



Bruxelles, 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

privind

**„AL PATRULEA PACHET FERROVIAR – FINALIZAREA SPAȚIULUI FERROVIAR
UNIC EUROPEAN PENTRU A ÎNCURAJA COMPETITIVITATEA EUROPEANĂ ȘI
CREȘTEREA ECONOMICĂ”**

(Text cu relevanță pentru SEE)

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

privind

**„AL PATRULEA PACHET FERROVIAR – FINALIZAREA SPAȚIULUI FERROVIAR
UNIC EUROPEAN PENTRU A ÎNCURAJA COMPETITIVITATEA EUROPEANĂ ȘI
CREȘTEREA ECONOMICĂ”**

(Text cu relevanță pentru SEE)

1. INTRODUCERE

Cartea albă privind transporturile 2011¹ a anunțat intenția de instituire a unui spațiu feroviar unic european (SERA) și a stabilit abordarea Comisiei în ceea ce privește asigurarea competitivității transportului în UE pe termen lung, ținând seama totodată de creșterea preconizată, de securitatea aprovizionării cu combustibil și de decarbonizare. Un aspect important al politicii în domeniu este de a consolida rolul căilor ferate, având în vedere dificultatea reducerii dependenței de petrol în alte sectoare. Acest lucru poate fi realizat însă doar dacă sectorul feroviar pune la dispoziție servicii eficiente și atractive și dacă se elimină disfuncționalitățile pieței și ale sistemelor de reglementare, barierele la intrare și procedurile administrative greoaie care afectează eficiența și competitivitatea.

Industria feroviară europeană generează o cifră de afaceri de 73 miliarde EUR² și angajează 800 000 de persoane³. În fiecare an, autoritățile publice investesc sume considerabile în sectorul feroviar. În 2009, investițiile s-au ridicat la 20 de miliarde EUR – plăți efectuate de administrațiile publice pentru obligațiile de serviciu public (OSP) și 26 de miliarde EUR – investiții publice în infrastructură⁴.

În majoritatea statelor membre ale UE (SM), plățile din fonduri publice au crescut substanțial, în timp ce creșterea măsurată în călători-kilometru a fost mai moderată. Numărul total de călători-kilometru a crescut cu 4,3% între 2005 și 2010⁵. Investițiile substanțiale ale sectorului public, în special în noile state membre ale UE, unde plățile din subvenții au crescut de peste două ori în șase ani, nu au asigurat în sine o creștere echivalentă a cererii în sectorul feroviar. Această situație se explică parțial prin incapacitatea de a reduce ineficiențele operaționale cauzate de lipsa stimulentei competitive adecvate. În unele state membre, finanțarea din fonduri publice încă se atribuie direct, fără proceduri competitive de licitație. Creșterea eficienței este imperios necesară pentru a genera o creștere durabilă și a contribui la alimentarea bugetului public.

Deși s-au înregistrat evoluții pozitive pe unele piețe, ponderea modală a transportului feroviar de marfă a scăzut, din anul 2000, de la 11,5% la 10,2%⁶. În aceeași perioadă, ponderea

¹ Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punctul de vedere al resurselor, COM(2011) 144 final.

² Sunt incluși administratorii infrastructurii integrați cu întreprinderile feroviare (societăți holding)

³ 463 000 lucrează în transportul feroviar de călători

⁴ Evaluarea impactului privind deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători.

⁵ Cartea albă privind transporturile 2011.

⁶ SWD (2012) 246 final/2.

transportului feroviar de călători în cadrul transporturilor în interiorul UE s-a menținut destul de constant la un nivel de aproximativ 6%. Dezvoltarea segmentelor naționale ale pieței feroviare a fost inegală în statele membre, variind de la o scădere de peste 10% în Ungaria la o creștere de peste 20% în Suedia din 2005 până în 2010⁷, în ciuda construirii a circa 6 000 km de cale ferată de mare viteză pe parcursul perioadei respective⁸. Cota de piață a rețelilor de mare viteză a depășit-o pe cea a transportului aerian, devenind opțiunea preferată a călătorilor pe anumite rute și permițând transportului feroviar să concureze mai eficient pe numeroase rute. Se așteaptă ca, în perioada 2020 – 2035, căile ferate de mare viteză să aibă cea mai mare creștere a cererii dintre toate modurile de transport⁹, oferind posibilități semnificative de creștere, investiții și ocupare a forței de muncă, pe care prezentul pachet își propune să le dezvolte.

Ultimul sondaj Eurobarometru¹⁰ sugerează faptul că numai 6% dintre europeni iau trenul cel puțin o dată pe săptămână¹¹. În rândul consumatorilor¹², serviciile de transport feroviar se poziționează pe locul 27 din 30 de piețe ale serviciilor, având punctaje deosebit de mici în ceea ce privește comparabilitatea și gradul de satisfacție, și pe locul doi în ceea ce privește numărul de probleme, existând variații considerabile pe teritoriul UE. Consumatorii nu cred că problemele pot fi soluționate în mod satisfăcător. De la mijlocul anilor '90, în anumite părți ale UE (în special în SM relativ noi) nivelul slab al investițiilor a creat un cerc vicios de declin, în care degradarea infrastructurii și a materialului rulant face transportul feroviar puțin atrăgător, în special având în vedere creșterea semnificativă a numărului de proprietari de autoturisme determinată de creșterea veniturilor. Automobilele dețin o cotă considerabilă din transportul urban, iar 59% dintre europeni nu utilizează niciodată trenuri suburbane. În acest context și în condițiile în care UE27 are o rată de urbanizare de 75%, potențialul de dezvoltare a pieței transportului feroviar de călători suburban și regional este enorm, în special având în vedere circulația tot mai congestionată pe șosele¹³.

2. SITUAȚIA ACTUALĂ

Pentru a crea o piață internă a transportului feroviar și, prin urmare, o industrie mai eficientă și mai atentă la așteptările clienților, primele acte legislative ale UE în acest domeniu au stabilit principiile de bază care ghidau îmbunătățirea eficienței sectorului feroviar prin deschiderea progresivă a pieței, independența întreprinderilor feroviare și a administratorilor infrastructurii și separarea conturilor acestora. Începând cu anul 2000, aceste principii au fost transpuse în practică în mod progresiv, nu în ultimul rând prin adoptarea a trei pachete succesive de legislație a UE. Cu toate acestea, ponderea modală a transportului feroviar a rămas modestă, parțial din cauza unor probleme de adecvare (de exemplu, transportul feroviar nu este practic pentru deplasări urbane pe distanțe scurte, cum ar fi mersul la supermarket), dar și din cauza obstacolelor în calea intrării pe piață, care restrâng concurența și limitează inovarea.

În 2012, părți ale acestei legislații au fost simplificate și consolidate prin Directiva 2010/34/UE privind instituirea spațiului feroviar unic¹⁴, care sprijină dispozițiile existente

⁷ Raportul SDG – Noi acțiuni la nivel european (2012).

⁸ Studiul Everis privind opțiunile de reglementare pentru deschiderea piețelor (2010).

⁹ Raportul SDG – Noi acțiuni la nivel european (2012).

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

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

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

¹³ Evaluarea impactului privind deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători.

¹⁴ Directiva 2012/34/UE.

privind concurența, supravegherea normativă și arhitectura financiară a sectorului feroviar. Astfel, se contribuie la consolidarea puterii autorităților naționale de reglementare, se îmbunătățește cadrul pentru investiții în sectorul feroviar și se asigură un acces mai echitabil la infrastructura feroviară și la serviciile feroviare conexe. Directiva menționată a intrat în vigoare la 15 decembrie 2012, iar transpunerea trebuie să se realizeze până la mijlocul anului 2015.

În paralel cu deschiderea pieței, alte măsuri la nivelul UE au îmbunătățit interoperabilitatea și siguranța rețelelor naționale. O abordare mai europeană a transportului feroviar este destinată să faciliteze circulația transfrontalieră, pentru a permite transportului feroviar să își exploateze avantajul concurențial pe distanțe mai lungi, și să furnizeze o piață unică pentru furnizorii de echipamente feroviare cu costuri mai mici. De exemplu, inițiativa Shift2Rail¹⁵ ar contribui la dezvoltarea transportului feroviar ca mijloc de transport prin promovarea unor inovații revoluționare pentru materialul rulant destinat transportului de călători, transportul de mărfuri, sistemele de gestionare a traficului și infrastructurile feroviare.

Infrastructura feroviară a beneficiat de investiții considerabile. Noua politică TEN-T¹⁶ vizează să creeze o rețea europeană de transport foarte eficientă dotată cu artere feroviare centrale puternice. Pentru următorul cadru financiar multianual, Comisia a propus un nou instrument de finanțare a infrastructurii, care sprijină aceste priorități, respectiv mecanismul Conectarea Europei (MCE)¹⁷. Noua politică a UE în domeniul infrastructurii oferă cadrul de reglementare și finanțarea necesare pentru finalizarea rețelei feroviare centrale care ar reprezenta coloana vertebrală a pieței interne. Investițiile în infrastructură sunt vitale, dar nu suficiente pentru a valorifica potențialul transportului feroviar. Este nevoie, de asemenea, de modificări structurale pentru a stimula eficiența operațională și calitatea serviciilor datorită unei guvernări solide și transparente și deschiderii pieței.

În cadrul Consiliului European din 28-29 iunie 2012, șefii de stat sau de guvern au adoptat „Pactul pentru creștere economică și locuri de muncă”¹⁸, care urmărește să consolideze piața unică prin înlăturarea barierelor în vederea promovării creșterii economice și a locurilor de muncă în industriile de rețea. Prin urmare, atunci când a adoptat Actul privind piața unică II în octombrie 2012¹⁹, Comisia a considerat că al patrulea pachet feroviar reprezintă o inițiativă extrem de importantă pentru generarea creșterii economice în UE.

Acest pachet a fost elaborat în vederea eliminării ultimelor bariere din calea spațiului feroviar unic european.

3. URMĂTOARELE ETAPE

3.1 Guvernanța infrastructurii

Deși unele părți ale lumii (în special America de Nord) dispun de infrastructuri feroviare aflate în concurență, cea mai mare parte a rețelei feroviare a UE a fost concepută ca rețea unică la nivel național. În plus, eficiența utilizării infrastructurii se bazează pe utilizarea sa intensivă. Prin urmare, infrastructura din UE este și probabil va rămâne un monopol natural. Iată de ce legislația UE în vigoare impune un anumit grad de separare între administratorii infrastructurii, care gestionează rețeaua, și întreprinderile feroviare, care asigură serviciile

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

¹⁶ COM (2011) 650 final/2.

¹⁷ COM/2011/0665 final.

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

¹⁹ COM(2012) 573 final.

feroviar pe această rețea, cu scopul de a asigura un tratament corect și echitabil al tuturor întreprinderilor feroviare. Trebuie garantată independența totală în ceea ce privește stabilirea tarifelor și alocarea capacităților, considerate esențiale pentru egalitatea condițiilor de acces.

Cu toate acestea, fiind monopoluri naturale, administratorii infrastructurii nu reacționează întotdeauna la nevoile pieței, iar mărturiile utilizatorilor sugerează că actuala guvernare nu oferă suficiente stimulente pentru a răspunde nevoilor utilizatorilor. În special atunci când administratorii infrastructurii fac parte din structuri de holding, noii participanți pe piață critică dur faptul că aceștia le cer uneori taxe de acces la gări și căi ferate pentru servicii destinate călătorilor mult mai mari decât taxele practicate pentru operatorii tradiționali.

Asimetriile de informare conduc la avantaje concurențiale pentru operatori tradiționali, iar absența unei transparențe financiare totale determină un risc persistent de subvenționare încrucișată. De exemplu, un astfel de avantaj poate fi găsit într-un contract de servicii publice pentru transportul feroviar în landul Saxonia-Anhalt, care a fost atribuit Deutsche Bahn (DB) pe baza unui angajament al filialei sale, DB Regio, de a compensa orice creștere a taxelor de acces la calea ferată timp de 15 ani²⁰. Aceste costuri suplimentare sub forma taxelor de acces pentru întreprinderile feroviare ar urma să fie compensate, la nivelul holdingului, prin creșterea veniturilor provenite din aceleași taxe percepute de administratorul infrastructurii. Un astfel de sistem de compensare este disponibil numai în structurile feroviare integrate.

Cerințele în materie de separare nu împiedică conflictele de interese, iar funcțiile care nu sunt definite în prezent ca fiind esențiale (cum ar fi planificarea investițiilor, finanțarea și întreținerea) au dus la discriminări împotriva unor operatori noi. De exemplu, autoritatea italiană pentru concurență a sancționat Ferrovie dello Stato (FS) și i-a impus o amendă de 300 000 EUR după ce a constatat că FS a pus în aplicare, prin intermediul filialelor sale, o „strategie complexă și unificată” de a ține Arenaways (un concurent care dăduse faliment la momentul deciziei) departe de rutele profitabile între Milano și Torino între 2008 și 2011²¹. În mod similar, autoritatea franceză pentru concurență a sancționat recent SNCF cu o amendă de 60,9 milioane EUR pentru diverse practici anticoncurențiale după deschiderea pieței transportului feroviar de marfă în Franța în 2006. În calitate de administrator al infrastructurii delegat, SNCF colectase informații confidențiale despre cererile de trase depuse de concurenții săi și le folosisese în interesul comercial al filialei sale de transport de marfă, Fret SNCF²².

Sistemul actual nu prevede stimulente pentru cooperarea europeană și intermodală. Este necesar un sistem feroviar central al UE care să permită maximizarea efectelor pozitive ale rețelei. Deși politica existentă TEN-T și noua propunere a Comisiei privind instituirea mecanismului Conectarea Europei, precum și normele în vigoare privind coridoarele de transport feroviar de mărfuri²³ (CTFM) au drept scop să dezvolte capacitatea căilor ferate, eficiența și atractivitatea acestora pentru clienți, eventualele beneficii ale acestor măsuri pot fi realizate integral numai dacă sunt eliminate obstacolele în calea funcționării eficiente a administratorilor infrastructurii și dacă acestora li se conferă o dimensiune cu adevărat europeană.

²⁰ Evaluarea impactului privind guvernarea.

²¹ Evaluarea impactului privind guvernarea. Decizia autorității italiene pentru concurență a făcut recent obiectul unui apel introdus de întreprinderile din cadrul FS la tribunalul administrativ regional, care nu a pronunțat încă o hotărâre în această cauză.

²² Decizia 12-D-25 din 18 decembrie 2012.

²³ Regulamentul (UE) nr. 913/2010.

În plus, cerințele în vigoare privind separarea, care garantează independența administratorilor infrastructurii, s-au dovedit a fi dificil de transpus și aplicat. Curtea de Justiție a Uniunii Europene are pe rol mai multe proceduri privind încălcarea dreptului comunitar. Întrucât cadrele juridice actuale sunt insuficiente pentru a elimina riscurile de conflicte de interese și posibila denaturare a concurenței, este necesar să se ia alte măsuri legislative.

Pe de altă parte, există voci²⁴ care afirmă că măsurile existente pot duce la ineficiența operațiunilor și la decizii de investiții pe termen lung inadecvate. Comisia nu consideră că aceste studii arată că separarea este *neapărat* ineficientă. Ele implică însă că, pentru a deveni eficientă, administratorii infrastructurii trebuie să fie responsabili de toate sarcinile fundamentale legate de funcționarea infrastructurii, de la planificarea investițiilor pe termen lung, gestionarea orarelor și gestionarea trenurilor în timp real până la întreținere. De asemenea, trebuie încurajată cooperarea adecvată între administratorii infrastructurii și *toate* întreprinderile feroviare care utilizează o anumită rută, astfel încât să existe structurile de guvernare corespunzătoare care să permită reconcilierea intereselor unui număr tot mai mare de actori pe o piață deschisă.

Mai mulți operatori tradiționali de transport feroviar au prezentat studii pentru a dovedi că întreprinderile feroviare integrate pot realiza o creștere semnificativă pe piață, dar acest lucru trebuie analizat în raport cu îngrijorările serioase cu privire la faptul că întreprinderile feroviare care beneficiază de poziție dominantă și sunt protejate de structuri integrate pe piața lor „de origine” ar putea obține beneficii financiare care să le ofere un avantaj concurențial neloyal în cazul în care concurează în altă parte în UE sau chiar la nivel național împotriva unor operatori noi pe piață. Menținerea piețelor naționale sub forma unor sisteme dominate de operatori tradiționali integrați va împiedica, de asemenea, dezvoltarea serviciilor paneuropene pe distanțe lungi.

Comisia propune modificarea directivei de instituire a spațiului feroviar unic european pentru a se asigura că administratorii infrastructurii pot îndeplini toate sarcinile necesare pentru a exploata infrastructura în condiții optime, eficient și în mod nediscriminatoriu. Întrucât este cea mai simplă și mai eficientă soluție pentru a crea condiții de concurență echitabile între operatorii de transport, Comisia propune separarea instituțională a administrării infrastructurii și a activităților de transport propriu-zise. Cu toate acestea, în cazul în care statele membre doresc să mențină structurile de holding existente în care să fie inclus și administratorul infrastructurii, Comisia propune introducerea unor măsuri stricte destinate să protejeze independența administratorului infrastructurii printr-un proces de verificare realizat de Comisie cu scopul de a se asigura că au fost create efectiv condiții de concurență echitabile pentru toate întreprinderile feroviare.

Directiva modificată va institui norme comune pentru crearea unei structuri de guvernare a administratorilor infrastructurii care să trateze toate întreprinderile feroviare pe picior de egalitate și să asigure implicarea adecvată a autorităților publice și a utilizatorilor infrastructurii în pregătirea deciziilor care îi vizează. Administratorii infrastructurii vor trebui să instituie un organism de coordonare cu întreprinderile feroviare, clienții și autoritățile publice, care să devină actori centrali ai planificării investițiilor și ai eforturilor de creștere a eficienței. Directiva modificată va stabili stimulente economice și indicatori de performanță pentru a măsura și a îmbunătăți eficiența administratorilor infrastructurii și, în cele din urmă, va institui o rețea europeană a administratorilor infrastructurii pentru a promova cooperarea

²⁴ *EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation* (Noiembrie 2012).
Realising the potential of GB Rail (Sir Roy McNulty mai 2011).

transfrontalieră, acordând o atenție specială activităților de-a lungul CTFM și pe rutele de transport internațional de călători.

3.2 Deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători

Este necesară îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor pentru ca transportul feroviar să devină o alegere mai atractivă pentru pasageri și pentru a încuraja transferul modal. Este posibil să se îmbunătățească rentabilitatea fondurilor publice limitate.

Piețele serviciilor de transport feroviar de marfă sunt deja complet deschise pentru concurență din ianuarie 2007²⁵, iar cele ale serviciilor de transport internațional de călători de la 1 ianuarie 2010²⁶; totuși, piețele naționale de servicii de transport intern de călători sunt încă în mare măsură închise pentru concurență, fiind bastioane ale monopolurilor naționale²⁷.

Pentru a garanta servicii de înaltă calitate și integrate, care atrag după ele beneficii sociale mai mari și efecte externe mai reduse în comparație cu alte moduri, va fi nevoie în continuare să se asigure o mare parte din serviciile de transport feroviar pe teritoriul UE (66% călători-km) în cadrul unor contracte de servicii publice specificate și subvenționate de autoritățile naționale (statele membre), regionale sau locale.

Având în vedere faptul că majoritatea serviciilor naționale intră sub incidența contractelor de servicii publice, eliminarea obstacolelor juridice doar prin permiterea liberului acces ar avea efecte destul de limitate. Prin urmare, concurența pe piețele naționale ar trebui analizată din două perspective: cea a concurenței „pe piață” pentru serviciile care pot fi furnizate prin liber acces și cea a concurenței „pentru piață” pentru a permite atribuirea transparentă și rentabilă a contractelor de servicii publice, așa cum se face deja în anumite state membre.

Normele existente oferă autorităților competente capacități considerabile de a atribui direct contracte de servicii publice în sectorul transportului feroviar, evitând procedurile competitive de atribuire (care sunt necesare, în general, pentru contractele de servicii publice în alte sectoare ale transportului public)²⁸. Contractele de servicii publice atribuite direct reprezintă 42% din totalul de kilometri-călător în UE²⁹, contribuind la faptul că, în 16 din 25 de state membre dotate cu rețea de căi ferate, operatorul tradițional deține o cotă de piață de peste 90%³⁰.

Informațiile privind concurența pentru contractele de servicii publice în Germania, Suedia și Țările de Jos arată că procedurile de licitație permit autorităților competente să facă economii, uneori de până la 20-30%³¹, care pot fi reinvestite pentru a îmbunătăți serviciile sau utilizate altfel. Experiența pe alte piețe liberalizate precum Suedia și Regatul Unit arată îmbunătățiri în ceea ce privește calitatea și disponibilitatea serviciilor, satisfacția pasagerilor crescând de la an la an și numărul de pasageri mărindu-se cu peste 50% în zece ani. Serviciile îmbunătățite ar aduce avantaje clare pentru pasageri și economii de aproximativ 30-40 miliarde EUR pentru contribuabili³².

Părțile interesate informează că accesul la materialul rulant (trenuri) constituie un obstacol major pentru operatorii nou-intrați pe piață. În cel puțin opt state membre, proprietatea asupra

²⁵ Directiva 2004/51/CE de modificare a Directivei 91/440/CEE.

²⁶ Directiva 2007/58/CE de modificare a Directivei 91/440/CEE.

²⁷ Regatul Unit, Germania, Suedia și Italia și-au deschis unilateral piețele interne.

²⁸ Regulamentul nr. 1370/2007.

²⁹ Evaluarea impactului privind deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători.

³⁰ Cota de piață se situează sub nivelul de 50% numai în Regatul Unit, Suedia și Estonia.

³¹ Evaluarea impactului privind piețele feroviare de transport intern de călători.

³² Raport SDG.

materialului rulant continuă să fie dominată de întreprinderile feroviare tradiționale care nu pot sau nu doresc să-l pună la dispoziție în condiții comerciale atractive. În Austria, de exemplu, mai mulți operatori nou-intrați s-au plâns organismului național Schienen-Control de strategia adoptată de ÖBB, care constă în a casa materialul rulant inutil sau în a-l revinde exclusiv întreprinderilor feroviare din afara Austriei, cu condiția ca acestea să nu-l revândă operatorilor nou-intrați din Austria.

În cadrul sistemelor obligatorii de emitere a biletelor gestionate de operatorii tradiționali, de exemplu, în Germania și în Republica Cehă, comisioanele aplicate ansamblului de bilete vândute se pot ridica la 25%. Acest efect discriminatoriu descurajează operatorii nou-intrați pe piață. În unele state membre, rambursarea operatorilor noi necesită până la doi ani, în timp ce în alte state membre plățile se efectuează în termen de opt zile cu un comision de 1,5%³³.

Pentru a elimina barierele juridice, Comisia propune, prin modificarea directivei de instituire a spațiului feroviar unic european, deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători, cu posibilitatea de a limita accesul în cazul în care echilibrul economic al unui contract de servicii publice este compromis.

Prin modificarea regulamentului³⁴ referitor la obligațiile de serviciu public în sectorul transportului public rutier și feroviar, Comisia își propune să introducă proceduri obligatorii de licitație pentru contractele de servicii publice din decembrie 2019. Domeniul de aplicare al contractelor și al obligațiilor de serviciu public care stau la baza lor urmează să fie definit în conformitate cu criteriile bazate pe principiile generale din tratat. Pentru a se evita utilizarea unui domeniu de aplicare geografic excesiv al contractelor pentru crearea unor piețe exclusive, Comisia propune o definiție flexibilă a volumului maxim al contractelor. Existența unui prag minim sub care contractele pot fi atribuite direct va permite autorităților competente să evite organizarea unei proceduri de licitație, dacă economiile preconizate în ceea ce privește fondurile publice nu depășesc costurile licitației. Contractele atribuite direct după adoptarea acestui pachet legislativ nu vor putea fi prelungite dincolo de 31 decembrie 2022.

Pentru a se asigura că statele membre și autoritățile contractante regionale/locale încheie contracte de servicii publice într-un mod coerent, integrat și eficient, dispozițiile propuse conțin obligația autorităților competente de a stabili planuri de transport public, care să prevadă obiective pentru politica de transport public de călători, inclusiv în ceea ce privește modelele de performanță generală a ofertei de transport public de călători. Aceste planuri ar trebui să fie elaborate în conformitate cu cerințele planurilor de acțiune privind mobilitatea urbană³⁵. Eventualele sarcini administrative suplimentare care revin autorităților competente în legătură cu procedurile de ofertare sunt compensate, în mod normal, de economiile de subvenții preconizate a fi realizate. Pentru a asigura un nivel maxim de transparență, autoritățile competente vor fi obligate să furnizeze anumite date operaționale, tehnice și financiare tuturor potențialilor ofertanți de contracte de servicii publice, permițându-le să pregătească o ofertă în cunoștință de cauză. Astfel este încurajată concurența și pot fi obținute avantaje în favoarea cetățenilor.

Pentru a păstra efectele de rețea, statele membre, autoritățile competente și întreprinderile feroviare vor fi încurajate să înființeze, la nivel național, sisteme integrate de emitere a biletelor care să respecte cerințele de nediscriminare.

În statele membre în care nu există piețe funcționale de închiriere a materialului rulant feroviar, autoritățile competente vor trebui să ia măsurile necesare pentru a garanta accesul

³³ Evaluarea impactului privind piețele feroviare de transport intern de călători.

³⁴ Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 1191/69 și nr. 1107/70 ale Consiliului.

³⁵ COM(2009) 490 final.

nediscriminatoriu la materialul rulant adecvat cu scopul de a asigura un nivel înalt de competitivitate a pieței pentru contractele de servicii publice.

Pe scurt, aceste propuneri vor încuraja transferul modal de la transportul rutier și cel aerian către transportul feroviar, vor rentabiliza fondurile publice utilizate și vor permite încheierea procesului de deschidere a piețelor care a fost deja realizat pe piețele transportului de marfă, ale transportului internațional de călători și pe alte piețe de transport.

3.3 Interoperabilitatea și siguranța

Din punct de vedere statistic, transportul feroviar este mult mai sigur per călător-kilometru decât transportul rutier (în 2010, numărul de decese din accidente înregistrat în transportul feroviar a fost de 62 de pasageri față de 31 000 de decese pe șoselele din UE³⁶) și nu a încetat să se îmbunătățească în ultimul deceniu. Prin urmare, transferul modal ar permite creșterea siguranței.

Deși actualul sistem al standardelor tehnice și al procedurilor de autorizare este foarte sigur, el este fragmentat între Agenția Europeană a Căilor Ferate (AEF) și autoritățile naționale, dând naștere unor costuri administrative excesive și punând obstacole în calea accesului la piață, în special pentru operatorii nou-intrați și producătorii de vehicule feroviare. În special, normele tehnice și de siguranță naționale continuă să existe, alături de specificațiile tehnice de interoperabilitate (STI) ale UE, creând complicații inutile pentru întreprinderile feroviare. AEF estimează că în prezent în UE există peste 11 000 de astfel de norme³⁷.

Procedurile de autorizare a vehiculelor feroviare noi pot dura până la doi ani și costa până la 6 milioane EUR, comparativ cu perioade mult mai scurte și costurile mai mici pentru autorizarea aeronavelor. Cifrele prezentate de părțile interesate sugerează că procedurile de autorizare reprezintă până la 10% din costurile locomotivelor pentru fiecare țară, astfel încât autorizarea vehiculelor destinate a fi utilizate în maximum trei state membre ar putea constitui 30% din prețul de cumpărare.

În plus, pentru a obține certificatele de siguranță, întreprinderile feroviare sunt obligate să plătească taxe agențiilor naționale de siguranță (ANS). În unele cazuri, s-a dovedit că suma plătită de întreprinderile feroviare a reprezentat echivalentul a doi ani-om și până la 70 000 EUR pentru cheltuielile administrative și de consiliere³⁸. S-a constatat că birocrăția excesivă legată de procesul de intrare pe piață este deosebit de acută pentru noile întreprinderi feroviare, întrucât această categorie de operatori este mai vulnerabilă la complexitatea procedurilor și la întârzierile pe parcursul acestora, din cauza resurselor umane și financiare limitate.

Există diferențe clare în modul în care agențiile naționale de siguranță desfășoară procedurile de autorizare a vehiculelor și de certificare a siguranței, iar unele ANS încalcă cu regularitate perioadele stabilite pentru eliberarea certificatelor și a autorizațiilor solicitând documente și teste suplimentare.

Pentru a realiza potențialul pieței unice, este necesar un nivel mai ridicat de armonizare la nivelul UE, astfel încât Comisia propune revizuirea regulamentului de instituire a Agenției Europene a Căilor Ferate cu scopul de a-i transfera competența pentru emiterea autorizațiilor de introducere pe piață a vehiculelor și pentru certificarea în materie de siguranță a

³⁶ Datele Eurostat.

³⁷ Evaluarea impactului privind interoperabilitatea și siguranța.

³⁸ Evaluarea impactului privind interoperabilitatea și siguranța.

întreprinderilor feroviare. Deși responsabilitatea legală i-ar reveni AEF, agenția ar lucra în strânsă cooperare cu agențiile naționale de siguranță competente. În același timp, agenția ar avea un rol mai important în supravegherea normelor naționale și în monitorizarea agențiilor naționale de siguranță, precum și în facilitarea punerii în aplicare a Sistemului european de management al traficului feroviar (ERTMS). Modificările propuse privind rolul AEF se vor reflecta în modificările aduse directivelor privind siguranța și interoperabilitatea feroviară, permițând clarificarea și simplificarea dispozițiilor existente, consolidarea modificărilor anterioare și actualizarea legislației. În afară de aceste schimbări, structura de guvernare și metodele interne de funcționare ale AEF vor fi îmbunătățite și aliniate cu declarația comună și abordarea comună privind agențiile descentralizate ale UE³⁹, recent adoptate.

Scopul acestor propuneri este de a realiza o reducere de 20% a timpului necesar pentru accesul pe piață al noilor întreprinderi feroviare și o reducere de 20% a costurilor și timpului necesar pentru autorizarea materialului rulant. Acest lucru ar trebui să ducă la economii în valoare de 500 milioane EUR pe o perioadă de cinci ani⁴⁰ și să contribuie la îmbunătățirea competitivității industriei feroviare europene și a poziției sale de lider pe piețele mondiale.

3.4 Dimensiunea socială

În următorul deceniu, sectorul feroviar se va confrunta simultan cu problemele provocate de îmbătrânirea populației active și cu efectele în materie de eficiență ale deschiderii pieței. Aproximativ 30% din totalul lucrătorilor din sectorul feroviar se vor pensiona în următorii 10 ani⁴¹, ceea ce conduce la o penurie a forței de muncă, și, în același timp, ar putea fi nevoie de restructurarea mai multor întreprinderi feroviare pentru îmbunătățirea productivității și a eficienței. Separarea administratorilor infrastructurii de întreprinderile feroviare va necesita mai mult personal care să îndeplinească sarcini suplimentare pe termen scurt. Este important să se permită sectorului feroviar să-și valorifice potențialul de angajator atrăgând profesioniști inovatori, care necesită calificări înalte și asigurând un nivel adecvat de remunerare.

Pentru a putea oferi garanțiile necesare lucrătorilor după deschiderea pieței, legislația în vigoare, de exemplu directiva privind transferul de întreprinderi⁴², stabilește condițiile pentru transferul obligatoriu al personalului atunci când se acordă un contract de servicii publice și se transferă active, cum ar fi materialul rulant, către o altă întreprindere feroviară. Regulamentul OSP permite autorităților competente să solicite transferul personalului⁴³ și/sau să stabilească standarde și criterii atunci când un contract de servicii publice este atribuit unei alte întreprinderi feroviare. Efectul accesului liber va fi probabil destul de progresiv, în condițiile în care operatorii nou-intrați vor încuraja creșterea economică și oportunitățile pe piața forței de muncă.

Prin intermediul organizațiilor lor europene de parteneri sociali, întreprinderile feroviare paneuropene pot participa în cadrul comitetului de dialog social în sectorul feroviar.

Disponibilitatea unei forțe de muncă competente și foarte motivate în acest sector este esențială pentru furnizarea de servicii de transport eficiente și competitive. Este puțin probabil să se ajungă la un progres optim către un sistem de transport durabil dacă nu se ține seama de calitatea locurilor de muncă. Concurența, acolo unde a fost introdusă, nu a dus la scăderea nivelului salarial în sectorul feroviar⁴⁴. Exemplele pe care le oferă piețele deschise arată că

³⁹ Consiliul UE (2012) 11450/12.

⁴⁰ Evaluarea impactului privind interoperabilitatea și siguranța.

⁴¹ Evaluarea impactului privind piețele feroviare de transport intern de călători.

⁴² Directiva 2001/23/CE.

⁴³ Dincolo de aplicarea Directivei 2001/23/CE.

⁴⁴ Evaluarea impactului privind piețele feroviare de transport intern de călători.

operatorii nou-intrați oferă condiții salariale atractive pentru a atrage personalul cel mai bun și a-și dezvolta serviciile. După cum arată experiența statelor membre ale căror piețe feroviare naționale sunt deja complet deschise, cum ar fi piața Regatului Unit și cea a Suediei⁴⁵, nivelurile de ocupare a forței de muncă nu ar trebui să scadă după deschiderea piețelor. De fapt, nivelurile ocupării forței de muncă au scăzut mai rapid în țările cu piețe închise. Creșterea productivității și a atractivității transportului feroviar va duce la creșterea cererii și a investițiilor, de exemplu în materialul rulant nou, dând naștere unor potențiale avantaje pentru lucrători.

4. AL 4-LEA PACHET FEROVIAI

Al 4-lea pachet feroviar cuprinde propuneri legislative de modificare a următoarelor acte:

- Directiva 2010/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (reformare)
- Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier de călători
- Regulamentul (CE) nr. 881/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind înființarea unei Agenții Europene a Căilor Ferate
- Directiva 2004/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind siguranța căilor ferate comunitare
- Directiva 2008/57/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 2008 privind interoperabilitatea sistemului feroviar în Comunitate și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 1192/69 privind standardizarea conturilor întreprinderilor feroviare.

5. NECESITATEA UNEI ABORDĂRI STRATEGICE INTEGRATE

Eficiența și calitatea nesatisfăcătoare a anumitor servicii de transport feroviar sunt în principal rezultatul concurenței reduse, al denaturărilor rămase ale pieței și al structurilor sub așteptări. Al patrulea pachet feroviar, care adoptă o abordare globală, tratează aspecte precum procedurile îndelungate și costisitoare, barierele în fața accesului noilor operatori și normele privind accesul pe piață diferite în statele membre.

Inițiativele prezentate în pachet se susțin reciproc: ele contribuie la dezvoltarea unui sector mai eficient și mai sensibil la așteptările clienților și la creșterea atractivității sectorului feroviar față de alte mijloace de transport. Toate măsurile facilitează intrarea pe piață a unor operatori noi. Sinergiile se vor obține prin efectele combinate ale inițiativelor individuale. Pentru a garanta eficacitatea *de jure* a deschiderii pieței trebuie să se asigure punerea în aplicare și buna funcționare a anumitor „condiții-cadru”, cum ar fi accesul nediscriminatoriu la infrastructură, la materialul rulant corespunzător, la gări sau alocarea traselor, inclusiv gestionarea traficului. Pentru a garanta succesul procesului de deschidere a pieței, trebuie păstrate avantajele efectelor de rețea. Unele dintre aceste condiții-cadru vor fi stabilite prin intermediul inițiativelor referitoare la deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători, iar altele prin intermediul propunerii referitoare la îmbunătățirea administrării infrastructurii. În ceea ce privește reducerea obstacolelor privind accesul pentru operatorii nou-intrați, sinergiile ar trebui să fie create prin reducerea discriminării în ceea ce privește accesul la infrastructură și prin asigurarea unor proceduri simplificate pentru emiterea

⁴⁵ Evaluarea impactului privind piețele feroviare de transport intern de călători.

certificatelor de siguranță pentru întreprinderile feroviare și a autorizațiilor de introducere pe piață a vehiculelor.

Aceste schimbări vor ridica nivelul concurenței, vor garanta o totală transparență financiară și vor elimina orice risc de subvenționare încrucișată între administratorii infrastructurii (adesea finanțați din fonduri publice) și prestarea de servicii de către întreprinderile feroviare. Ele ar trebui să ducă la crearea unor condiții de finanțare echitabile și la reducerea riscului de producere a unor conflicte de interese. Accesul echitabil la piață și numărul tot mai mare de operatori vor genera în cele din urmă noi activități comerciale și o creștere a traficului. Creșterea presiunii concurențiale și specializarea operatorilor de pe piață vor avea, de asemenea, un efect pozitiv asupra productivității și a eficienței și vor conduce la creșterea investițiilor în infrastructurile de transport feroviar.

O combinație a „accesului liber” și a procedurilor competitive de atribuire a contractelor de servicii publice va permite o deschidere mai mare a pieței, care a fost deja realizată pe piețele transportului de marfă și ale transportului internațional de călători. În ceea ce privește piața transportului de marfă, mai matură, există dovezi care arată că această deschidere a condus la creșterea cotei de piață a transportului feroviar. Propunerea este un pas important în realizarea spațiului feroviar unic european.

Creșterea concurenței ar trebui să sporească atractivitatea sectorului feroviar și să-l facă mai sensibil la necesitățile clienților, permițând operatorilor feroviari să concureze cu alte sectoare ale transportului. Serviciile de transport feroviar de călători de mare viteză vor face transportul feroviar mai competitiv în comparație cu transportul aerian, iar cota de piață a transportului feroviar de marfă va crește, contribuind la realizarea obiectivelor stabilite în domeniul schimbărilor climatice.

Creșterea activității feroviare va determina creșterea cererii de lucrători calificați în cadrul întreprinderilor feroviare și al operatorilor feroviari care furnizează infrastructuri de servicii feroviare, și, de asemenea, a cererii de material rulant, creând astfel noi locuri de muncă în industria feroviară.

Efficientizarea procesului de certificare a siguranței și de autorizare a vehiculelor, garantarea acordării și recunoașterii certificatelor de siguranță și a autorizațiilor vehiculelor pe o bază de nediscriminare în întreaga UE și asigurarea unei coerențe mai mari a cadrelor juridice naționale vor permite reducerea și adaptarea perioadelor de acces pe piață pentru noile întreprinderi feroviare.

Al patrulea pachet feroviar oferă o abordare integrată care va crea condiții favorabile pentru creșterea traficului feroviar global, creșterea cotei de piață a sectorului, pe măsură ce va deveni mai fiabil și mai eficient. Acest pachet prevede îmbunătățirea serviciilor și va permite transportului feroviar să își realizeze potențialul insuficient exploatat, astfel încât să devină o alternativă de transport reală și atractivă.

Al patrulea pachet feroviar include de asemenea:

- Raportul Comisiei privind progresele către realizarea interoperabilității sistemului feroviar;
- Raportul Comisiei privind profilul și sarcinile altor membri ai personalului de tren;
- Raportul Comisiei privind implementarea dispozițiilor Directivei 2007/58/CE referitoare la deschiderea pieței transportului feroviar internațional de călători;
- Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind evaluarea impactului privind revizuirea regulamentului AEF;

- Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind evaluarea impactului privind deschiderea pieței pentru serviciile de transport feroviar intern de călători;
- Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind evaluarea impactului privind guvernarea infrastructurii feroviare în spațiul feroviar unic european.