειραματικών έργων σχετικών με τις συνδυασμένες υπηρεσίες. Στο μέλλον, το ερευνητικό πρόγραμμα για τις μεταφορές θα πρέπει να δίνει μεγαλύτερη έμφαση σε ζητήματα συνδυασμού μέσων. Η επέκταση του προγράμματος πειραματικών δράσεων για τις συνδυασμένες μεταφορές (PACT), που έχει προτείνει η Επιτροπή, εκτιμάται ότι θα δώσει νέα ώθηση στο ξεκίνημα νέων υπηρεσιών.
107. Δεύτερον, η πολιτική μεταφορών θα πρέπει να ενθαρρύνει τη αειφόρο κινητικότητα και τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των μεταφορών συμπεριλαμβανομένης, όπου είναι δυνατό, της καλύτερης ισορροπίας μεταξύ μέσων μεταφοράς. Πρόσφατα, η Επιτροπή παρουσίασε δύο σημαντικά Πράσινα Βιβλία. Το πρώτο, το "Δίκτυο των πολιτών", αφορά τα μέσα μαζικής μεταφοράς, τα οποία αποτελούν μία πραγματική εναλλακτική λύση στη χρήση των ιδιωτικών αυτοκινήτων. Το δεύτερο, "Προς τη δίκαιη και αποτελεσματική τιμολόγηση των μεταφορών", περιλαμβάνει όλα τα είδη κόστους, άμεσα και κοινωνικά, στο αντίτιμο που καταβάλλουν οι χρήστες. Ως συνέχεια αυτών των Πράσινων Βιβλίων, η Επιτροπή υποβάλλει προτάσεις. Πρόσφατα, πρότεινε οδηγία σχετικά με τους φόρους οχημάτων (την επιλεγόμενη οδηγία για την "ευρω-βινιέτα"¹⁴).

¹⁴ COM(96) 331 τελικό, που εγκρίθηκε στις 10.7.96.

108. Υπάρχουν και άλλες σχετικές πρωτοβουλίες. Οι κατευθυντήριες γραμμές για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα έχουν ήδη εγκριθεί, το ίδιο και η οδηγία σχετικά με τη διαλειτουργικότητα των τραίνων μεγάλης ταχύτητας. Η προταθείσα προσέγγιση των νομοθεσιών για τη σιδηροδρομική μεταφορά επικίνδυνων προϊόντων θα διευκολύνει τη μεταφορά τους. Συνεπώς, ενώ το Λευκό Βιβλίο επικεντρώνεται στην πολιτική για τους σιδηροδρόμους, η κοινή πολιτική μεταφορών εν γένει θα συμβάλει στη δημιουργία του περιβάλλοντος που απαιτεί ένας ανταγωνιστικός σιδηροδρομικός τομέας.
109. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η δημιουργία πλαισίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελεί μία μόνο από τις βάσεις για να δοθεί νέα πνοή στους σιδηρόδρομους της Κοινότητας. Η διαμόρφωση εταιρικής σχέσης μεταξύ διαχείρισης, εργαζομένων, τομέα προμηθειών και κρατών μελών έχει καθοριστική σημασία για την αναγέννηση των σιδηροδρόμων. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι απαιτούμενες αλλαγές είναι ριζικές και ότι, ενώ ο ρόλος της Κοινότητας είναι σημαντικός, θα πρέπει να γίνουν ουσιώδεις προσαρμογές και από την πλευρά όλων των συμμετεχόντων μερών. Επίσης, είναι σαφές ότι η εφαρμογή αυτών των αλλαγών συνεπάγεται μια τεράστια πολιτισμική επανάσταση. Εντούτοις, δεν υπάρχουν περιθώρια για παραχωρήσεις: οι σιδηρόδρομοι πρέπει να αλλάξουν, εάν θέλουμε να εξακολουθήσουν να αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα μέσα μεταφοράς και στον επόμενο αιώνα και σε αυτή τη βάση θέτει η Επιτροπή το συνημμένο πρόγραμμα δράσης που θα υλοποιηθεί σε κοινοτικό επίπεδο. Η Επιτροπή καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να συμβάλουν σε αυτή την πρωτοβουλία και να αναλάβουν συμπληρωματική δράση, ώστε να μπορέσουν οι σιδηρόδρομοι να διαδραματίσουν πολύτιμο ρόλο στο σύστημα μεταφορών της Ευρώπης.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ

Κατά τα επόμενα δύο έως τρία έτη, η Επιτροπή θα επικεντρώσει τις προσπάθειές της στις ακόλουθες δραστηριότητες:

έως τα τέλη 1996

- προώθηση της δημιουργίας σιδηροδρομικών δικτύων για τη μεταφορά εμπορευμάτων, με άμεση και ανοικτή πρόσβαση.
- δημοσίευση ανακοίνωσης για την προαγωγή του συνδυασμού μεταφορικών μέσων.

έως τα τέλη 1997

- υποβολή εκθέσεων σχετικά με την πρόοδο που έχουν πραγματοποιήσει τα κράτη μέλη στον τομέα της μείωσης του χρέους και της βελτίωσης των οικονομικών.
- πρόταση τροποποίησης της κοινοτικής νομοθεσίας, ώστε να απαιτηθεί ο διαχωρισμός μεταξύ διαχείρισης της υποδομής και μεταφοράς σε σαφώς διακριτές μονάδες.
- μελέτη των βέλτιστων πρακτικών κινητοποίησης των δυνάμεων της αγοράς στην εσωτερική μεταφορά επιβατών, περιλαμβανομένων και των δημόσιων υπηρεσιών.
- μελέτη περαιτέρω γενικών αρχών σχετικά με τις επιβαρύνσεις και την υποδομή και την κατανομή της μεταφορικής ικανότητας.
- στην περίπτωση της κυκλοφορίας εμπορευμάτων, μελέτη των τρόπων εξάλειψης των καθυστερήσεων στα σύνορα που οφείλονται σε διοικητικούς ελέγχους και στις ίδιες διαδικασίες των σιδηροδρόμων, σε διαβούλευση με τους αρμόδιους διεθνείς φορείς.
- προώθηση των συνεργιών μεταξύ των διαφόρων κοινοτικών και εθνικών προγραμμάτων Ε&Α.
- δημοσίευση Λευκού Βιβλίου σχετικά με τους τομείς (συμπεριλαμβανομένου και εκείνου των σιδηροδρόμων) που δεν περιλαμβάνονται στην οδηγία 93/104 για το χρόνο απασχόλησης.
- εξέταση του εάν απαιτούνται διευκρινίσεις όσον αφορά τα περιθώρια και τις προϋποθέσεις για εξαιρέσεις σε συμφωνίες συνεργασίας και λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων.

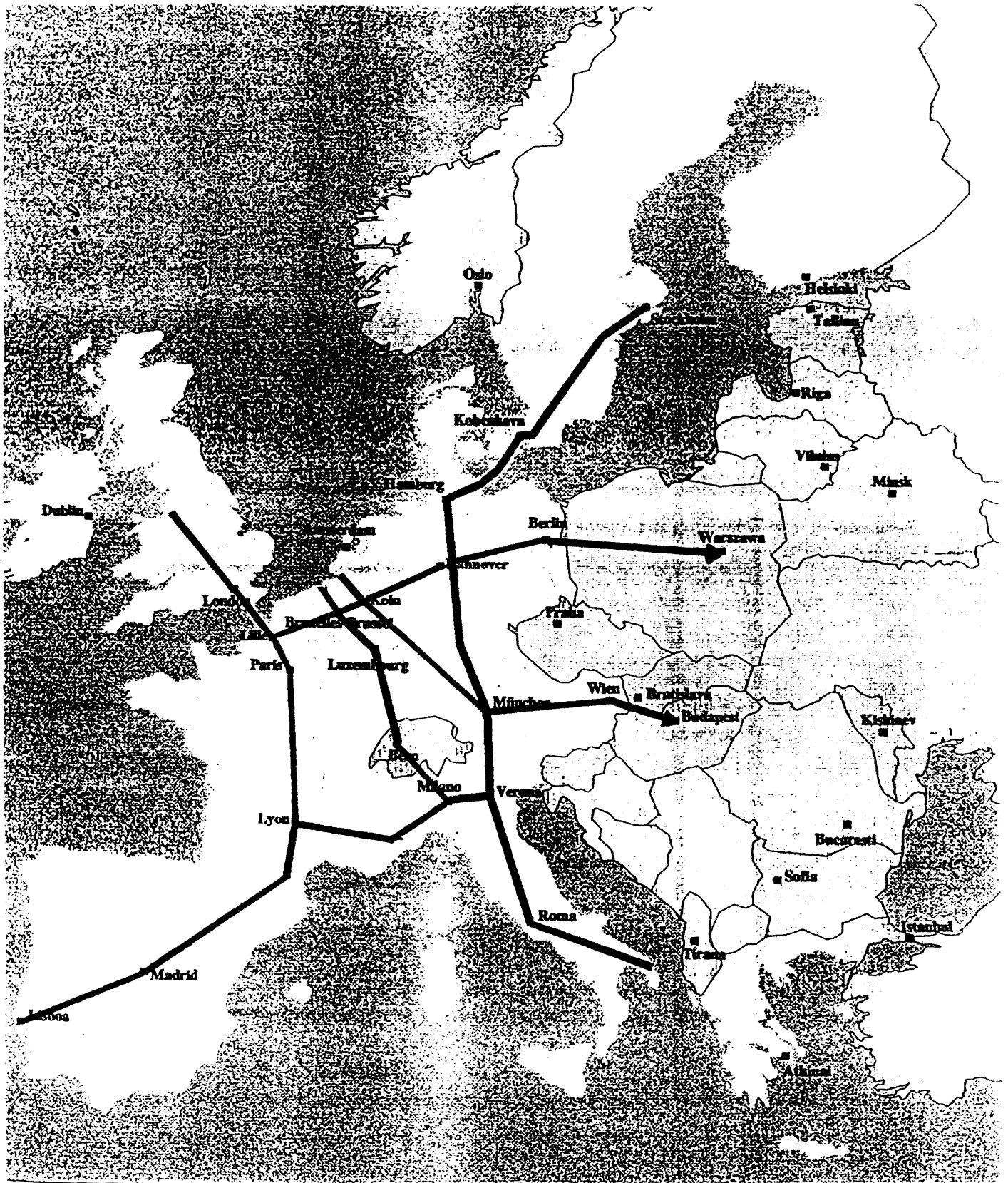
έως τα τέλη 1998

- διαμόρφωση των απαιτούμενων κανόνων και κατευθυντήριων γραμμών για τη σύνδεση της άδειας για χορήγηση κρατικής ενίσχυσης με τα προγράμματα αναδιάρθρωσης.
- πρόταση τροποποίησης της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπηρεσιών, ώστε να γενικευθούν οι συμβάσεις δημοσίων υπηρεσιών.
- διατύπωση προτάσεων σχετικά με την κινητοποίηση των δυνάμεων της αγοράς στην εσωτερική μεταφορά επιβατών, συμπεριλαμβανομένων και των δημόσιων υπηρεσιών.
- πρόταση γενικών αρχών σχετικά με τις επιβαρύνσεις για την υποδομή και την κατανομή της μεταφορικής ικανότητας.
- αξιολόγηση της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας όσον αφορά την τακτοποίηση των ισολογισμών των σιδηροδρόμων και συσχετισμός της προς τις παρούσες συνθήκες.
- συνέχιση της διαδικασίας τυποποίησης των συμβατικών και αστικών σιδηροδρόμων.
- μελέτη του τρόπου προσαρμογής των πτυχών που άπτονται της διαδικασίας τεχνικής εναρμόνισης των τραίνων μεγάλης ταχύτητας, στους συμβατικούς σιδηροδρόμους.
- εξέταση των τεχνικών μέτρων που απαιτούνται για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ατόμων με ειδικές ανάγκες και των ηλικιωμένων.
- εξέταση των περιθωρίων βελτίωσης της διαλειτουργικότητας στις κυριότερες διεθνείς αρτηρίες με τρόπους που εξασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα του κόστους και λήψη υπόψη των κονδυλίων των ΔΕΔ για την ενίσχυση έργων στα οποία συμμετέχουν πολλοί σιδηρόδρομοι.
- κατά την αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών των ΔΕΔ, αξιολόγηση των βελτιώσεων που απαιτούνται στην υποδομή ώστε να διευκολυνθεί η μεταφορά εμπορευμάτων και διατύπωση συστάσεων.
- διερεύνηση μέσων για τη μείωση του θορύβου, στο πλαίσιο της γενικής πολιτικής της Κοινότητας για το θόρυβο.
- στις προκηρύξεις διαγωνισμών στο πλαίσιο του Τέταρτου Προγράμματος Πλαισίου, έμφαση στις προτάσεις για κοινωνικοοικονομική έρευνα, ώστε να διευκολυνθεί η μετάβαση από εθνικά σε ευρωπαϊκά συστήματα.
- προώθηση έργων επίδειξης σε τεχνικούς τομείς προτεραιότητας, ιδιαίτερα, δε, συνέχιση των δραστηριοτήτων του ERTMS και των δοκιμών επικύρωσης σε φυσική κλίμακα.
- εξέταση των δυνατοτήτων που μπορεί να προσφέρει στο μέλλον το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο για τη διευκόλυνση της προσαρμογής που απαιτεί η βιομηχανική αναδιάρθρωση, για παράδειγμα, στους σιδηροδρόμους.

- μελέτη των διαφόρων επιλογών για τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου των σιδηροδρόμων του μέλλοντος (περιλαμβανομένης της δημιουργίας Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Σιδηροδρόμων).

Σχήμα 1

Ορισμένα παραδείγματα πιθανών Διευρωπαϊκών διεθνών
σιδηροδρομικών δικτύων για τη μεταφορά
εμπορευμάτων.



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι/1 - ΒΑΣΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΕ

	Απασχολούμενοι 1994	Σιδ. δίκτυο (χλμ.) 1994	Κυκλοφορία επιβατών (επιβατοχλμ.) 95 95/85 εκατ (%)	Κυκλοφορία εμπορευμάτων (τονοχλμ.) 95 95/85 εκατ. (%)	Μονάδες κυκλοφορίας ανά απασχολούμενο ¹ (1000) 1994	Εισπράξεις από κυκλοφορία ανά απασχολούμενο (1000 ECU) ² 1994	Αλλαγή ύψους ενεργητικού ³ 94/95 (%)
BR ⁴ UK	119,008	16,564	29,801-1,5	13,797-14,0	348.4	29.9	185
CFL	3,289	275	- -	529 -11,7	296.4	33.7	44
CH H	12,006	2,474	1,568-9,5	306 -58,0	143.5	4.6	53
CIE IRL	11,219	1,947	1,328+29,8	575 -4,3	163.0	34.3	8
CP P	14,270	2,699	4,809-16.0	2,020+68.9	486.0	10.9	52
DB D	327,076	41,401	60,514-7,1	69,483-42,3	403.0	25.9	- 48 ⁵
DSBDK	20,044	2,349	4,818+6,0	1,984+1,3	380.5	24.1	24
FS I	140,249	16,002	49,700+32,9	22,243+32,0	490.4	16.2	300
NS NL	26,561	2,757	13,977+55.2	3,097-5,3	648.0	36.0	70
ÖBBA	63,867	5,636	9,625+32,0	13,715+21,5	355.9	19.5	- 15
RENFEE	41,137	12,641	15,330-4,1	9,605-15,9	569.7	21.3	61
SJ+BVS	21,856	9,661	6,219-5,6	18,523+6,9	1143.6	43.9	162
SNCBB	42,729	3,396	6,757+2,8	7,307-11.7	379.4	17.4	- 14
SNCFF	185,690	32,275	55,222-10,8	47,953-17.9	578.5	35.9	37
VR FI	17,368	5,880	3,184-1,2	9,559+18,5	752.2	31.3	
TotalEU	1,046,369	155,962	262,858+2,5	220,692-20,1	466.5		54

Πηγή: Διεθνής Ένωση Σιδηροδρόμων - Mercer Management Consulting

1.Μονάδες κυκλοφορίας ανά απασχολούμενο = (επιβατοχιλιόμετρα + τονοχιλιόμετρα)/ απασχολούμενοι

2.Εισπράξεις από κυκλοφορία ανά απασχολούμενο = συνολικές εισπράξεις από κυκλοφορία (εκατομμύρια ECU 1994) / απασχολούμενοι

Σημ. Εισπράξεις από κυκλοφορία εκτός κρατικών ενισχύσεων

3.Ύψος ενεργητικού = Συνολικό κεφάλαιο (μετοχικό κεφάλαιο + χρέος) / λειτουργικές δαπάνες

Με την ανωτέρω μέθοδο μετρώνται οι απαιτούμενες μονάδες κεφαλαίου για κάθε μονάδα δραστηριότητας

4.Οι τιμές για την Μεγάλη Βρετανία περιλαμβάνουν το Railtrack

5.Μετά την αναδιάρθρωση κεφαλαίου της DB - χωρίς αναδιάρθρωση κεφαλαίου περίπου + 33%

Τα λογιστικά συστήματα διαφέρουν από τη μία χώρα στην άλλη. Επομένως οι συγκρίσεις μεταξύ επιχειρήσεων πρέπει να ερμηνεύονται με προσοχή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι/2 - ΧΡΕΟΣ ΤΩΝ ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΜΩΝ ΤΟ 1994

		Χρέος σιδηροδρόμων εκατ. ECU	Χρέος σιδηροδρόμων / ΑΕγχΠ (%)	Δημόσιο χρέος / ΑΕγχΠ (%)	Δημόσιος δανεισμός / ΑΕγχΠ (%)	Αναλογία χρέους σιδηροδρόμων / ιδίου κεφαλαίου ¹ (%)
BR	UK	6.635 ²	0,7	54,0	6,8	57 ²
CFL	L	168	1,4	5,9	2,2	44
CH	H	937	1,1	110,4	12,1	48
CIE	IRL	323	0,7	91,1	2,0	58
CP	P	1.529	2,1	71,6	5,8	89
DB	D	5.795 ³	0,3 ³	50,4	2,5	28 ³
DSB	DK	192	0,2	76,0	3,5	6
FS	I	42.067	4,9	125,6	9,0	51
NS	NL	2.807	1,0	77,6	3,2	36
ÖBB	A	2.892	1,7	65,0	4,4	28
RENFE	E	8.140	2,0	63,1	6,9	70
SJ+BV	S	1.958	1,2	79,9	10,8	73
SNCB	B	3.539	1,8	136,0	5,3	47
SNCF	F	28.731	2,6	48,4	5,8	78
VR	FI	166	0,2	59,4	6,3	14
Σύνολο	EE	105.878	1,7	71,2	5,5	54 ²

Πηγή: Mercer Management Consulting

¹ Χρέος σιδηροδρόμων + (χρέος + ίδιο κεφάλαιο).

² Συμπεριλαμβ. του Railtrack και του EPS· τα στοιχεία δεν περιλαμβάνουν χρέη και πιστώσεις μεταξύ BR, Railtrack και EPS.

³ Μετά την αναδιάρθρωση κεφαλαίου των DB. Χρέος των DB το 1993: 33.778.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι/3
Μεταφορές εμπορευμάτων ΕΕ 15 - (1000 εκατ. τονοχλμ)

	Οδικές	Σιδηροδρομικές	Εσωτ. ναυσιπλοΐα	Με απευθείας μεταφορά	Σύνολο
1970	431	283	110	66	890
1975	526	259	103	79	969
1980	661	287	113	92	1153
1985	711	275	103	71	1161
1990	915	255	113	71	1355
1993	964	205	106	82	1358
1994	1061*	220	115	83	1479
1970-94	+ 146,2%	22,3%	+ 5,0%	+ 26,6%	+ 65,5%

*αλλαγή στη χρονική διάταξη στη Γερμανία

Μέσο ετήσιο ποσοστό ανάπτυξης (%)

	Οδικές	Σιδηροδρομικές	Εσωτ. ναυσιπλοΐα	Με απευθείας μεταφορά	Σύνολο
1970-80	+4,3	+0,1	+0,3	+3,3	+2,6
1980-90	+3,3	-1,1	+0,0	-2,4	+1,6
1990-94	+3,8	-3,7	+0,3	+3,7	+2,2
1970-94	+3,8	1,1	+0,2	+0,9	+ 2,1

Καταμερισμός των μέσων μεταφοράς (%)

	Οδικές	Σιδηροδρομικές	Εσωτ. ναυσιπλοΐα	Με απευθείας μεταφορά
1970	48,6	31,7	12,3	7,4
1975	54,5	26,7	10,6	8,2
1980	57,4	24,9	9,8	7,9
1985	61,3	23,7	8,9	6,1
1990	67,5	18,9	8,3	5,3
1994	71,7	14,9	7,7	5,6

πηγές: ECMT, UIC, DIW, εθνικές στατιστικές, εκτιμήσεις

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι/4
Μεταφορές επιβατών ΕΕ 15 - (1000 εκατ. επιβατοχλμ.)

	ΙΧ	Λεωφορεία	Σιδηρόδρομοι	Αεροπορικές	Σύνολο
1970	1569	262	216	43	2090
1975	1923	306	241	69	2539
1980	2292	341	253	96	2981
1985	2496	346	262	144	3242
1990	3146	359	274	204	3983
1993	3419	360	267	233	4279
1994	3482	363	270	254	4368
1970-94	+ 121,9 %	+ 38,6 %	+ 24,7 %	+ 490,7 %	+ 109 %

Μέσο ετήσιο ποσοστό ανάπτυξης (%)

	ΙΧ	Λεωφορεία	Σιδηρόδρομοι	Αεροπορικές μεταφορές	Σύνολο
1970-80	+ 3,9	+ 2,7	+ 1,6	+ 8,4	+ 3,6
1980-90	+ 3,2	+ 0,5	+ 0,8	+ 7,8	+ 2,9
1990-94	+ 2,6	+ 0,2	- 0,4	+ 5,4	+ 2,3
1994	+ 1,8	+ 0,9	+ 1,2	+ 9,0	+ 2,1
1970-94	+ 3,4	+ 1,4	+ 0,9	+ 7,7	+ 3,1

Καταμερισμός ανά μέσο μεταφοράς (%)

	ΙΧ	Λεωφορεία	Σιδηρόδρομοι	Αεροπορικές μεταφορές
1970	75,1	12,5	10,3	2,1
1975	75,8	12,0	9,5	2,7
1980	76,9	11,4	8,5	3,2
1985	77,0	10,5	8,1	4,4
1990	79,0	9,0	6,9	5,1
1994	79,7	8,3	6,2	5,8

πηγές: ECMT, UIC, DIW, εθνικές στατιστικές, εκτιμήσεις

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

Εφαρμογή της οδηγίας 91/440/ΕΟΚ

(κατάσταση Ιουλίου 1996)

Τα ακόλουθα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει την οδηγία 91/440/ΕΟΚ στην εθνική τους νομοθεσία:

- Αυστρία
- Δανία
- Φινλανδία
- Γαλλία
- Γερμανία
- Ιρλανδία
- Κάτω Χώρες
- Σουηδία
- Ηνωμένο Βασίλειο

Τα ακόλουθα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει εν μέρει την οδηγία στην εθνική τους νομοθεσία:

- Βέλγιο (εκτός από τα δικαιώματα πρόσβασης)
- Ιταλία (εκτός από τα δικαιώματα πρόσβασης)
- Λουξεμβούργο (εκτός από τα δικαιώματα πρόσβασης)
- Πορτογαλία (εκτός από το διαχωρισμό μεταξύ διαχείρισης της υποδομής και λειτουργιών μεταφοράς)
- Ισπανία (εκτός από τα δικαιώματα πρόσβασης)

Η Ελλάδα δεν έχει προβεί σε σχετική κοινοποίηση.

Έχουν κινηθεί διαδικασίες επί παραβάσει κατά των κρατών μελών που δεν έχουν προβεί σε πλήρη μεταφορά.

COM(96) 421 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR

07

Αριθ. καταλόγου : CB-CO-96-424-GR-C

ISBN 92-78-07963-4

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
L-2985 Λουξεμβούργο