ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 8.7.2025
COM(2025) 368 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2012/34/ΕΕ όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Εισαγωγή

Στην παρούσα έκθεση εξετάζεται η εφαρμογή της οδηγίας 2012/34/ΕΕ[1] (στο εξής: οδηγία) όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2016/2370[2] (στο εξής: οδηγία για τη διακυβέρνηση) στον σιδηροδρομικό τομέα, όπως απαιτείται σύμφωνα με το άρθρο 63 παράγραφος 1 της οδηγίας 2012/34/ΕΕ. Στόχος της παρούσας έκθεσης είναι η παροχή επισκόπησης των βασικών ζητημάτων και προβλημάτων στο πλαίσιο της εφαρμογής της οδηγίας. Ωστόσο, στην παρούσα έκθεση δεν είναι δυνατό να παρασχεθεί εξαντλητικός απολογισμός όλων των εθνικών μέτρων εφαρμογής και δεν προδικάζεται η θέση που ενδέχεται να λάβει η Επιτροπή σε μελλοντικές νομικές διαδικασίες.

Όπως προβλέπεται στο άρθρο 63 παράγραφος 1 της οδηγίας 2012/34/ΕΕ, η έκθεση αξιολογεί ιδίως: 1) την ανάπτυξη σιδηροδρομικών υπηρεσιών υψηλής ταχύτητας και την ύπαρξη πρακτικών που εισάγουν διακρίσεις όσον αφορά την πρόσβαση στις γραμμές υψηλής ταχύτητας· και 2) αν εξακολουθούν να υφίστανται πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις ή άλλου είδους στρεβλώσεις του ανταγωνισμού όσον αφορά τους διαχειριστές υποδομής που αποτελούν μέρος κάθετα ολοκληρωμένης επιχείρησης. Η ανάλυση της αγοράς υψηλής ταχύτητας που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης εφαρμογής συνέβαλε επίσης στη σύνταξη της ανακοίνωσης για τους σιδηρόδρομους υψηλής ταχύτητας[3], την οποία αναμένεται να εκδώσει η Επιτροπή.

Η ενίσχυση των σιδηροδρόμων θεωρείται απαραίτητη για την απανθρακοποίηση των μεταφορών, δεδομένου ότι οι σιδηρόδρομοι αποτελούν έναν από τους πλέον αποδοτικούς τρόπους μεταφοράς. Το 2022 πραγματοποίησαν το 7,2 % των μεταφορών επιβατών και το 11,9 % των εμπορευματικών μεταφορών της ΕΕ, ενώ ευθύνονται για μόλις το 0,3 % των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου από τις μεταφορές. Οι σιδηρόδρομοι αντιπροσωπεύουν μόνο το 1,8 % της τελικής κατανάλωσης ενέργειας του τομέα των μεταφορών στην ΕΕ.

Η παρούσα έκθεση καταδεικνύει ότι ορισμένα εμπόδια εξακολουθούν να αποτελούν τροχοπέδη για την ανάπτυξη ενός πραγματικού ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου. Ωστόσο, λόγω των καθυστερήσεων στη μεταφορά της οδηγίας για τη διακυβέρνηση στο εθνικό δίκαιο, του αντίκτυπου της πανδημίας COVID-19 και της ενεργειακής κρίσης των τελευταίων ετών[4], δεν είναι ακόμη εφικτή μια ολοκληρωμένη εκτίμηση του αντίκτυπου της οδηγίας στη σιδηροδρομική αγορά. Απαιτούνται εκτενέστερα αποδεικτικά στοιχεία για να δικαιολογηθεί η υποβολή νέων νομοθετικών προτάσεων σε αυτό το στάδιο. Ωστόσο, στοχευμένες παρεμβάσεις στα ζητήματα που προσδιορίζονται στην παρούσα έκθεση μπορεί να είναι δυνατές μέσα από ειδικές δράσεις πολιτικής ή αναθεωρήσεις άλλων πράξεων, όπως εκτελεστικές πράξεις, κατ' εξουσιοδότηση πράξεις ή κατευθυντήριες γραμμές.

---

[1] Οδηγία 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τη δημιουργία ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου (αναδιατύπωση) (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) (ΕΕ L 343 της 14.12.2012, σ. 32).

[2] Οδηγία (ΕΕ) 2016/2370 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016, για την τροποποίηση της οδηγίας 2012/34/ΕΕ όσον αφορά το άνοιγμα της αγοράς εσωτερικών υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών και τη διακυβέρνηση της σιδηροδρομικής υποδομής (ΕΕ L 352 της 23.12.2016, σ. 1).

[3] Επικείμενη ανακοίνωση για τους σιδηρόδρομους υψηλής ταχύτητας.

[4] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the rail sector» (Αντίκτυπος της πανδημίας COVID-19 στην οικονομική βιωσιμότητα του σιδηροδρομικού τομέα) (2024).

Η Επιτροπή αποτίμησε τα στοιχεία που υπέβαλαν τα ενδιαφερόμενα μέρη για την παρούσα έκθεση, όπως αναφέρονται στο παράρτημα Α του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής το οποίο συνοδεύει την παρούσα έκθεση, και θα λάβει υπόψη τα στοιχεία αυτά σε τυχόν επακόλουθες δράσεις.

Η έκθεση δεν περιλαμβάνει αριθμητικά στοιχεία σχετικά με τις τελευταίες εξελίξεις στην αγορά. Ωστόσο, μια εκτενής επισκόπηση, η οποία συμπεριλαμβάνει στατιστικά στοιχεία, παρατίθεται στο παράρτημα Γ του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

2. Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο

Η οδηγία τροποποιήθηκε τελευταία φορά το 2016 με την οδηγία για τη διακυβέρνηση, η οποία αφορά τόσο το άνοιγμα της αγοράς εσωτερικών υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών όσο και τη διακυβέρνηση της σιδηροδρομικής υποδομής. Η Επιτροπή παρακολούθησε τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και κίνησε αρκετές διαδικασίες επί παραβάσει κατά κρατών μελών. Οι μισές από τις διαδικασίες αυτές απευθύνονταν σε κράτη μέλη τα οποία δεν κοινοποίησαν εγκαίρως στην Επιτροπή τα μέτρα μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό τους δίκαιο. Οι υπόλοιπες μισές αφορούσαν πτυχές μη συμμόρφωσης, δηλαδή περιπτώσεις στις οποίες η οδηγία δεν μεταφέρθηκε ορθά. Οι συνηθέστερες πτυχές μη συμμόρφωσης ήταν οι ακόλουθες (αναφέρονται με σειρά συχνότητας):

- η διακυβέρνηση του διαχειριστή υποδομής·
- το πλαίσιο χρέωσης·
- ο ρόλος του ρυθμιστικού φορέα·
- η χορήγηση δικαιωμάτων πρόσβασης στην υποδομή·
- η κατανομή της χωρητικότητας της υποδομής·
- η χορήγηση αδειών.

Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις υποθέσεις επί παραβάσει παρατίθενται στο παράρτημα Β του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

3. Εφαρμογή των κυριότερων διατάξεων

α. Άνοιγμα της αγοράς

Το άνοιγμα της αγοράς φαίνεται να έχει θετικά αποτελέσματα για τους πελάτες, όπως προκύπτει από μελέτη που δημοσίευσε πρόσφατα η Επιτροπή[5].

Τα προκαταρκτικά αποτελέσματα με βάση την πείρα των πρωτοπόρων στο άνοιγμα των εσωτερικών αγορών μεταφοράς επιβατών δείχνουν ότι, όπου οι επιβάτες είχαν διάφορες επιλογές, οι σιδηροδρομικές υπηρεσίες κατέστησαν φθηνότερες και συχνότερες.

Η οδηγία, ολοκληρώνοντας τη διαδικασία του σταδιακού ανοίγματος της αγοράς, ενθάρρυνε τους σιδηροδρομικούς φορείς εκμετάλλευσης να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των πελατών και να βελτιώνουν την οικονομική τους αποδοτικότητα, ώστε να ενισχυθεί ο ρόλος

[5] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Study on passenger and freight rail transport services' prices for final consumers» (Μελέτη σχετικά με τις τιμές των υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων για τους τελικούς πελάτες) (2024).

των σιδηροδρόμων στην επιτάχυνση της μείωσης των εκπομπών από τις μεταφορές και της συμφόρησης.

Βάσει του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ, η παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών ανοικτής πρόσβασης μπορεί να περιοριστεί μόνο εάν με βάση την εξέταση της οικονομικής ισορροπίας, σύμφωνα με το άρθρο 11 της οδηγίας, προσδιοριστεί ότι μια νέα υπηρεσία μεταφοράς επιβατών θα έθετε σε κίνδυνο την οικονομική ισορροπία μιας δημόσιας υπηρεσίας που εκτελεί την ίδια ή εναλλακτική διαδρομή. Η εξέταση της οικονομικής ισορροπίας αποτελεί εξαίρεση από το άνοιγμα της αγοράς και θα πρέπει να χρησιμοποιείται αναλόγως. Η εφαρμογή της εξέτασης της οικονομικής ισορροπίας εγείρει διάφορες ανησυχίες, από τη 18μηνη εκ των προτέρων κοινοποίηση των νέων υπηρεσιών, όπως απαιτείται βάσει του άρθρου 38 παράγραφος 4 της οδηγίας, έως την ασυνεπή ερμηνεία του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2018/1795 για τον καθορισμό της διαδικασίας και των κριτηρίων που εφαρμόζονται στην εξέταση της οικονομικής ισορροπίας[6].

Η οικονομική προσιτότητα και η ευκολία εξακολουθούν να είναι κρίσιμοι παράγοντες για τους επιβάτες που επιλέγουν το τρένο έναντι άλλων τρόπων μεταφοράς, ενώ η ανταγωνιστικότητα των σιδηροδρομικών μεταφορών χρειάζεται περαιτέρω βελτίωση. Επιπλέον, έχουν ήδη εφαρμοστεί εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέτρα τα οποία καλύπτουν μόνο εν μέρει το εξωτερικό κόστος των τρόπων μεταφοράς υψηλότερης έντασης άνθρακα, ιδίως το σύστημα εμπορίας εκπομπών της ΕΕ.

Η παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση λόγω ζητημάτων διαλειτουργικότητας και συντονισμού της χωρητικότητας. Τα ζητήματα αυτά είναι ιδιαίτερα δύσκολα για τις νεοεισερχόμενες και τις μικρές νεοφυείς επιχειρήσεις, οι οποίες πρέπει να βασίζονται σε πολλούς εταίρους. Τα νυχτερινά τρένα, τα οποία έχουν αρνητικά ή πολύ περιορισμένα περιθώρια κέρδους, είναι ιδιαίτερα δύσκολο να οργανωθούν.

Εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικοί φραγμοί εισόδου για όλες τις υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών οι οποίοι δεν αντιμετωπίζονται πάντα από τη νομοθεσία της ΕΕ.

Η διαθεσιμότητα τροχαίου υλικού είναι απαραίτητη για την παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών. Η αγορά νέου τροχαίου υλικού έχει υψηλό κόστος και μεγάλους χρόνους παράδοσης, ιδίως για το επιβατικό τροχαίο υλικό. Αυτό αποτελεί πρόκληση, κυρίως για τους μικρότερους φορείς εκμετάλλευσης και τους «καθαρά» νεοεισερχόμενους, οι οποίοι συχνά δυσκολεύονται να χρηματοδοτήσουν τις επενδύσεις τους σε αντίθεση με τους μεγάλους κατεστημένους φορείς και τις θυγατρικές τους.

Δεν υπάρχουν ακόμη εύρυθμα λειτουργούσες αγορές χρηματοδοτικής μίσθωσης ή μεταχειρισμένου τροχαίου υλικού για τη μεταφορά επιβατών, σε αντίθεση με τον τομέα των εμπορευματικών μεταφορών, όπου το άνοιγμα της αγοράς πραγματοποιήθηκε πολύ νωρίτερα και η αγορά χρηματοδοτικής μίσθωσης είχε χρόνο να αναπτυχθεί. Στον τομέα της μεταφοράς επιβατών, οι ενεργοί φορείς εκμετάλλευσης μπορεί να προτιμούν τη διάλυση του τροχαίου υλικού αντί της μεταπώλησής του για να μην ευνοήσουν τους ανταγωνιστές. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η διαθεσιμότητα μεταχειρισμένου τροχαίου υλικού περιορίζεται ακόμη περισσότερο λόγω της ανάγκης συμμόρφωσης του παλαιότερου υλικού με πρόσφατους

[6] Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2018/1795 της Επιτροπής, της 20ής Νοεμβρίου 2018, για τον καθορισμό της διαδικασίας και των κριτηρίων που εφαρμόζονται στην εξέταση της οικονομικής ισορροπίας κατά το άρθρο 11 της οδηγίας 2012/34/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 294 της 21.11.2018, σ. 5).

κανονισμούς (για παράδειγμα, όσον αφορά τροχαίο υλικό που περιέχει αμίαντο). Η ισχύουσα οδηγία δεν περιλαμβάνει κάποια αναφορά σε αυτόν τον πολύ σημαντικό φραγμό εισόδου.

Το κατακερματισμένο τοπίο έκδοσης εισιτηρίων και η έλλειψη ενιαίων εισιτηρίων καθιστούν τις σιδηροδρομικές μετακινήσεις λιγότερο ελκυστικές για τους επιβάτες[7]. Η Επιτροπή επεξεργάζεται επί του παρόντος συγκεκριμένες πρωτοβουλίες στο πλαίσιο αυτό [για παράδειγμα, σχετικά με τις ψηφιακές υπηρεσίες πολυτροπικής κινητικότητας, την ενιαία ψηφιακή κράτηση/έκδοση εισιτηρίων, καθώς και τη στοχευμένη αναθεώρηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/782 σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των επιβατών σιδηροδρομικών μεταφορών].

Οι τροποποιήσεις που εισήγαγε η οδηγία για τη διακυβέρνηση αφορούν σε μικρότερο βαθμό τις σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές, οι οποίες λειτουργούν σε μια πλήρως ανοικτή ενωσιακή αγορά από το 2007. Ωστόσο, οι πρόσφατες εξελίξεις στην αγορά σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικές και η στροφή του τρόπου εκτέλεσης των μεταφορών προς τους σιδηροδρόμους δεν έχει ακόμη υλοποιηθεί. Πράγματι, διαφορετικά τμήματα της αγοράς σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών παρουσιάζουν διαφορετική δυναμική. Για παράδειγμα, ο μετασχηματισμός της ευρωπαϊκής οικονομίας στρέφει τη ζήτηση μεταφορών από τα χύδην εμπορεύματα —όπως ο άνθρακας, τα χημικά προϊόντα, τα βασικά μέταλλα και τα προϊόντα πετρελαίου— προς τις μεταφορές με εμπορευματοκιβώτια. Ως εκ τούτου, οι ικανοποιητικές εν γένει επιδόσεις των διατροπικών σιδηροδρομικών μεταφορών τα τελευταία έτη υπεραντισταθμίστηκαν από τη μείωση των χύδην μεταφορών, οι οποίες αποτελούν τον πυρήνα της σιδηροδρομικής εμπορευματικής δραστηριότητας. Ο κλάδος των μεταφορών με μεμονωμένες φορτάμαξες αντιμετωπίζει επίσης δυσκολίες λόγω του κόστους και της πολυπλοκότητάς του.

Ένας από τους πιο κρίσιμους παράγοντες για την επιτυχία του τομέα των σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών είναι η διαθεσιμότητα χωρητικότητας δικτύου καλής ποιότητας, η οποία παρέχει στους σιδηροδρομικούς φορείς εκμετάλλευσης τη δυνατότητα να ανταποκρίνονται άμεσα στη ζήτηση της αγοράς και να παρέχουν αξιόπιστες υπηρεσίες στους φορτωτές. Επί του παρόντος, οι σιδηροδρομικές εμπορευματικές μεταφορές έχουν χαμηλή προτεραιότητα στην κατανομή της σιδηροδρομικής χωρητικότητας (καθώς δίνεται προτεραιότητα στις μεταφορές επιβατών) και καταλήγουν να πλήττονται περισσότερο από προσωρινούς περιορισμούς χωρητικότητας λόγω εργασιών συντήρησης και επισκευής. Οι πτυχές διαχείρισης της χωρητικότητας εξετάζονται περαιτέρω στο στοιχείο ε) παρακάτω.

Ένα άλλο κρίσιμο ζήτημα είναι η χρηματοδότηση των υποδομών και η προβλεψιμότητα αυτής της χρηματοδότησης, διότι οι διαχειριστές υποδομής πρέπει να καταρτίζουν επιχειρηματικά σχέδια για τη διασφάλιση επαρκών επενδύσεων στις σιδηροδρομικές μεταφορές. Στο πλαίσιο αυτό, απαιτείται περαιτέρω ανάλυση της εφαρμογής του άρθρου 8, το οποίο καθορίζει τις απαιτήσεις για τη χρηματοδότηση των διαχειριστών υποδομής.

[7] Το άρθρο 13α της οδηγίας 2012/34/ΕΕ αναφέρει ότι: «Η Επιτροπή παρακολουθεί τις εξελίξεις στη σιδηροδρομική αγορά όσον αφορά τη θέσπιση και τη χρήση των κοινών συστημάτων πληροφοριών και έκδοσης ενιαίου εισιτηρίου και εκτιμά κατά πόσο συντρέχει ανάγκη ανάληψης δράσης σε επίπεδο Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη τις πρωτοβουλίες της αγοράς». Επιπλέον, το άρθρο 12 του κανονισμού 2021/782 σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των επιβατών σιδηροδρομικών μεταφορών προβλέπει ορισμένες υποχρεώσεις για τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις όσον αφορά την προσφορά ενιαίων εισιτηρίων.

Τέλος, μια συνολική αξιολόγηση των επιπτώσεων του ανοίγματος της αγοράς θα πρέπει επίσης να εξετάζει τις κοινωνικές πτυχές, μεταξύ άλλων: i) την ασφάλεια των θέσεων εργασίας· ii) τις συνθήκες εργασίας· και iii) τη βιωσιμότητα του τομέα γενικότερα. Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού στον σιδηροδρομικό τομέα αποτελεί ένα ευρέως αναγνωρισμένο πρόβλημα.

β. Πρόσβαση σε εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης και στις υπηρεσίες που παρέχονται στις εν λόγω εγκαταστάσεις

Η πρόσβαση σε εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης και στις υπηρεσίες που παρέχουν είναι ουσιαστικής σημασίας για την παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικών μεταφορών.

Η διάκριση μεταξύ σιδηροδρομικής υποδομής και εγκαταστάσεων εξυπηρέτησης δεν γίνεται πάντοτε αντιληπτή με τον ίδιο τρόπο από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, και αυτή η έλλειψη κοινής αντίληψης έχει αντίκτυπο στην επιβολή των κανόνων που διέπουν την πρόσβαση και τη χρέωση. Η έλλειψη ακριβούς και εύχρηστου ορισμού για συγκεκριμένα στοιχεία υποδομής ή εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης δυσχεραίνει επίσης την αδιαμφισβήτητη κατηγοριοποίηση των στοιχείων αυτών και την εφαρμογή των αντίστοιχων διατάξεων. Ο συνδυασμός ασαφών ορισμών και έλλειψης πληρότητας (για παράδειγμα, σχετικά με το τι θα πρέπει να θεωρείται πρόσθετη ή βοηθητική υπηρεσία στο πλαίσιο του παραρτήματος ΙΙ) δημιουργεί επίσης προβλήματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, συνυπάρχουν περισσότερες από μία εγκαταστάσεις στην ίδια τοποθεσία ή παρέχονται περισσότερες από μία υπηρεσίες στην ίδια εγκατάσταση, γεγονός που δημιουργεί αβεβαιότητα ως προς τους εφαρμοστέους κανόνες (τα κυριότερα παραδείγματα είναι οι λιμένες, οι υπηρεσίες μείζονος και ελάσσονος συντήρησης σε σιδηροδρομικές εγκαταστάσεις υψηλής ταχύτητας καθώς και οι εμπορευματικοί τερματικοί σταθμοί πολλαπλών δραστηριοτήτων).

Οι διαθέσιμες πληροφορίες για τις εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης και την προσβασιμότητα των υπηρεσιών εντός των εγκαταστάσεων αυτών, όπως απαιτείται από τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2017/2177 σχετικά με την πρόσβαση σε εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης και σε υπηρεσίες σχετικές με τις σιδηροδρομικές μεταφορές[8], είναι επίσης περιορισμένες.

Τέλος, το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ δεν περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με την πρόληψη πρακτικών που εισάγουν διακρίσεις από εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης οι οποίες ανήκουν σε εγκατεστημένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, όταν η χρήση των εγκαταστάσεων αυτών μπορεί να είναι ζωτικής σημασίας για την παροχή σιδηροδρομικών υπηρεσιών από τους ανταγωνιστές των εν λόγω επιχειρήσεων.

γ. Αδειοδότηση

Ο Οργανισμός Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ERA), ως αποθετήριο κοινοποιήσεων από τους εθνικούς φορείς έκδοσης αδειών (άρθρο 24 παράγραφος 8), συνέβαλε σημαντικά στην αξιολόγηση των διατάξεων της Επιτροπής σχετικά με την αδειοδότηση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, επισημαίνοντας ζητήματα που σχετίζονται

[8] Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2017/2177 της Επιτροπής, της 22ας Νοεμβρίου 2017, σχετικά με την πρόσβαση σε εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης και σε υπηρεσίες σχετικές με τις σιδηροδρομικές μεταφορές (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) (ΕΕ L 307 της 23.11.2017, σ. 1).

με: i) τις κοινοποιήσεις (καθυστερήσεις, αποκλίνουσες ερμηνείες των διαδικασιών, περιορισμένη ψηφιοποίηση)· ii) την έλλειψη πληροφοριών σχετικά με τα διαφορετικά εθνικά πλαίσια αστικής ευθύνης· και iii) την αλληλεπίδραση μεταξύ της οδηγίας και της οδηγίας (ΕΕ) 2016/798 (οδηγία για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων)[9]. Η Επιτροπή παρατήρησε ότι δεν είναι σαφές για τα ενδιαφερόμενα μέρη αν μια θυγατρική ή ένα υποκατάστημα σιδηροδρομικής επιχείρησης μπορεί να βασιστεί στην άδεια της μητρικής εταιρείας. Τα ενδιαφερόμενα μέρη αναφέρθηκαν στα εξής: i) σε πιθανή ασάφεια στην ερμηνεία ορισμένων από τα έγγραφα που απαιτούνται για την απόδειξη της χρηματοοικονομικής επιφάνειας, τα οποία παρατίθενται στο παράρτημα III· και ii) στην έλλειψη αναφοράς στις τρέχουσες τυποποιημένες χρηματοοικονομικές εκθέσεις.

Τέλος, ο ERA ανέφερε επίσης προβλήματα που ανέκυψαν με το υπόδειγμα και τη διαδικασία κοινοποίησης, όπως ορίζονται στον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2015/171[10].

δ. Χρέωση

Οι διαχειριστές υποδομής υιοθετούν διαφορετικές προσεγγίσεις όσον αφορά τα τέλη τροχαίας πρόσβασης, ιδίως για τον καθορισμό προσαυξήσεων και τον προσδιορισμό των τμημάτων της αγοράς στα οποία εφαρμόζονται τα τέλη αυτά. Επίσης, τα ενδιαφερόμενα μέρη: i) επισήμαναν την έλλειψη συντονισμού των διαχειριστών υποδομής σχετικά με τα τέλη τροχαίας πρόσβασης που εφαρμόζονται σε διεθνείς διαδρομές για διασυνοριακές σιδηροδρομικές υπηρεσίες· και ii) ανέφεραν διαφορετικές ερμηνείες και εφαρμογές των μερών της οδηγίας που αφορούν τη χρέωση, σε συνδυασμό με τα παραρτήματα V και VI. Για τον λόγο αυτόν, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές[11] με στόχο να παράσχει σαφήνεια σχετικά με τις ισχύουσες νομικές υποχρεώσεις, καθώς και παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών και εξελίξεων που παρατηρούνται σε διάφορες σιδηροδρομικές αγορές της ΕΕ.

Τα ενδιαφερόμενα μέρη ανέφεραν επίσης τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι διαχειριστές υποδομής κατά τη συλλογή δεδομένων από τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις για τον υπολογισμό των τελών τροχαίας πρόσβασης, καθώς και την έλλειψη σαφήνειας ως προς την έννοια του άμεσου κόστους, η οποία εισάγεται στο άρθρο 30 και περιγράφεται λεπτομερώς στον κανονισμό (ΕΕ) 2015/909[12]. Στο πλαίσιο αυτό, οι εθνικοί ρυθμιστικοί φορείς κατέχουν σημαντικό ρόλο στην παρακολούθηση και την επιβολή.

ε. Διαχείριση της χωρητικότητας

Οι ισχύοντες κανόνες για τη διαχείριση της χωρητικότητας της σιδηροδρομικής υποδομής καθορίζονται στην οδηγία. Τα στοιχεία καταδεικνύουν ότι το ισχύον πλαίσιο δεν εξυπηρετεί

[9] Οδηγία (ΕΕ) 2016/798 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2016, για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων (αναδιατύπωση) (ΕΕ L 138 της 26.5.2016, σ. 102).
[10] Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2015/171 της Επιτροπής, της 4ης Φεβρουαρίου 2015, σχετικά με ορισμένες πτυχές της διαδικασίας αδειοδότησης των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων (ΕΕ L 29 της 5.2.2015, σ. 3).
[11] Ανακοίνωση της Επιτροπής — Ερμηνευτικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον καθορισμό των τελών για τη χρήση σιδηροδρομικής υποδομής (ΕΕ C, C/2025/2606, 7.5.2025).
[12] Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2015/909 της Επιτροπής, της 12ης Ιουνίου 2015, σχετικά με τους τρόπους υπολογισμού του κόστους που προκύπτει απευθείας από τη λειτουργία σιδηροδρομικής υπηρεσίας (ΕΕ L 148 της 13.6.2015, σ. 17).

εξίσου καλά όλα τα τμήματα της αγοράς σιδηροδρομικών μεταφορών. Ειδικότερα, οι εμπορευματικές και οι διασυνοριακές μεταφορές δυσκολεύονται να αποκτήσουν χωρητικότητα επαρκούς ποσότητας και ποιότητας για να καλύψουν τις ανάγκες των πελατών.

Το 2023 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση κανονισμού για την αναθεώρηση των εν λόγω κανόνων[13], εισάγοντας: i) νέο πολυετή κύκλο σχεδιασμού· ii) βελτίωση του διασυνοριακού συντονισμού· και iii) μεγαλύτερη χρήση οικονομικών κινήτρων, επανεξέταση των επιδόσεων, καθώς και ψηφιακά εργαλεία. Η πρόταση, η οποία βρίσκεται επί του παρόντος υπό διαπραγμάτευση στο πλαίσιο τριμερών διαλόγων, θα αντικαταστήσει το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο με ένα πλαίσιο ενιαίο και άμεσα εφαρμοστέο για ολόκληρο το σιδηροδρομικό δίκτυο της ΕΕ.

Τα ενδιαφερόμενα μέρη αναφέρουν συστηματικά ότι η διαχείριση της κυκλοφορίας και ο προγραμματισμός της συντήρησης έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη των σιδηροδρομικών μεταφορών και, σε ορισμένες περιπτώσεις, παρατηρούν ότι οι απαιτήσεις της οδηγίας για τα θέματα αυτά είναι ασαφείς ή εφαρμόζονται ανομοιόμορφα. Τα ανεπαρκή κριτήρια ιεράρχησης της διεθνούς κυκλοφορίας, η περιορισμένη και μη έγκαιρη πρόσβαση στον σχεδιασμό των έργων και οι περιορισμοί χωρητικότητας αναφέρονται επίσης ως σημαντικές πηγές διαταραχής. Ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν ότι μόνο η ένταξη της διαχείρισης της κυκλοφορίας και του προγραμματισμού της συντήρησης στα βασικά καθήκοντα θα διασφάλιζε την ανεξαρτησία των διαχειριστών υποδομής, ενώ άλλα ενδιαφερόμενα μέρη εκφράζουν φόβους ότι αυτό θα μπορούσε να καταστήσει πιο άκαμπτες τις κρίσιμες λειτουργίες. Πολλά ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν ότι τα κίνητρα επιδόσεων για τους διαχειριστές υποδομής θα πρέπει να καταστούν αποτελεσματικότερα. Οι συμφωνίες-πλαίσιο προσφέρουν μακροπρόθεσμη στήριξη στα επιχειρηματικά σχέδια των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, αλλά δεν πρέπει να δημιουργούν αβεβαιότητα (για παράδειγμα σχετικά με την ανανέωσή τους) ούτε να χρησιμοποιούνται για την παρεμπόδιση της εισόδου στην αγορά. Σύμφωνα με τους ρυθμιστικούς φορείς, ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/545 όσον αφορά τις συμφωνίες-πλαίσιο δεν αποτρέπει επί του παρόντος τους εν λόγω κινδύνους[14].

στ. Ρυθμιστικοί φορείς

Η διασφάλιση της υγιούς ανάπτυξης της σιδηροδρομικής αγοράς προϋποθέτει την ύπαρξη ισχυρών και ανεξάρτητων ρυθμιστικών φορέων. Αυτό ισχύει ιδίως κατά την ανάπτυξη του ανταγωνισμού και όταν υπάρχουν κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις. Για την εκτέλεση των σημαντικών και διευρυμένων καθηκόντων που προβλέπονται στην οδηγία, οι ρυθμιστικοί φορείς πρέπει να διαθέτουν το απαραίτητο ειδικευμένο προσωπικό και την απαραίτητη χρηματοδότηση. Η οδηγία εξακολουθεί να είναι αρκετά γενική ως προς το σημείο αυτό, αφήνοντας στα κράτη μέλη την ελευθερία να αποφασίζουν τόσο σχετικά με τον μηχανισμό

[13] Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη χρήση της χωρητικότητας της σιδηροδρομικής υποδομής στον ενιαίο ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό χώρο, την τροποποίηση της οδηγίας 2012/34/ΕΕ και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 913/2010 [COM(2023) 443 final].

[14] Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/545 της Επιτροπής, της 7ης Απριλίου 2016, για τις διαδικασίες και τα κριτήρια όσον αφορά τις συμφωνίες-πλαίσιο για την κατανομή χωρητικότητας της σιδηροδρομικής υποδομής (C/2016/1954) (ΕΕ L 94 της 8.4.2016, σ. 1).

χρηματοδότησης όσο και σχετικά με τον αριθμό των εργαζομένων, οι οποίοι πρέπει να είναι «αναλογικοί προς τη σημασία του τομέα σιδηροδρόμων στο κράτος μέλος».

Η ικανότητα των ρυθμιστικών φορέων να επιβάλλουν κανόνες εξαρτάται επίσης από τις εξουσίες τους βάσει της εθνικής νομοθεσίας. Στις περιπτώσεις όπου η οδηγία εξακολουθεί να είναι γενική ως προς το επίπεδο ισχύος συγκεκριμένων ρυθμιστικών εξουσιών, τα εθνικά πλαίσια μπορεί να διαφέρουν, και αυτό θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την ίση μεταχείριση των επιχειρήσεων σε ολόκληρη την ΕΕ. Σχετικά παραδείγματα είναι οι εξουσίες επιβολής κυρώσεων και το επίπεδο των κυρώσεων που μπορούν να επιβάλλουν οι ρυθμιστικοί φορείς (η οδηγία απλώς αναφέρει ότι πρέπει να είναι «κατάλληλες»), ή ο ρόλος των ρυθμιστικών φορέων στην παρακολούθηση των τελών, οι οποίοι σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν εξουσία εκ των προτέρων αξιολόγησης, ενώ σε άλλα περιορίζονται σε εκ των υστέρων ελέγχους. Γενικά, η αποτελεσματικότητα των δράσεων των ρυθμιστικών φορέων θα μπορούσε να ωφεληθεί από μια σαφέστερη ερμηνεία των εξουσιών τους.

Τέλος, οι ασαφείς ή ελλιπείς ορισμοί κάποιων στοιχείων της οδηγίας περιπλέκουν περαιτέρω το έργο των ρυθμιστικών φορέων και δημιουργούν αβεβαιότητα για τους παράγοντες της αγοράς.

4. Υπηρεσίες υψηλής ταχύτητας

Το ευνοϊκό κανονιστικό πλαίσιο που ορίζεται στην οδηγία αποτέλεσε βασικό παράγοντα για την ανάπτυξη των σιδηροδρομικών υπηρεσιών υψηλής ταχύτητας, οι οποίες συνδέουν όλο και περισσότερο τους ανθρώπους και τις αγορές, γρήγορα και οικονομικά, με έναν πιο βιώσιμο τρόπο μεταφοράς[15].

Η βελτίωση των σιδηροδρομικών συνδέσεων υψηλής ταχύτητας αποτελεί κρίσιμο βήμα προς τη δημιουργία μιας πιο διασυνδεδεμένης, προσβάσιμης και ενοποιημένης Ευρώπης. Η Επιτροπή αναγνώρισε το γεγονός αυτό στην επικείμενη ανακοίνωσή της για τους σιδηρόδρομους υψηλής ταχύτητας, στην οποία καθορίζονται τα αναγκαία μέτρα για να επιτευχθούν τα εξής: 1) σιδηροδρομικό δίκτυο υψηλής ταχύτητας πλήρως διαλειτουργικό και υψηλών επιδόσεων· 2) ανταγωνιστικό μοντέλο υπηρεσιών προσανατολισμένο στο κοινό· και 3) όραμα για έναν ανταγωνιστικό ευρωπαϊκό κλάδο προμήθειας σιδηροδρομικού υλικού.

Στο τμήμα της αγοράς που αφορά τις σιδηροδρομικές υπηρεσίες υψηλής ταχύτητας σημειώθηκε σημαντική πτώση των τιμών και αύξηση της επιβατικής κυκλοφορίας μετά την εισαγωγή του ανταγωνισμού σε εσωτερικές υπηρεσίες στην Ιταλία, στην Ισπανία και πιο πρόσφατα στη Γαλλία. Ο αντίκτυπος του ανταγωνισμού στις τιμές των εισιτηρίων, στη συχνότητα των δρομολογίων, στις υπηρεσίες επί των αμαξοστοιχιών και στους χρόνους διαδρομής εξαρτάται από τις επιχειρηματικές στρατηγικές που υιοθετούν οι ανταγωνιζόμενες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις, αλλά είναι γενικά ευνοϊκός για όσους ταξιδεύουν μέσω σιδηρόδρομου υψηλής ταχύτητας.

Ωστόσο, εξακολουθούν να υφίστανται πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις και αρκετοί φραγμοί εισόδου όσον αφορά την πρόσβαση σε σιδηροδρομικές γραμμές υψηλής ταχύτητας, με

[15] Αιτιολογική σκέψη 29 της οδηγίας (ΕΕ) 2016/2370.

αποτέλεσμα να αποδυναμώνεται ο θετικός αντίκτυπος του ανοίγματος της αγοράς. Η διαθεσιμότητα τροχαίου υλικού αποτελεί σημαντικό φραγμό εισόδου για τις ταχέως αναπτυσσόμενες αγορές υψηλής ταχύτητας. Έχουν τεθεί υπόψη της Επιτροπής πολλές περιπτώσεις στις οποίες οι νεοεισερχόμενοι αντιμετωπίζουν εμπόδια που δημιουργούνται από υφιστάμενους εθνικούς κανόνες, μεγάλες καθυστερήσεις στη λήψη των αναγκαίων αδειών, καθώς και σημαντικό χρόνο και κόστος για την προσαρμογή του τροχαίου υλικού σε διαφορετικές τεχνικές προδιαγραφές, ιδίως κατά την παροχή διασυνοριακής υπηρεσίας.

Οι υφιστάμενες εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης, όπως τα συνεργεία συντήρησης, δεν είναι πάντοτε σε θέση να παρέχουν τις υπηρεσίες που χρειάζονται τα τρένα υψηλής ταχύτητας και, όπου είναι σε θέση να παρέχουν αυτές τις υπηρεσίες, η εδαφική κατανομή τους ενδέχεται να μην εξυπηρετεί τις ανάγκες των νεοεισερχομένων. Ωστόσο, η δημιουργία νέων συνεργείων συντήρησης ή η προσαρμογή των υφιστάμενων απαιτούν σημαντικό χρόνο και επενδύσεις, καθώς και τη διαθεσιμότητα κατάλληλης τοποθεσίας, κάτι που συχνά είναι ανέφικτο για μικρότερους φορείς εκμετάλλευσης οι οποίοι δεν διαθέτουν τις οικονομίες κλίμακας ή τις υφιστάμενες υποδομές που απολαμβάνουν οι κατεστημένοι φορείς.

Το επίπεδο, η διάρθρωση και η σταθερότητα των τελών τροχαίας πρόσβασης είναι άλλα στοιχεία που επηρεάζουν την προσφορά στην αγορά και το επίπεδο του ανταγωνισμού στον σιδηροδρομικό τομέα υψηλής ταχύτητας. Τα τέλη τροχαίας πρόσβασης αποτελούν σημαντικό μέρος του επιχειρησιακού κόστους για τις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις υψηλής ταχύτητας και ταυτόχρονα πηγή εσόδων για τους διαχειριστές υποδομής. Οι σιδηροδρομικές υπηρεσίες υψηλής ταχύτητας, οι οποίες τείνουν να είναι περισσότερο επικερδείς από τις συμβατικές υπηρεσίες λόγω του μεγαλύτερου όγκου επιβατών και της υψηλότερης τιμολόγησης, υπόκεινται συχνά σε προσαυξήσεις πέραν των τελών με βάση το άμεσο κόστος. Αυτό ωφελεί το καθαρό αποτέλεσμα των διαχειριστών υποδομής, αλλά έχει αρνητικό αντίκτυπο στο κόστος των φορέων εκμετάλλευσης και, εντέλει, στις τιμές των εισιτηρίων, με αποτέλεσμα να μειώνεται η ικανότητα των σιδηροδρόμων να ανταγωνίζονται άλλους τρόπους μεταφοράς. Ανάλογα με την ελαστικότητα των τιμών, οι εξοικονομήσεις των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων από τη μείωση των τελών τροχαίας πρόσβασης θα μπορούσαν να μετακυλίονται στους επιβάτες με τη μορφή χαμηλότερων τιμών εισιτηρίων, ώστε να ενισχύεται η ζήτηση και, εντέλει, τα έσοδα των διαχειριστών υποδομής. Ακόμη και χωρίς να μετακυλίονται οι εξοικονομήσεις, η βελτίωση των περιθωρίων κέρδους θα μπορούσε να ενθαρρύνει τους φορείς εκμετάλλευσης να επεκτείνουν τις υπηρεσίες τους, για να αυξηθούν επίσης τα έσοδα των διαχειριστών υποδομής.

Τέλος, η αβεβαιότητα σχετικά με τα ισχύοντα τέλη τροχαίας πρόσβασης (έλλειψη διαφάνειας, υπερβολικά πολύπλοκοι τύποι, συχνές αλλαγές) μπορεί επίσης να λειτουργεί ως φραγμός για την είσοδο στην αγορά. Η έλλειψη προβλεψιμότητας όσον αφορά το κόστος πρόσβασης στην υποδομή περιπλέκει την ανάπτυξη σταθερών επιχειρηματικών σχεδίων και υπονομεύει την εμπιστοσύνη των δυνητικών επενδυτών, οι οποίοι χρειάζονται σταθερότητα για μακρά χρονικά διαστήματα.

Οι σιδηροδρομικές υπηρεσίες υψηλής ταχύτητας προσφέρονται κυρίως στο πλαίσιο καθεστώτος ανοικτής πρόσβασης, όμως υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες οι εν λόγω υπηρεσίες συνδυάζονται με τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιων υπηρεσιών (στο εξής: ΥΔΥ) που χρηματοδοτούνται από το κράτος. Ο συνδυασμός αυτός μπορεί να αποτελεί πρόβλημα όταν: i) δεν υπάρχει σαφής λογιστικός και επιχειρησιακός διαχωρισμός μεταξύ του εμπορικού

τμήματος και του τμήματος ΥΔΥ της υπηρεσίας, ώστε να αποφεύγεται η διεπιδότηση· ή ii) οι κανόνες προτεραιότητας οδηγούν σε προνομιακή μεταχείριση των παρόχων που προσφέρουν συνδυασμένες υπηρεσίες εις βάρος εκείνων που προσφέρουν αμιγώς εμπορικές.

Τέλος, οποιαδήποτε δράση για την ενίσχυση των σιδηροδρομικών συνδέσεων υψηλής ταχύτητας θα απαιτεί αξιόπιστη παρακολούθηση της αγοράς. Ωστόσο, παρατηρείται έλλειψη ολοκληρωμένων δεικτών στις ευρωπαϊκές στατιστικές οι οποίοι να έχουν σχεδιαστεί ειδικά για την παρακολούθηση σιδηροδρομικών αγορών υψηλής ταχύτητας, τόσο στις γραμμές όσο και στις υπηρεσίες. Αυτό οφείλεται εν μέρει σε ανακριβείς ή ασυνεπείς ορισμούς των γραμμών ή των υπηρεσιών υψηλής ταχύτητας σε ολόκληρη τη νομοθεσία της ΕΕ. Το ζήτημα αυτό θα αντιμετωπιστεί μέσω πρωτοβουλιών σε επίπεδο ΕΕ[16].

5. Κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις

Η οδηγία δεν επιβάλλει συγκεκριμένη μορφή διακυβέρνησης στον σιδηροδρομικό τομέα και υπάρχουν πολύ διαφορετικές απόψεις μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με το αν οι ισχύουσες διατάξεις είναι αποτελεσματικές ως προς την πρόληψη της αντιανταγωνιστικής συμπεριφοράς των κάθετα ολοκληρωμένων επιχειρήσεων, όταν οι διαχειριστές υποδομής και οι σιδηροδρομικές επιχειρήσεις αποτελούν μέρος της ίδιας οντότητας. Ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν ότι ο πλήρης διαχωρισμός είναι ο μόνος αποτελεσματικός τρόπος ώστε να αποφευχθούν οι συγκρούσεις συμφερόντων και η αντιανταγωνιστική συμπεριφορά, ενώ άλλα ενδιαφερόμενα μέρη τονίζουν τα οφέλη της ολοκληρωμένης διακυβέρνησης για την κοινωνία («όραμα συστήματος»). Οι ρυθμιστικοί φορείς θεωρούν ότι ο αντίκτυπος του μοντέλου διακυβέρνησης στον ανταγωνισμό δεν μπορεί να γενικευτεί, αλλά υποστηρίζουν ότι απαιτείται εντατικότερη εποπτεία για τις κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις.

Η οδηγία για τη διακυβέρνηση εισήγαγε συγκεκριμένες διατάξεις με στόχο να διασφαλιστεί η απουσία συγκρούσεων συμφερόντων και αντιανταγωνιστικής συμπεριφοράς από κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις. Το τροποποιημένο άρθρο 7 της οδηγίας επικεντρώνεται, μεταξύ άλλων, στην ανεξαρτησία των διαχειριστών υποδομής, ιδίως εντός των κάθετα ολοκληρωμένων επιχειρήσεων, και επιβάλλει οργανωτικό διαχωρισμό σε χωριστές νομικές οντότητες, ενώ παράλληλα απαγορεύει τους ταυτόχρονους διορισμούς ή την απασχόληση ανώτερων διοικητικών στελεχών από τον διαχειριστή υποδομής στη σιδηροδρομική επιχείρηση (ή αντιστρόφως). Το τελευταίο αυτό σημείο είναι ιδιαίτερα σημαντικό, καθώς ορισμένα παραδείγματα διπλών εντολών και μεταθέσεων προσωπικού εντός ολοκληρωμένων οντοτήτων υποδεικνύουν ότι εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές συγκρούσεις συμφερόντων, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου οι κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις συμμορφώνονται επισήμως με τις νομικές διατάξεις. Οι εποπτικές εξουσίες των ρυθμιστικών φορέων σχετικά με τις συγκρούσεις συμφερόντων διαφέρουν από χώρα σε χώρα.

Η οδηγία θεσπίζει διάφορους όρους προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο διαχειριστής υποδομής έχει οργανωτική ανεξαρτησία και ανεξαρτησία στη λήψη αποφάσεων όσον αφορά τα βασικά καθήκοντα (άρθρο 7α), ώστε να αποφεύγονται οι διακρίσεις υπέρ των ολοκληρωμένων σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να αποφασίσουν να αναθέσουν

[16]Βλ. παράρτημα Γ του συνοδευτικού εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

τα βασικά καθήκοντα (χρέωση και κατανομή των διαδρομών) σε ανεξάρτητο φορέα βασικών καθηκόντων. Επί του παρόντος, μόνο η Ιρλανδία, η Ουγγαρία, το Λουξεμβούργο και η Λετονία έχουν επιλέξει αυτή τη λύση.

Οι κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις δραστηριοποιούνται όλο και περισσότερο σε δευτερεύουσες δραστηριότητες, όπως είναι η συντήρηση τροχαίου υλικού, η έκδοση εισιτηρίων, η διαχείριση της ενέργειας ή η παραγωγή και παροχή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών. Η άσκηση των δραστηριοτήτων παροχής ενέργειας και συντήρησης τροχαίου υλικού από τις κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις θα μπορούσε να δημιουργήσει ανταγωνιστικούς φραγμούς που χρήζουν μεγαλύτερης προσοχής —ιδίως όταν οι επιχειρήσεις αυτές χρησιμοποιούν σιδηροδρομικές υποδομές οι οποίες αρχικά χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους.

Ο λογιστικός διαχωρισμός και η χρηματοοικονομική διαφάνεια των ενδοομιλικών χρηματοοικονομικών ροών εξακολουθούν να αποτελούν σημαντικά ζητήματα. Άλλα σημαντικά ζητήματα είναι η έλλειψη διαφάνειας και οι δυσκολίες τις οποίες αντιμετωπίζουν οι ρυθμιστικοί φορείς όσον αφορά την πρόσβαση στις χρηματοοικονομικές πληροφορίες που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων παρακολούθησης και επιβολής. Παραδείγματα απαγορευμένης συμπεριφοράς αυτού του είδους είναι τα ακόλουθα: i) ευνοϊκοί ενδοομιλικοί όροι χρηματοδότησης· ii) σώρευση καθηκόντων και αρμοδιοτήτων εντός της κάθετα ολοκληρωμένης επιχείρησης· iii) έλλειψη διαφάνειας· και iv) απουσία χωριστών λογαριασμών. Οι άμεσες μεταβιβάσεις περιουσιακών στοιχείων μεταξύ οντοτήτων του ίδιου ομίλου θα μπορούσαν επίσης να αποτελέσουν πρόβλημα.

Η δραστηριότητα των ρυθμιστικών φορέων είναι θεμελιώδους σημασίας για να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τους κανόνες που σχετίζονται με τις κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις, ιδίως τους κανόνες που αφορούν τον λογιστικό διαχωρισμό και τις διασφαλίσεις έναντι πρακτικών που εισάγουν διακρίσεις. Το άρθρο 56 παράγραφος 12 της οδηγίας εξουσιοδοτεί τους ρυθμιστικούς φορείς να ελέγχουν τη συμμόρφωση με το άρθρο 6 (λογιστικός διαχωρισμός) και το άρθρο 7δ (χρηματοοικονομική διαφάνεια). Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των ελεγκτικών εξουσιών των ρυθμιστικών φορέων εξαρτάται από το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο και δεν είναι ομοιόμορφη σε όλα τα κράτη μέλη. Στις προκλήσεις που εξακολουθούν να υπάρχουν περιλαμβάνονται η ένταση των ελέγχων όσον αφορά τους πόρους και οι δυσκολίες πρόσβασης σε κρίσιμες πληροφορίες. Ο εξορθολογισμός των εξουσιών των ρυθμιστικών φορέων, η βελτίωση της πρόσβασής τους σε δεδομένα και η διενέργεια ελέγχων από τρίτα μέρη που χρηματοδοτούνται από φορείς εκμετάλλευσης θα μπορούσαν να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα και να διασφαλίσουν τη συνεπή επιβολή των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και οι πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις θα μπορούσαν να αποτραπούν περαιτέρω με ρυθμιστικές πρωτοβουλίες, όπως: i) αντιμετώπιση των νομικών ασαφειών σε βασικούς ορισμούς· ii) αύξηση της διαφάνειας όσον αφορά την πρόσβαση σε δεδομένα και τις χρηματοοικονομικές ροές· iii) φυσικός και επιχειρησιακός διαχωρισμός των συστημάτων ΤΠ μεταξύ των διαχειριστών υποδομής και των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων·

iv) δίκαιη πρόσβαση σε εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης και χώρους σταθμών· και v) ενίσχυση της ανεξαρτησίας, των πόρων και των δυνατοτήτων επιβολής των ρυθμιστικών φορέων[17].

6. Συμπεράσματα

Σε αυτό το στάδιο είναι δύσκολο να γίνει μια πλήρης και αξιόπιστη αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της αναθεωρημένης οδηγίας. Αυτό οφείλεται: i) στο σύντομο χρονικό διάστημα από την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας στα κράτη μέλη· ii) στον αντίκτυπο της πανδημίας COVID-19 στον σιδηροδρομικό τομέα· και iii) στον αντίκτυπο της ενεργειακής κρίσης στον σιδηροδρομικό τομέα. Ωστόσο, παρά τις θετικές εξελίξεις σε ορισμένες αγορές, υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις ότι πολλά εμπόδια εξακολουθούν να περιορίζουν τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού σιδηροδρομικού χώρου όπως προβλέπεται στην οδηγία, ενώ ορισμένες πτυχές της οδηγίας δεν αντιμετωπίζουν με κατάλληλο τρόπο αυτούς τους εναπομένοντες φραγμούς.

Τα τελευταία έτη η Επιτροπή έχει αναλάβει πρωτοβουλίες όσον αφορά συγκεκριμένα τμήματα της οδηγίας που δημιουργούν προβληματισμό. Οι πρωτοβουλίες αυτές περιλαμβάνουν την **πρόταση κανονισμού για τη χρήση της χωρητικότητας της σιδηροδρομικής υποδομής** και τις **κατευθυντήριες γραμμές για τα τέλη τροχαίας πρόσβασης**. **Η επικείμενη ανακοίνωση για τους σιδηρόδρομους υψηλής ταχύτητας της ΕΕ** αναφέρεται σε ζητήματα ρύθμισης της αγοράς και στην ανάγκη για επενδύσεις σε υποδομές. **Πρωτοβουλίες σχετικά με την έκδοση εισιτηρίων** βρίσκονται επίσης σε εξέλιξη.

Παρά τις πρόσφατες αυτές πρωτοβουλίες της Επιτροπής, υπάρχουν περαιτέρω προβληματικά στοιχεία όσον αφορά την εφαρμογή του κανονισμού για τους σιδηρόδρομους που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν.

Η εξέταση της οικονομικής ισορροπίας αποτελεί βασικό στοιχείο του ανοίγματος της αγοράς και θα πρέπει να εφαρμόζεται με συνέπεια και να χρησιμοποιείται κατάλληλα. Ανάλογα με τα αποτελέσματα της αξιολόγησης όσον αφορά τη χρήση της εξέτασης της οικονομικής ισορροπίας και την εφαρμογή του **κανονισμού (ΕΕ) 2018/1795**, η Επιτροπή θα μπορούσε να αποφασίσει την επανεξέταση του εν λόγω κανονισμού.

Οι υπηρεσίες σιδηροδρομικών μεταφορών χρειάζονται δίκαιη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στις εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης και στις υπηρεσίες που παρέχονται στις εν λόγω εγκαταστάσεις, όμως εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά εμπόδια στον τομέα αυτόν. Η Επιτροπή θα αξιολογήσει τα εμπόδια αυτά κατά την επανεξέταση του **εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2017/2177**.

Δεδομένων των ζητημάτων που αφορούν την αδειοδότηση, η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης **τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2015/171**, προκειμένου να διαπιστώσει πώς μπορεί να επικαιροποιηθεί και να βελτιωθεί.

[17] Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την παράγραφο αυτή, βλ. «Input study on vertically integrated rail businesses in the European Union» (Μελέτη εισροών σχετικά με τις κάθετα ολοκληρωμένες σιδηροδρομικές επιχειρήσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση) στον ιστότοπο της ΓΔ MOVE.

Λόγω της έλλειψης ολοκληρωμένων ειδικών δεικτών που αφορούν την παρακολούθηση της αγοράς, η Επιτροπή θα αναθεωρήσει **τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2015/1100**, προκειμένου να συμπεριλάβει ειδικούς δείκτες για τους σιδηρόδρομους υψηλής ταχύτητας καθώς και δείκτες για κοινωνικές και εργασιακές πτυχές, ενώ ταυτόχρονα θα απλουστεύσει όσο το δυνατόν περισσότερο τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων.

Η Επιτροπή γνωρίζει ότι ορισμένες προβληματικές πτυχές της οδηγίας απαιτούν περαιτέρω εις βάθος εξέταση και θα συνεχίσει να συνεργάζεται με τον τομέα για την αντιμετώπισή τους. Η διαθεσιμότητα και η χρηματοδότηση του τροχαίου υλικού αποτελεί μείζον παράδειγμα αυτών των προβληματικών πτυχών. Όσον αφορά τα επίμονα ζητήματα που σχετίζονται με τις κάθετα ολοκληρωμένες επιχειρήσεις, η Επιτροπή είναι αποφασισμένη να επιβάλει αποτελεσματικά τις ισχύουσες διατάξεις σε αυτόν τον τομέα.