



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 29.7.2004
COM(2004) 527 τελικό

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

**για τη λειτουργία και τις προοπτικές του κοινοτικού πλαισίου για τις μεταφορές
επιβατών με πούλμαν και λεωφορεία: πρόσβαση στις αγορές διεθνών μεταφορών και
ενδομεταφορών, ασφάλεια και δικαιώματα επιβατών**

[SEC(2004) 1020]

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

**για τη λειτουργία και τις προοπτικές του κοινοτικού πλαισίου για τις μεταφορές
επιβατών με πούλμαν και λεωφορεία: πρόσβαση στις αγορές διεθνών μεταφορών και
ενδομεταφορών, ασφάλεια και δικαιώματα επιβατών**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην ανακοίνωση αναλύεται η λειτουργία της κοινοτικής ρύθμισης σχετικά με την πρόσβαση στις διεθνείς αγορές επιβατικών μεταφορών και ενδομεταφορών. Ανταποκρίνεται στην ανακοίνωση που προδιαγράφει ο κανονισμός αριθ. 684/92¹, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό αριθ. 11/98² σχετικά με τις διεθνείς μεταφορές επιβατών, και από τον κανονισμό αριθ. 12/98³ σχετικά με τις ενδομεταφορές επιβατών. Οι κανονισμοί αυτοί προβλέπουν ότι η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση για την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων σχετικά με την πρόσβαση στις αγορές μεταφορών επιβατών, καθώς και σχετικά με τις επιπτώσεις των ενδομεταφορών στην αγορά διεθνών μεταφορών.

Στην ανακοίνωση επισυνάπτεται ένα Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής. Εκτός από τα στοιχεία της ανακοίνωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, το έγγραφο αυτό περιλαμβάνει σύνθεση των ερωτημάτων ερμηνείας ή των περιπτώσεων εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας που υποβλήθηκαν τα τελευταία χρόνια στην Επιτροπή από τα κράτη μέλη, τις μεταφορικές επιχειρήσεις ή τις ενώσεις αντιπροσώπευσης των μεταφορέων. Εκθέτει επίσης ορισμένα οικονομικά στοιχεία της αγοράς οδικών επιβατικών μεταφορών. Αυτό το Έγγραφο των υπηρεσιών της Επιτροπής απευθύνεται ειδικότερα στους αρμόδιους οικονομικούς φορείς και στις εθνικές αρχές. Θα συμβάλει στην ομοιόμορφη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων σχετικά με την πρόσβαση στις αγορές.

Το Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, αν και εκτός πεδίου εφαρμογής των κανονισμών αριθ. 684/92 και αριθ. 12/98, εξετάζει επίσης και άλλα σημαντικά θέματα στο πλαίσιο της ανάπτυξης των οδικών επιβατικών μεταφορών: την ασφάλεια των οχημάτων και τα δικαιώματα των επιβατών. Όντως, οι κοινοτικοί κανόνες για την πρόσβαση στις αγορές είναι μεν ουσιαστική, η ανάπτυξη όμως των οδικών επιβατικών μεταφορών εξαρτάται επίσης από το επίπεδο ασφαλείας που προσφέρεται στους πελάτες. Το έγγραφο τονίζει λοιπόν τις τεχνολογικές προόδους που έχουν οδηγήσει στην κατασκευή ασφαλέστερων οχημάτων, όπως όμως επίσης τονίζει και τα κενά που υπάρχουν στον τομέα αυτό, τα οποία πρέπει ίσως να αποτελέσουν το αντικείμενο νέων πρωτοβουλιών από πλευράς της Επιτροπής. Σε ό,τι αφορά τα δικαιώματα των επιβατών, είναι ουσιαστικό να εξασφαλιστούν αποδοτικές και ποιοτικές υπηρεσίες μεταφορών για να διευκολυνθεί η ολοκλήρωσή τους, για να βελτιωθεί η ευημερία των πολιτών και ως εκ τούτου για να κάνουν πραγματικά χρήση των δικαιωμάτων τους. Χρειάζεται επομένως ένας βαθύς προβληματισμός γύρω από τα θέματα αυτά. Τα δικαιώματα των επιβατών θα αποτελέσουν οπωσδήποτε μια από τις προτεραιότητες της κοινοτικής δράσης κατά τη διάρκεια των επόμενων χρόνων.

¹ EE L 74 της 20.3.1992, σ.1

² EE L 4 της 8.1.1998, σ. 1

³ EE L 4 της 8.1.1998, σ. 10

B. ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

1. Οι διεθνείς μεταφορές επιβατών

Κοινοτική άδεια

Σε γενικές γραμμές, και με βάση τις πληροφορίες που διαθέτει η Επιτροπή, ο κανονισμός αριθ. 684/92, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό αριθ. 11/98, δεν δημιούργησε μεγάλα προβλήματα εφαρμογής ή ερμηνείας στους μεταφορείς επιβατών και στις αρμόδιες εθνικές αρχές. Στόχος του κανονισμού αριθ. 11/98 ήταν ακριβώς να αναπροσαρμοστεί και να απλουστευθεί ο κανονισμός αριθ. 684/92, ο οποίος αποτελούσε την πρώτη κοινοτική νομοθετική πρωτοβουλία με σκοπό το άνοιγμα της αγοράς διεθνών μεταφορών επιβατών. Με βάση την πείρα των τελευταίων ετών, κρίνεται ότι ο κανονισμός αριθ. 11/98 επέτρεψε να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί.

Πιο συγκεκριμένα, η κοινοτική άδεια επέτρεψε να διευκολυνθούν οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται εκτός του κράτους μέλους εγκατάστασης του μεταφορέα, και ως εκ τούτου να βελτιωθούν οι όροι πρόσβασης στην αγορά των διεθνών μεταφορών. Στην Επιτροπή υποβλήθηκαν ορισμένες καταγγελίες που συνδέονταν με την εφαρμογή των κυρώσεων από τις εθνικές αρχές ελέγχου κατά την επαλήθευση των εγγράφων επί του οχήματος. Η θέση που έλαβαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής στις περιπτώσεις αυτές, της οποίας τα ουσιαστικά σημεία επισυνάπτονται στο παρόν έγγραφο, αναμένεται ότι θα συμβάλει στην ορθή εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. Δεδομένου του ουσιαστικού ρόλου που έχει η κοινοτική άδεια στη λειτουργία της αγοράς επιβατικών μεταφορών, και κατά συνέπεια η σημασία της χρήσης του εγγράφου αυτού, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, η Επιτροπή καλεί κάθε ενδιαφερόμενο μέρος να της υποβάλει τα σχόλιά του σχετικά με το εξής ερώτημα:

Ερώτημα αριθ. 1

Οι διευκρινίσεις που έδωσε η Επιτροπή (στο πλαίσιο του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής) για την ερμηνεία και την εφαρμογή των διατάξεων σχετικά με την κοινοτική άδεια επαρκούν; Ανταποκρίνονται στις ανησυχίες των αρχών που χορηγούν τις κοινοτικές άδειες και τα επικυρωμένα αντίγραφα, των ελεγκτών και των μεταφορικών επιχειρήσεων;

Άδεια τακτικών δρομολογίων

Η προβλεπόμενη διαδικασία έγκρισης των διεθνών τακτικών δρομολογίων και ορισμένων ειδικών τακτικών δρομολογίων αποτελεί σημαντική εξαίρεση από τη γενική αρχή για το άνοιγμα της αγοράς μεταφορών. Είτε πρόκειται για οδικές, σιδηροδρομικές, θαλάσσιες ή αεροπορικές μεταφορές, για εμπορευματικές ή επιβατικές μεταφορές, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα προσπάθησε να αναπτύξει μια πιο ελευθεροποιημένη αγορά, διατηρώντας πάντοτε υψηλά πρότυπα ποιότητας για τα δρομολόγια και την ασφάλεια. Πρέπει επομένως να εξεταστεί το ενδεχόμενο ενός νέου σταδίου - ενδιάμεσου ή οριστικού - προς μια αγορά πιο ανοικτή για τα διεθνή τακτικά δρομολόγια. Πρέπει να εξεταστούν τρία σενάρια:

– *1ο σενάριο: Περιορισμός των περιπτώσεων απόρριψης της αδείας*

Ο κανονισμός αριθ. 11/98 είχε ήδη επιτρέψει να μειωθεί το εύρος των λόγων απόρριψης των αδειών για τα διεθνή τακτικά δρομολόγια. Τώρα πλέον, η άδεια χορηγείται υποχρεωτικά εάν δεν μπορεί να γίνει χρήση κάποιου από τους λόγους απόρριψης που προβλέπονται από τον κανονισμό. Πρέπει να υπάρξει μετάβαση σε ένα άλλο στάδιο, στο οποίο θα μειωθούν όσο το δυνατό περισσότερο οι περιπτώσεις απόρριψης των προβλέπονται σήμερα στο άρθρο 7, παράγραφος 4 του κανονισμού

αριθ. 684/92. Η Επιτροπή είχε άλλωστε ήδη προτείνει το 1996⁴ να καταργηθεί ο λόγος απόρριψης, σύμφωνα με τον οποίο το τακτικό δρομολόγιο με λεωφορείο ή πούλμαν θα έθιγε σοβαρά τη βιωσιμότητα ενός παρεμφερούς σιδηροδρομικού δρομολογίου. Μολονότι η πρόταση αυτή δεν εγκρίθηκε κατά την έκδοση του κανονισμού αριθ. 11/98, η κατάργηση αυτή παραμένει πλήρως δικαιολογημένη σε ό,τι αφορά την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων μέσων μεταφοράς. Πρέπει άλλωστε να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τις πληροφορίες της Επιτροπής, καμία άδεια δεν έχει απορριφθεί μέχρι τώρα για το λόγο αυτό.

Θα ήταν σκόπιμο επίσης να καταστούν λιγότερο αυστηροί οι κανόνες που προβλέπονται στο άρθρο 7, παράγραφος 4, σημεία δ) και ε), για να ενθαρρυνθεί η ανάπτυξη νέων τακτικών δρομολογίων σε ορισμένες διεθνείς διαδρομές. Πράγματι, οι ισχύουσες διατάξεις μπορούν να οδηγήσουν σε απλό και καθαρό κλείδωμα ορισμένων αγορών εμποδίζοντας στην πράξη την είσοδο νέων μεταφορέων.

– *2ο σενάριο: Περιορισμός των περιπτώσεων απόρριψης και σιωπηρά άδεια*

Το άρθρο 7, παράγραφος 3, προβλέπει ότι η εκδίδουσα αρχή αποφασίζει εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης από τον μεταφορέα. Στην πράξη, αποδεικνύεται ότι η προθεσμία αυτή συχνά δεν τηρείται, γεγονός που δεν αποδέχονται οι μεταφορικές επιχειρήσεις που έχουν υποβάλει αίτηση αδειάς.

Επομένως, εκτός από τον περιορισμό των περιπτώσεων απόρριψης μιας αίτησης αδειάς (βλ. 1ο σενάριο), πρέπει επίσης να προβλεφθεί μια διαδικασία σιωπηράς αδειάς. Έτσι, εάν η εκδίδουσα αρχή δεν έχει αποφασίσει εντός της προθεσμίας που προδιαγράφει το άρθρο 7, παράγραφος 3, θα θεωρείται ότι έχει χορηγήσει την άδεια· η επιχείρηση θα μπορεί έτσι να αρχίσει την εκμετάλλευση του δρομολογίου που προτείνει την πρώτη ημέρα μετά τη λήξη της προθεσμίας αυτής.

– *3ο σενάριο: Κατάργηση της διαδικασίας χορήγησης αδειάς*

Σύμφωνα με αυτό το τελευταίο σενάριο, οι διεθνείς τακτικές γραμμές θα ελευθερωθούν πλήρως, όπως οι έκτακτες γραμμές. Κάθε επιχείρηση που είναι εγκατεστημένη σε μια χώρα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα είναι ελεύθερη να εκμεταλλεύεται μια νέα διεθνή τακτική γραμμή, είτε αυτήν την εκμεταλλεύονται ήδη μια ή περισσότερες άλλες μεταφορικές επιχειρήσεις είτε όχι. Θα εφαρμόζεται η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Αυτή η πλήρης ελευθέρωση των διεθνών τακτικών γραμμών δεν θα είναι αντίθετη ωστόσο με μια διαδικασία ενημέρωσης των αρμόδιων εθνικών αρχών, οι οποίες έτσι θα μπορούν να επαληθεύουν εάν η επιχείρηση που πρόκειται να αρχίσει νέα τακτική γραμμή ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με την πρόσβαση στο επάγγελμα των μεταφορέων επιβατών ή στους κανόνες σχετικά με την οδική ασφάλεια. Το κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος ο μεταφορέας θα έχει τον ρόλο του βασικού ελεγκτή στο πλαίσιο αυτής της νέας ελευθερωμένης αγοράς. Η ανάκληση ή η μη ανανέωση της κοινοτικής αδειάς (ή η ανάκληση των επικυρωμένων αντιγράφων του πρωτοτύπου της κοινοτικής αδειάς) θα

⁴ COM (96) 190 τελικό

χρησιμοποιούνται, περισσότερο απ' ό,τι σήμερα, ως κυρώσεις για να παρακινηθούν οι μεταφορείς να τηρούν πιο αυστηρά τη νομοθεσία. Ο σωστός έλεγχος των υποχρεώσεων των μεταφορέων με τις τυχόν κυρώσεις σε ό,τι αφορά την κοινοτική άδεια θα αντικαταστήσουν τον έλεγχο που διενεργείται σήμερα με τη διαδικασία χορήγησης αδειάς για τα τακτικά δρομολόγια.

Πρέπει εξάλλου να προβλεφθεί ένα έγγραφο ελέγχου, το οποίο θα αντικαταστήσει την άδεια που προβλέπεται από τον κανονισμό αριθ. 684/92. Τέλος, πρέπει να εξασφαλιστεί ότι η ελευθέρωση αυτή θα πραγματοποιηθεί τηρουμένων των δημόσιων υπηρεσιών και εκχωρήσεων που υπάρχουν στο πλαίσιο των διαμεθοριακών συνδέσεων.

Η Επιτροπή καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη - μεταφορείς, ενώσεις μεταφορέων, εθνικές αρχές - να της υποβάλουν τα σχόλιά τους σχετικά με τα εξής τρία σενάρια:

Ερώτημα αριθ. 2

Η διαδικασία αίτησης και χορήγησης αδειών για τις διεθνείς τακτικές γραμμές και ορισμένες ειδικές τακτικές γραμμές, η οποία προβλέπεται από τον κανονισμό αριθ. 684/92 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό αριθ. 11/98, είναι δικαιολογημένη και ισόρροπη ως προς τον γενικό στόχο ελευθέρωσης των δρομολογίων στην εσωτερική αγορά;

Ποιος πρέπει να είναι ο βαθμός ελευθέρωσης αυτών των δρομολογίων;

- α. 1ο σενάριο: Περιορισμός των περιπτώσεων απόρριψης της αδειάς που προβλέπονται στο άρθρο 7, παράγραφος 4 του κανονισμού αριθ. 684/92 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό αριθ. 11/98. Ποιες περιπτώσεις απόρριψης πρέπει να τροποποιηθούν, ή ακόμη, και να καταργηθούν;
- β. 2ο σενάριο: Περιορισμός των περιπτώσεων απόρριψης της αδειάς και πρόβλεψη σιωπηράς αδειάς από την εκδίδουσα αρχή σε περίπτωση έλλειψης απόφασης εντός της προθεσμίας των τεσσάρων μηνών μετά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης από τον μεταφορέα.
- γ. 3ο σενάριο: Πρόβλεψη πλήρους ελευθέρωσης των διεθνών τακτικών δρομολογίων και των ειδικών τακτικών δρομολογίων που υπόκεινται ακόμη στην έκδοση αδειάς, όπως τα έκτακτα δρομολόγια. Στην περίπτωση αυτή, ποιες διατυπώσεις και έγγραφα πρέπει να καθιερωθούν σε αντικατάσταση εκείνων που προβλέπονται με την ισχύουσα διαδικασία έκδοσης αδειάς;

Με βάση τις παρατηρήσεις και τις προτάσεις που θα διατυπωθούν στο θέμα αυτό, η Επιτροπή θα εξετάσει τον ενδεχόμενο να εγκρίνει πρόταση - στα τέλη του 2004 ή στις αρχές του 2005 - με σκοπό να τροποποιηθούν οι όροι εκμετάλλευσης των διεθνών τακτικών γραμμών, όπως αυτές προβλέπονται στους κανονισμούς αριθ. 684/92 και 11/98.

2. Οι ενδομεταφορές επιβατών

Ο κανονισμός αριθ. 12/98 για τις ενδομεταφορές επιβατών δεν δημιούργησε προβλήματα ερμηνείας ή εφαρμογής. Πιο συγκεκριμένα, δεν έχει αναφερθεί καμία παράβαση από τα κράτη μέλη σχετικά με το βασικό χαρακτηριστικό των ενδομεταφορών, δηλαδή ότι η παροχή

υπηρεσιών μπορεί να πραγματοποιείται στο κράτος μέλος υποδοχής μόνο σε προσωρινή βάση. Η μέση διάρκεια των έκτακτων δρομολογίων είναι πολύ μικρή, μεταξύ 1 και 5 ημερών στο κράτος μέλος υποδοχής. Ο αριθμός τακτικών ενδομεταφορών επιβατών είναι εξαιρετικά μικρός. Όσον αφορά τις ειδικές τακτικές ενδομεταφορές, αυτές είναι σχεδόν ανύπαρκτες.

Σε ό,τι αφορά τις επιπτώσεις των ενδομεταφορών στην αγορά εθνικών μεταφορών, από σχετική ανάλυση συνάγεται ότι:

- Οι επιπτώσεις των ενδομεταφορών στις εθνικές αγορές των κρατών μελών είναι ασήμαντες και αποτελούν πενιχρή κατηγορία. Οι μεταφορείς επικεντρώνουν επομένως τις δραστηριότητές τους στην εθνική αγορά.
- Οι ενδομεταφορές πραγματοποιούνται κυρίως στα όμορα κράτη μέλη.
- Η μικρή διείσδυση των μη εγκατεστημένων μεταφορέων στην αγορά των έκτακτων δρομολογίων των άλλων κρατών μελών μπορεί ιδίως να εξηγηθεί από το γεγονός ότι οι ενδομεταφορές πρέπει να παραμείνει μια παροχή υπηρεσιών σε "προσωρινή" βάση. Όταν μια μεταφορική επιχείρηση επιβατών θέλει πραγματικά να εισέλθει σε άλλη αγορά, πρέπει θεωρητικά να μπορεί να προσφέρει δρομολόγια συνεχώς, με κάποιο βαθμό μονιμότητας. Το καταλληλότερο μέσο αποτελεί επομένως η εγκατάσταση στο κράτος μέλος ή η εξαγορά μιας επιχείρησης σε αυτό το κράτος μέλος.

Επομένως δεν πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο τροποποίησης των διατάξεων του κανονισμού αριθ. 12/98.

3. Οδική ασφάλεια και δικαιώματα επιβατών

Σε ό,τι αφορά την οδική ασφάλεια, διαπιστώνεται ότι η κοινοτική νομοθεσία οδήγησε στην κυκλοφορία, μαζί με την τεχνολογική πρόοδο, όλο και πιο ασφαλών οχημάτων. Αυτή η εξέλιξη είναι βασική για τον τομέα των μεταφορών με λεωφορεία και πούλμαν. Πράγματι, οι κοινοτικοί κανόνες σε ό,τι αφορά την πρόσβαση στην αγορά είναι μεν πρωταρχικοί, η ανάπτυξη όμως του τομέα των οδικών επιβατικών μεταφορών εξαρτάται επίσης από την ποιότητα του δρομολογίου που προσφέρεται στους πελάτες, η δε ασφάλεια των πούλμαν είναι ένα όλο και πιο σημαντικό κριτήριο γι' αυτούς. Προς τον σκοπό αυτό, πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο και η σκοπιμότητα ενός συστήματος πιστοποίησης των μεταφορέων το οποίο, πέραν των ελάχιστων μέτρων ασφαλείας που προδιαγράφουν οι κοινοτικοί και οι εθνικές νομοθεσίες, θα τηρεί ιδιαίτερα υψηλά πρότυπα σε ό,τι αφορά την ειδική ασφάλεια.

Τέλος, ο τομέας των μεταφορών με λεωφορεία και πούλμαν πρέπει να εγγυάται αποδοτικά και ποιοτικά δρομολόγια: βελτίωση της άνεσης των επιβατών, δικαίωμα πληροφόρησης σχετικά με τους ναύλους, συμβατικές ρήτρες, επεξεργασία των προσφυγών, μηχανισμοί διακανονισμού των διαφορών, οχήματα πιο προσαρμοσμένα στη μεταφορά προσώπων με μειωμένη κινητικότητα, κ.λπ. Επομένως, πρέπει να αρχίσει ένας προβληματισμός σχετικά με όλα τα θέματα που συνδέονται με τα δικαιώματα των επιβατών στον τομέα των μεταφορών με λεωφορεία και πούλμαν. Η Επιτροπή καλεί όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, και ειδικότερα τους μεταφορείς και τις ενώσεις καταναλωτών, να της υποβάλουν όλες τις σχετικές παρατηρήσεις ή προτάσεις τους.

Τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να διαβιβάσουν τις παρατηρήσεις ή προτάσεις τους σχετικά με την παρούσα έκθεση, πριν τις 15 Οκτωβρίου 2004, στην εξής διεύθυνση:

Ταχ. διεύθυνση: Commission européenne
Direction générale de l'Énergie et des Transports
Mme Isabelle Kardacz
B-1049 Brussels

Τηλεομοιοτυπία: Mme Isabelle Kardacz
+ 32 (2) 295.21.65

e-mail: isabelle.kardacz@cec.eu.int