



Comitetul Economic și Social European

TEN/381
Rețeaua feroviară
europeană pentru un
transport de marfă
competitiv

Bruxelles, 3 iulie 2009

AVIZUL

Secțiunii pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională
privind
propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului
privind rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv
COM(2008) 852 final – 2008/0247 (COD)

Raportor: **dl FORNEA**

Administrator: Ana-Cristina COSTEA

La 19 ianuarie 2009, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv
COM(2008) 852 final – 2008/0247 (COD).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 iunie 2009. Raportor: dl FORNEA.

În cea de-a ...-a sesiune plenară, care a avut loc la ... și ... (ședința din ...), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu ... voturi pentru, ... voturi împotrivă și ... abțineri.

*

* *

1. Concluzii

- 1.1 CESE salută propunerea de regulament a Comisiei, deoarece reprezintă un pas înainte către stabilirea coridoarelor internaționale de transport feroviar de marfă și către dezvoltarea acestui mod de transport în Europa.
- 1.2 Pentru mobilizarea energiilor în vederea dezvoltării coridoarelor de transport feroviar de marfă **sunt necesare acțiuni politice concrete la nivel de coridor**, independent de orice proces legislativ. Reglementarea în sine nu este suficientă pentru promovarea coridoarelor de transport feroviar de marfă. Printre primele priorități ar trebui să se numere **asigurarea investițiilor publice și private destinate sporirii calității, eficienței și capacității generale a infrastructurii**, precum și punerea completă în aplicare a primului și a celui de-al doilea pachet feroviar pe întreg teritoriul UE.
- 1.3 Pentru a se obține progrese în îmbunătățirea infrastructurii feroviare, este necesară **coordonarea eficientă la nivel înalt** pentru fiecare coridor în cauză; de aceea, este esențial ca toți miniștrii transporturilor să examineze împreună un anumit coridor. În urma discuțiilor interguvernamentale, statele membre ar trebui să stabilească un calendar și să își asume angajamente. Comisarul pentru transporturi însuși ar trebui să joace un rol mai activ în mobilizarea miniștrilor cu privire la diferitele coridoare, în cadrul unei acțiuni politice coordonate la nivelul UE.

- 1.4 CESE este de acord că **rezervarea de capacități în avans** nu ar trebui să fie obligatorie, ci definită de către administratorii de infrastructură, în cazul în care este considerată necesară. Obligarea administratorilor de infrastructură să rezerve capacități în avans poate conduce la pierderea capacităților, mai degrabă decât la optimizarea acestora. Cu toate acestea, administratorii de infrastructură ar trebui să rețină posibilitatea de a rezerva capacități.

CESE consideră că ar trebui să li se acorde administratorilor de infrastructură flexibilitatea de **a aplica regulile de prioritate în mod pragmatic**. Este mai important să se „minimizeze întârzierile totale din rețea” decât să se acorde prioritate unui anumit tip de trafic în raport cu altul. De fapt, este necesar ca, indiferent de regulile aflate în vigoare, regulile aplicate de către administratorii de infrastructură în cazul trenurilor întârziate să fie transparente pentru operatori.

- 1.5 **Toate părțile interesate ar trebui să fie consultate în mod obligatoriu sau incluse în organul de guvernare al coridorului de transport de marfă:** administratorii de infrastructură, întreprinderile feroviare, reprezentanții statelor membre, sindicatele din sector, utilizatorii și organizațiile de mediu. Operatorii feroviari ar trebui să fie pe deplin reprezentați în guvernarea coridoarelor, deoarece aceștia sunt într-o poziție mai apropiată de piață și este foarte probabil să trebuiască să pună în aplicare deciziile de îmbunătățire sau să fie afectați de acestea.

- 1.6 **Utilizarea ghișeelor unice nu ar trebui să fie obligatorie pentru întreprinderile feroviare,** pentru a permite apariția concurenței între diferitele entități din domeniul infrastructurii. Modalitatea tradițională de solicitare de trase prin intermediul fiecărui administrator de infrastructură național sau al unui administrator de infrastructură principal ar trebui păstrată, cel puțin ca soluție de rezervă în cazul nereușitei ghișeului unic.

- 1.7 **Solicitanților autorizați nu ar trebui să li se permită accesul la întregul coridor, în cazul în care o țară de pe parcursul acestuia le refuză accesul la nivel național.** Este necesară examinarea în detaliu de către Comisia a problemei solicitanților autorizați, pentru a se putea oferi publicului o imagine exactă asupra consecințelor economice și sociale ale acestei prevederi. CESE nu este neapărat împotriva conceptului de acces nediscriminatoriu la infrastructură, însă consideră că, în cazul de față, este nevoie de cercetări suplimentare și de consultări cu guvernele statelor membre, cu partenerii sociali de la nivel european și național, cu utilizatorii serviciilor feroviare, precum și cu alte organizații ale societății civile interesate.

- 1.8 **Apartenența la rețeaua TEN-T nu ar trebui să constituie un criteriu exclusiv pentru alegerea coridoarelor de transport de marfă.** Coridoarele nu ar trebui definite din exterior, numai pe baza criteriilor politice și geografice: ar trebui garantată o alegere de coridoare flexibilă și determinată de piață. Selectarea coridoarelor ar trebui să se întemeieze pe obiectivele pieței, acoperind fluxurile importante de mărfuri, existente sau potențiale. Piața și raportul costuri-beneficii ar trebui să fie determinante.

- 1.9 **Ar trebui inclusă în regulament posibilitatea extinderii selecției dincolo de rețeaua TEN-T.** De exemplu, dacă un tronson care nu face parte din TEN-T se dovedește important pentru dinamismul transportului feroviar de marfă, ar trebui să se ofere posibilitatea includerii acestuia în coridor de la început, și, mai târziu, în rețeaua TEN-T.
- 1.10 **Conceptul de terminal strategic este anticoncurențial.** Acest concept poate conduce la consolidarea poziției puternice a așa-numitelor terminale strategice în detrimentul celor considerate „nestratagice”. Referirile la terminalele strategice ar trebui eliminate din propunerea de regulament, pentru a se oferi terminalelor nestratagice de astăzi șansa de a se dezvolta și de a deveni, eventual, strategice în viitor.
- 1.11 Nicio persoană care lucrează în cadrul acestor coridoare de transport de marfă nu ar trebui să fie pusă în situații în care există un antagonism între libera circulație a mărfurilor și exercitarea drepturilor sale fundamentale.
2. **Propunerea Comisiei**
- 2.1 Comisia Europeană s-a angajat să accelereze crearea și organizarea unei rețele feroviare europene pentru transport de marfă competitiv, bazată pe coridoarele internaționale de transport feroviar de marfă. În vederea realizării acestui obiectiv, Comisia a decis să prezinte această propunere de regulament, rezultată în urma unui proces extins de consultare publică și a evaluării diferitelor opțiuni printr-un studiu de evaluare a impactului. Evaluarea impactului a arătat că o abordare legislativă ar conduce la cele mai bune rezultate din punct de vedere economic, spre deosebire de o abordare voluntară, care implică un risc mai ridicat de neîndeplinire a obiectivelor propuse.
- 2.2 Dispozițiile regulamentului se adresează în principal actorilor economici implicați, administratorilor de infrastructură și întreprinderilor feroviare, referindu-se în special la:
- procedurile de selectare a coridoarelor de transport feroviar de marfă;
 - guvernanta tuturor coridoarelor;
 - caracteristicile pe care trebuie să le aibă coridoarele de transport feroviar de marfă.
- 2.3 Regulamentul nu se aplică următoarelor cazuri:
- rețelelor locale și regionale autonome destinate serviciilor de transport de călători pe infrastructură feroviară;
 - rețelelor destinate exclusiv prestării de servicii de transport urban și suburban de călători;
 - rețelelor regionale utilizate, pentru transportul regional de marfă, doar de o întreprindere feroviară care nu intră sub incidența Directivei 91/440/CEE, până când un alt solicitant cere utilizarea capacității respectivei rețele;

- infrastructurilor feroviare private care există doar pentru uzul proprietarilor respectivi, pentru propriile operațiuni de transport de marfă.¹

3. Observații generale

- 3.1 Așa cum se specifică în Evaluarea intermediară a Cărții albe privind transporturile, publicată de Comisia Europeană în 2001 [COM(2006) 314], politica europeană în domeniul transporturilor merge în direcția dezvoltării optime a tuturor mijloacelor de transport de pe teritoriul statelor membre, acordându-se atenția cuvenită protecției mediului, siguranței, concurenței și eficienței energetice.
- 3.2 Uniunea Europeană și-a asumat angajamentul ferm de a-și reduce cu 20% emisiile de gaze cu efect de seră până în anul 2020. Atingerea acestui obiectiv nu va fi posibilă fără reducerea drastică a emisiilor generate de sectorul transporturilor. De aceea, este important să se acorde prioritate deosebită modurilor de transport celor mai ecologice și mai eficiente din punct de vedere energetic, iar în această privință toată lumea este de acord că transportul feroviar protejează mediul în ceea ce privește consumul de energie și nivelul de emisii².
- 3.3 Comitetul Economic și Social European și-a exprimat deja poziția cu privire la conceptul de **rețea feroviară cu prioritate pentru transportul de marfă**³. În prezentul aviz nu vom relua observațiile generale, care se aplică și în cazul propunerii de regulament privind rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv.
- 3.4 Situația actuală a transportului de marfă din Uniunea Europeană necesită instrumente legislative eficiente, atât naționale, cât și comunitare, precum și o mobilizare politică în vederea identificării fondurilor necesare pentru investiții în infrastructura feroviară. În acest context, CESE salută propunerea de regulament a Comisiei, care reprezintă un pas înainte către stabilirea coridoarelor internaționale pentru transportul feroviar de marfă și către dezvoltarea acestui mod de transport în Europa⁴.
- 3.5 **Beneficii care pot fi obținute prin crearea acestor coridoare:**
- un mod de transport ecologic - reducerea generală a impactului pe care îl au activitățile de transport din Europa asupra mediului;
 - reducerea accidentelor care au loc în sectorul transporturilor;

1 Articolul 1 alineatul (2) din COM(2008) 852 final.

2 Aproximativ 80% din traficul feroviar din Europa se desfășoară pe linii electrificate.

3 Concluziile și observațiile detaliate cu privire la acest subiect pot fi găsite în avizul CESE pe tema „Către o rețea feroviară cu prioritate pentru transportul de marfă” [COM(2007) 608 final], adoptat la 10 iulie 2008, cu 111 voturi pentru și 1 abținere.

4 Nevoia de instrumente legislative eficiente, de mobilizare politică și de investiții a fost subliniată încă o dată cu ocazia audierii pe tema „Rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv”, organizată de CESE la 28.4.2009, la Brno (Republica Cehă), în cadrul Președinției cehe a Uniunii Europene.

- inițiativa este în conformitate cu obiectivele de creștere stabilite în Agenda de la Lisabona;
- o importantă contribuție la reducerea strangulărilor din transportul rutier;
- încurajarea comodalității (căi ferate – căi maritime – căi navigabile interioare – căi rutiere);
- crearea acestor coridoare va contribui la siguranța aprovizionării cu materii prime pentru industriile UE, prin utilizarea unuia dintre cele mai ecologice moduri de transport pentru materialele în vrac cu volum mare;
- sprijinirea construcției de centre logistice aflate în strânsă legătură cu căile ferate (terminalele logistice ar putea servi din ce în ce mai mult drept antrepozite de distribuție, care, în prezent, sunt în general extensii ale instalațiilor de producție);
- consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale în Uniunea Europeană.

3.6 **Obiective de mediu pentru exploatarea coridoarelor de transport feroviar de marfă:**

- infrastructură și vehicule ecologice pentru transportul feroviar de marfă;
- emisii specifice reduse;
- un nivel redus de poluare fonică la exploatare, datorat zidurilor de protecție împotriva zgomotului și utilizării de tehnologii silențioase pentru materialul rulant și infrastructura feroviară;
- linii electrificate în proporție de 100% pe coridoarele de transport feroviar de marfă;
- sporirea proporției energiilor din surse regenerabile în mixul energetic de tracțiune.

4. **Observații specifice cu privire la propunerea de regulament**

4.1 **Investițiile în infrastructura, terminalele și echipamentul coridoarelor de transport feroviar de marfă**

4.1.1 În ultimul deceniu s-au făcut progrese în materie de deschidere a piețelor, prin intermediul politicilor europene, însă în statele membre s-au obținut rezultate limitate în ceea ce privește concurența loială dintre modurile de transport și investițiile reale în infrastructura interoperabilă modernă.

4.1.2 Capacitățile financiare ale statelor membre se dovedesc insuficiente în raport cu obiectivele ambițioase ale Comisiei. Din acest motiv, instituțiile europene vor avea un rol important în facilitarea aplicării instrumentelor de asistență comunitară pentru dezvoltarea unei rețele feroviare europene pentru transport de marfă competitiv, prin cofinanțarea creării de coridoare de transport feroviar de marfă din bugetul alocat rețelelor transeuropene de transport (TEN-T), din Fondul European de Dezvoltare Regională, din Fondul de Coeziune, precum și din împrumuturi de la BEI.

- 4.1.3 CESE consideră că regulamentul ar trebui să specifice cu mai multă claritate necesitățile de investiție (și finanțarea acestora)⁵. Între anii 1970 și 2004, lungimea rețelei de autostrăzi din UE-15 a crescut cu 350%, în timp ce lungimea rețelei feroviare a scăzut cu 14%. Atunci când căile rutiere sunt congestionate, se pun rapid în aplicare decizii de modernizare sau de construire de noi infrastructuri rutiere. CESE consideră că infrastructura feroviară nu poate absorbi volume suplimentare dacă nu se aplică și căilor ferate aceeași politică de investiții aplicată căilor rutiere în ultimele patru decenii.
- 4.1.4 În acest sens, nu ar trebui neglijată necesitatea de finanțare a legăturilor feroviare dintre siturile industriale și rețeaua feroviară principală. Legăturile rutiere dintre zonele industriale și rețeaua rutieră principală sunt finanțate, de regulă, din bugetele publice. Cu toate acestea, în majoritatea țărilor UE, legăturile feroviare dintre siturile industriale și rețeaua feroviară principală nu beneficiază, de regulă, de același tratament. În general, ele sunt finanțate de întreprinderea care exploatează situl industrial, împreună cu operatorul de transport feroviar de marfă care încheie contract cu aceasta. Pentru facilitarea transportului feroviar de marfă, sunt necesare soluții de investiții atât la nivel european, cât și național (de exemplu, prin instrumente precum sistemele de finanțare publică, aplicate deja în Germania, Austria și Elveția).
- 4.1.5 Unul dintre obiectivele Comisiei este punerea în aplicare a tuturor instrumentelor tehnice și legislative pentru siguranța aprovizionării cu materii prime a industriilor europene. Coridoarele feroviare vor aduce o contribuție semnificativă la îndeplinirea acestui obiectiv strategic, iar transportul de marfă între Uniunea Europeană și partenerii din est are o deosebită importanță în acest context. În acest scop, este foarte important ca UE să investească în modernizarea infrastructurii feroviare pe axa est-vest și în instalațiile de transbordare conexe. Revizuirea rețelelor TEN-T va contribui, și ea, la realizarea acestui obiectiv.
- 4.1.6 Ar trebui să se acorde atenție specială serviciilor vamale în vederea simplificării procedurilor din interiorul UE⁶, asigurându-se, astfel, un tranzit transfrontalier rapid pentru transportul feroviar de marfă. Este necesar un sprijin financiar european în vederea introducerii unui sistem de obligații vamale bazat pe EDI⁷, precum și pentru garantarea investițiilor în căile ferate care nu dispun în prezent de sisteme automatizate pentru îndeplinirea obligațiilor vamale.
- 4.1.7 CESE crede că este important să existe orientări clare cu privire la ajutoarele de stat, pentru a facilita acordarea aceluși tip de sprijin financiar public pentru sectorul feroviar care va fi

⁵ Potrivit unui studiu al Comunității Europene a Căilor Ferate cu privire la coridoarele de transport feroviar de marfă, efectuat de societatea de consultanță McKinsey, o investiție de 145 miliarde EUR până în 2020 ar putea spori capacitatea transportului feroviar cu 72% pe 6 coridoare principale de transport feroviar de marfă bazate pe ERTMS, ceea ce ar reprezenta 34% din volumul mărfurilor transportate în Europa.

⁶ Așadar, este important să se pună în aplicare în mod eficient, la nivelul UE, Regulamentul (CE) nr. 1875/2006 al Comisiei de instituire a Codului Vamal Comunitar.

⁷ *Electronic Data Interchange* (schimb electronic de date).

considerat adecvat de către serviciile Comisiei. Totodată, Comitetul subliniază că utilizarea contractelor multianuale ar putea contribui la finanțarea durabilă a rețelei feroviare europene.

4.1.8 În ceea ce privește conceptul de „terminale strategice”, inclus în articolul 9 din propunerea de regulament, CESE atrage atenția că acesta poate conduce la consolidarea poziției puternice a așa-numitelor terminale strategice în detrimentul celor considerate „nestrategice”.

4.1.9 Nicio persoană care lucrează pe aceste coridoare de transport de marfă nu ar trebui să fie pusă în situația în care libera circulație a mărfurilor intră în contradicție cu exercitarea drepturilor sale fundamentale.

4.2 **Selectarea coridoarelor de transport feroviar de marfă și guvernanta rețelei**

4.2.1 Revizuirea politicii TEN-T oferă sectorului feroviar ocazia de a sublinia importanța dezvoltării suplimentare a coridoarelor flexibile de transport feroviar de marfă pe distanțe lungi, care să constituie coloana vertebrală a rețelei europene de transport.

4.2.2 CESE subliniază că aceste coridoare nu ar trebui să se limiteze exclusiv la TEN-T [așa cum se stipulează în Capitolul II, articolul 3 alineatul 1 litera a)] sau la actualele coridoare ERTMS, deoarece o astfel de abordare ar putea exclude linii care sunt sau ar putea deveni importante pentru transportul de marfă, însă care nu fac încă parte din TEN-T sau din coridoarele ERTMS. Dimpotrivă, rețelele TEN-T sunt cele care ar trebui adaptate atunci când se creează noi coridoare de transport feroviar de marfă.

4.2.3 Toate părțile interesate – inclusiv sindicatele din sector, utilizatorii și organizațiile de mediu – ar trebui să fie consultate în mod obligatoriu sau implicate în organul de guvernanta. Întreprinderile feroviare ar trebui să facă și ele parte din organul de guvernanta, la același nivel cu administratorii de infrastructură, deoarece sunt utilizatorii coridoarelor, au relații cu clienții și sunt în poziția cea mai apropiată de piață. Ele vor fi afectate de deciziile luate de organul de guvernanta și, de asemenea, ar putea fi obligate să pună în aplicare unele dintre aceste decizii. Prin urmare, ar fi echitabil ca întreprinderile să fie reprezentate în cadrul organului de guvernanta.

4.2.4 Este posibil ca întreprinderile feroviare ce utilizează un anumit coridor să fie reprezentate în mod adecvat fără supraîncărcarea structurii de guvernanta, de exemplu ca întreprinderi individuale, ca „grupuri de întreprinderi” sau sub forma unei combinații între cele două structuri. Cu toate acestea, pentru a putea contribui eficient la îmbunătățirea coridorului, numai acele întreprinderi care „utilizează coridorul” sunt cu adevărat relevante.

4.3 **Măsuri operaționale**

4.3.1 CESE consideră că discuția cu privire la regulile de prioritate (alocarea traselor, rezervarea capacităților, prioritatea în caz de întârziere) în general, pentru toate coridoarele de transport

de marfă (Capitolul IV, articolele 11, 12 și 14), reprezintă un aspect dificil și sensibil. Aceste reguli ar trebui formulate în așa fel încât să poată fi aplicate în mod pragmatic la nivelul fiecărui coridor, iar alocarea traselor să fie efectuată de către administratorii de infrastructură în cel mai echitabil și mai transparent mod.

- 4.3.2 Rezervarea de capacități nu ar trebui să fie obligatorie, ci definită de către administratorii de infrastructură, în cazul în care este considerată necesară. Obligarea administratorilor de infrastructură să rezerve capacități în avans poate conduce la pierderea capacităților, mai degrabă decât la optimizarea acestora, în special atunci când nu se poate stabili cu certitudine circulația trenurilor cu câteva luni în avans.
- 4.3.3 În mod similar, modificarea regulilor de prioritate nu este neapărat necesară și nu sporește capacitatea în niciun fel. Modificarea regulilor de prioritate nu va face altceva decât să transfere frustrarea de la o categorie de utilizatori la alta. În orice caz, regula primordială ar trebui să fie minimizarea întârzierilor totale din rețea și eliminarea congestiilor de trafic în cel mai rapid mod posibil.
- 4.3.4 În ceea ce privește dispozițiile articolului 10 (Capitolul IV), referitoare la utilizarea „**ghișeului unic**”, CESE consideră că fiecare structură a coridorului ar trebui să fie liberă să aleagă, ținând seama de cerințele pieței sau de cerințele întreprinderilor feroviare care operează pe coridorul respectiv.
- 4.3.5 Întreprinderile feroviare ar trebui să își păstreze libertatea de a alege modalitatea de solicitare a traselor (fie printr-un ghișeu unic, fie în modul tradițional). Utilizarea opțională a ghișeului unic le oferă întreprinderilor feroviare posibilitatea de a pune în concurență diferitele entități din domeniul infrastructurii (de exemplu, ghișeul unic și administratorii individuali de infrastructură de pe parcursul coridorului), stimulându-le astfel în vederea îmbunătățirii.
- 4.3.6 Utilizarea obligatorie a ghișeelor unice ar putea conduce la crearea unui vast monopol asupra infrastructurii pe coridoarele de transport, fără vreo garanție că ghișeele unice vor oferi efectiv servicii de mai bună calitate decât administratorii individuali de infrastructură. În plus, „ghișeul unic” tradițional este nefuncțional.
- 4.3.7 Posibilitatea acordată solicitanților autorizați (de exemplu, expeditorii, transportatorii, operatorii intermodali) de a achiziționa trase ar putea descuraja întreprinderile feroviare (în special pe noii operatori) să investească în mecanici de locomotivă și în locomotive, din cauza riscului sporit de indisponibilitate a traselor. Acest lucru ar putea denatura concurența pe piețele interne, în detrimentul întreprinderilor feroviare și al calității locurilor de muncă oferite de aceste întreprinderi. Prețurile ar putea crește, capacitățile disponibile ar rămâne limitate, iar specula s-ar putea dezvolta.
- 4.3.8 Cu toate acestea, în Uniunea Europeană de astăzi este o realitate faptul că și alte societăți în afară de întreprinderile feroviare (servicii de logistică, comercianți, producători) manifestă un

viu interes pentru intensificarea utilizării căilor ferate⁸. Unele întreprinderi feroviare europene au achiziționat deja întreprinderi de servicii logistice, în încercarea de a atrage către căile ferate mărfuri care, până în prezent, erau transportate pe căile rutiere. În aceste condiții este posibil ca, în viitorul apropiat, printr-o abordare inovatoare și responsabilă din punct de vedere social, solicitanții autorizați să joace un rol semnificativ în dezvoltarea coridoarelor de transport feroviar de marfă.

Bruxelles, 26 iunie 2009

Președintele
Secțiunii pentru transporturi, energie,
infrastructură și societatea informațională

János TÓTH

⁸

Documentul de poziție al CLECAT, Bruxelles, 19.1.2009.