EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.1.30.
COM(2013) 25 final

# A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

# „A NEGYEDIK VASÚTI CSOMAG – AZ EGYSÉGES EURÓPAI VASÚTI TÉRSÉG TELJES KIALAKÍTÁSA AZ EURÓPAI VERSENYKÉPESSÉG ÉS NÖVEKEDÉS ELŐMOZDÍTÁSA ÉRDEKÉBEN”

(EGT-vonatkozású szöveg)

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

# „A NEGYEDIK VASÚTI CSOMAG – AZ EGYSÉGES EURÓPAI VASÚTI TÉRSÉG TELJES KIALAKÍTÁSA AZ EURÓPAI VERSENYKÉPESSÉG ÉS NÖVEKEDÉS ELŐMOZDÍTÁSA ÉRDEKÉBEN”

(EGT-vonatkozású szöveg)

## 1. BEVEZETÉS

A közlekedésről szóló 2011-es fehér könyv[1], mely az egységes európai vasúti térség megvalósulásának elképzelését ismerteti, meghatározza az európai uniós közlekedés hosszú távú versenyképességének biztosítását célzó bizottsági stratégiát, és foglalkozik a várható növekedés, az üzemanyag-biztonság és a szén-dioxid-mentesítést elősegítő technológiák kérdésével is. A stratégia egyik fontos szempontja a vasút szerepének növelése, figyelembe véve azokat a nehézségeket, amelyek más ágazatokban az olajtól való függés mérséklése terén jelentkeznek. Ezt a célt azonban csak úgy lehet elérni, ha a vasút hatékony és vonzó szolgáltatást nyújt, és ha megszüntetjük mindazon szabályozási és piaci hiányosságokat, piacra jutási akadályokat, valamint nehézkes közigazgatási eljárásokat, amelyek az eredményesség és versenyképesség kerékkötői.

Az európai vasúti ágazat 73 milliárd eurós forgalmat bonyolít[2] és mintegy 800 000 főt foglalkoztat[3]. Az állami hatóságok évről évre jelentős összegeket ruháznak be a vasúti közlekedésbe. 2009-ben a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítését célzó kormányzati kifizetések összege 20 milliárd euróra, az infrastruktúrára fordított állami beruházásoké 26 milliárd euróra rúgott[4].

Az EU legtöbb tagállamában az állami kifizetések jelentősen növekedtek, az utaskilométerek száma azonban csak lassú emelkedést mutatott. 2005 és 2010 között a teljes utaskilométer-szám 4,3%-kal emelkedett[5]. A jelentős közszférabeli beruházások – különösen az új EU-tagállamokban, ahol az elmúlt hat évben a támogatási kifizetések értéke több mint kétszeresére nőtt – önmagukban nem voltak elégségesek ahhoz, hogy velük arányos keresletnövekedést idézzenek elő a vasúti közlekedés terén. Ennek oka részben abban rejlik, hogy megfelelő versenyképességi ösztönzők hiányában nem sikerült felszámolni a működési hatékonysági problémákat. Néhány tagállamban mégis közvetlenül, versenytárgyalás nélkül került sor a közpénzből való támogatások odaítélésére. A fenntartható növekedés megteremtése és a közpénzek megtakarítása érdekében elengedhetetlenül szükséges az eredményesség növelése.

---

1 Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé, COM(2011) 144 végleges.

2 Beleértve a vasúttársaságokat és pályahálózat-működtetőket egyesítő integrált társaságokat (holdingtársaságok).

3 Ebből 463 000-en a vasúti személyszállítás területén dolgoznak.

4 A belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitására vonatkozó hatásvizsgálat.

5 A közlekedésről szóló 2011-es fehér könyv.

Noha egyes piacokon kedvező fejleményeket tapasztalunk, a vasúti áruszállítás részaránya 2006 óta 11,5%-ról 10,2 %-ra csökkent[6]. Ugyanebben az időszakban az EU-n belüli vasúti személyszállítás piaci részesedése nagyjából állandó, 6% körüli maradt. A belföldi vasúti piaci szegmens a különböző tagállamokban igen eltérő fejlődést mutatott 2005 és 2010 között: míg Magyarországon több mint 10%-kal visszaesett, Svédországban több mint 20%-kal bővült[7]. Mindez annak ellenére, hogy a szóban forgó időszakban kb. 6000 km hosszúságú nagysebességű vonal épült[8]. A nagysebességű hálózatok a légi közlekedés rovására is növelni tudták piaci részesedésüket, bizonyos útvonalakon ugyanis az utasok a nagysebességű vonatokat preferálták; ezzel a vasút hatékonyabb versenytárssá vált számos útvonal tekintetében. A 2020 és 2035 közötti időszakban valamennyi közlekedési mód közül várhatóan a nagysebességű vasút iránti kereslet fog a legnagyobb mértékben nőni[9]; mindez jelentős növekedési, beruházási és foglalkoztatási lehetőséget von maga után, amelyet ez a csomag is tovább kíván bővíteni.

A legutóbbi Eurobarométer felmérés[10] szerint az európai polgároknak csak 6%-a használja a vasutat legalább egyszer egy héten[11]. A szolgáltatási piac fogyasztók általi osztályozása során[12] a vasúti szolgáltatások 30-ból a 27-edik helyen végeztek, és különösen rosszul szerepeltek az „összehasonlíthatóság” és az „elégedettség” tekintetében. A piacág a második helyre került a legtöbb problémával küzdő piacok sorában, noha ebből a szempontból nagy eltérések mutatkoznak az EU-n belül. A fogyasztók véleménye szerint a gondok nem orvosolhatók kielégítő módon. Az 1990-es évek közepétől az EU egyes részeiben (különösen a viszonylag új tagállamokban) a beruházások hiánya a visszaesés ördögi körét indította el, mivel az infrastruktúra és a vasúti járműállomány állapotának romlása következtében a vasút elveszítette vonzerejét mindenekelőtt abból adódóan, hogy a személygépkocsi-tulajdonosok száma – a javuló életszínvonal következtében – ugrásszerűen megnőtt. A gépkocsik nagy szerepet játszanak a városi közlekedésben: az európaiak 59%-a nem szokta igénybe venni az elővárosi vonatokat. Figyelembe véve az említett körülményeket, valamint azt a tényt, hogy az EU-27-ek lakosságának 75%-a városban él, elmondható, hogy az elővárosi és regionális vasúti személyszállításban óriási piacfejlesztési lehetőség rejlik, különösen, ha a közutak növekvő zsúfoltságára gondolunk[13].

## 2. A JELENLEGI HELYZET

A vasútágazati belső piac megteremtését és ezzel az utasok igényeit jobban kielégítő, hatékonyabb vasúti közlekedést célzó első uniós szabályozás lefektette az alapelveket atekintetben, hogy miként lehet javítani a vasúti ágazat eredményességét fokozatos piacnyitással, független vasúttársaságok és pályahálózat-működtetők létrehozásával, illetve ezek számviteli elkülönítésével. 2000 óta ezek az elvek fokozatosan átültetésre kerültek a gyakorlatba, nem utolsó sorban három egymást követő uniós jogalkotási csomag elfogadása révén. Mindazonáltal az ágazat közlekedésben vállalt részaránya szerény maradt, ami részben arra vezethető vissza, hogy a vasút a városi közlekedésben nem alkalmas sok kisebb táv megtételére (gondoljunk például egy bevásárló körútra), részben azonban a versenyt és az innovációt akadályozó piacra jutási nehézségekre.

---

6 SWD(2012) 246 végleges/2.

7 SDG-jelentés: „Further action at European Level [További fellépés európai szinten] (2012)“

8 A piacnyitásra vonatkozó szabályozási lehetőségekről szóló 2010-es Everis-tanulmány.

9 SDG-jelentés: „Further action at European Level [További fellépés európai szinten] (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 A belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitására vonatkozó hatásvizsgálat.

2012-ben a szóban forgó szabályozás egyes részei egyszerűsítésre, egységes szerkezetbe foglalásra, illetve megerősítésre kerültek az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló 2012/34/EU irányelv[14] révén, alátámasztva a vasúti ágazatra vonatkozó, versennyel, szabályozási felügyelettel és finanszírozási szerkezettel kapcsolatos meglévő előírásokat. Az irányelv növeli a nemzeti szabályozók hatáskörét, javítja a vasúti beruházások keretfeltételeit, és biztosítja a vasúti infrastruktúrához és a vasúttal kapcsolatos szolgáltatásokhoz való méltányosabb hozzáférést. Az irányelvet, mely 2012. december 15-én lépett hatályba, 2015 közepéig kell átültetni.

A piacnyitással párhuzamosan egyéb európai uniós intézkedések is emelték a nemzeti hálózatok átjárhatósági és biztonsági szintjét. A cél egy erősebb európai dimenzióval rendelkező megközelítési mód kialakítása, amely egyfelől megkönnyíti a határkeresztező mozgásokat (azon versenyelőny kihasználása érdekében, amely a nagyobb távolságokat illetően a vasútban rejlik), másfelől alacsonyabb költségek mellett egységes piacot kínál a vasúti berendezések beszállítói számára. Példának okáért a Shift2Rail[15] kezdeményezés a személyszállító járművek, teherszállítás, forgalomirányítási rendszerek és vasúti infrastruktúra lépésenkénti innovációjának előmozdításával hozzájárulhat a vasút mint közlekedési mód fejlődéséhez.

A vasúti infrastruktúrába nagy összegek kerülnek beruházásra. Az új TEN-T stratégia[16] célja egy törzshálózati folyosókkal rendelkező, rendkívül hatékony európai közlekedési hálózat megvalósítása. E prioritások támogatására a Bizottság a következő többéves pénzügyi keret részeként új infrastruktúra-finanszírozási eszközre tett javaslatot, tudniillik az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközre[17]. Az infrastruktúrával kapcsolatos új európai stratégia magában foglalja a vasúti törzshálózat teljes kialakításához szükséges szabályozási keretet és finanszírozást, ami a belső piac alapját jelenti. Az infrastruktúrát érintő beruházások elengedhetetlenek, de önmagukban nem elegendőek a vasúti potenciál kiaknázásához. Ehhez szerkezeti változásokra is szükség van: erőteljesebb és átláthatóbb irányítás és piacnyitás révén javítani kell a működés hatékonyságát és a szolgáltatás minőségét.

Az Európai Tanács 2012. június 28–29-i ülésén az állam- és kormányfők elfogadták a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot[18], amely a hálózati iparágak növekedési és munkahely-teremtési akadályainak felszámolásával az egységes piac megszilárdítását szolgálja. Következésképpen a második egységespiaci intézkedéscsomag 2012. októberi elfogadásakor[19] a Bizottság az EU gazdasági növekedése szempontjából kulcsfontosságú kezdeményezésként határozta meg a negyedik vasúti jogszabálycsomagot.

E csomag célja, hogy elhárítsa a még meglévő akadályokat az egységes európai vasúti térség megvalósulásának útjából.

## 3. AZ ELÉRENDŐ CÉL

### *3.1. Infrastruktúra-irányítás*

Míg a világ egyes tájain (különösen Észak-Amerikában) egymással versengő vasúti infrastruktúrák működnek, az EU hálózatainak többségét országos szinten, egyedi hálózat

14 A 2012/34/EU irányelv.
15 http://www.unife.org/page.asp?pid=194
16 COM(2011) 0650 végleges/2.
17 COM(2011) 0665 végleges.
18 EUCO 76/12 / EUCO 156/12.
19 COM(2012) 573 végleges.

gyanánt tervezték meg. Az infrastruktúra kihasználtsága csak intenzív használat mellett hatékony. Ily módon az európai uniós infrastruktúra természetes monopólium, és vélhetően az is marad. Ezért annak biztosítására, hogy valamennyi vasúttársaság egyenlő és méltányos bánásmódban részesüljön, a meglévő uniós szabályozás a hálózat üzemeléséért felelős pályahálózat-működtetők és a hálózaton bonyolított forgalomért felelős vasúttársaságok bizonyos fokú elkülönülését írja elő. Megköveteli továbbá a díjszabási és kapacitáselosztási rendszerek teljes függetlenségét, mert a szabályozás ebben látja az egyenlő hozzáférés biztosítékát.

A pályahálózat-működtetők azonban – lévén a hálózat természetes monopólium – nem mindig reagálnak a piac igényeire. A felhasználók visszajelzései arra utalnak, hogy a jelenlegi irányítás nem ösztönzi a pályahálózat-működtetőket megfelelőképpen arra, hogy figyelembe vegyék a felhasználói igényeket. Az új piaci szereplők éles bírálatot fogalmaztak meg azzal kapcsolatban, hogy a pályahálózat-működtetők (különösen a holdingtársasági struktúrát képviselők) a személyszállítási szolgáltatásban olykor jelentősen emelték a pálya- és állomáshasználati díjakat a meglévő szolgáltatók által fizetendő díjakhoz képest.

Az információk elosztásának egyenetlensége folytán a meglévő szolgáltatók versenyelőnyhöz jutnak, a teljes pénzügyi átláthatóság hiánya miatt pedig folyamatosan fennáll a kereszttámogatás kockázata. Jó példa az említett versenyelőnyre az a közszolgáltatási szerződés, amelyet a Deutsche Bahn kötött a szász-anhalti vasút tekintetében: ennek keretében a Deutsche Bahn leányvállalata, a DB Regio 15 évre kötelezettséget vállalt a pályahasználati díjak esetleges emeléseinek ellensúlyozására[20]. A vasúttársaságok számára a pályahasználati díjakból adódó többletköltségek holdingtársaság-szinten kompenzálhatók lennének a pályahálózat-működtető által beszedett, ugyanezen díjakból fakadóan megemelkedő bevételekből. Ilyen kompenzációra azonban csak integrált vasúti struktúrában van lehetőség.

A meglévő elkülönítési szabályok nem akadályozzák meg az összeférhetetlenséget, és a jelenleg nem lényegesként meghatározott (pl. beruházás-tervezési, finanszírozási, karbantartási) funkciók betöltése megkülönböztetésekhez vezet egyes új belépőkkel szemben. Az olasz versenyhivatal például büntetést szabott ki a Ferrovie dello Stato (FS) társaságra, és 300 000 eurós bírsággal sújtotta, miután megállapította, hogy 2008 és 2011 között az FS – leányvállalatai révén – „komplex és egységes stratégiát” alkalmazott annak érdekében, hogy az Arenaways társaságot (a határozat idején csődben lévő versenytársát) távol tartsa a nagy haszonnal kecsegtető Milánó–Torinó útvonaltól[21]. Ugyanígy a közelmúltban a francia versenyhivatal is megbüntette az SNCF-t és 60,9 millió eurós bírságot szabott ki rá, mivel a francia vasúti teherszállítási piac 2006-os megnyitását követően különböző versenyellenes gyakorlatokat folytatott. Az SNCF megbízott pályahálózat-működtetőként bizalmas információkat gyűjtött versenytársai menetvonalak ügyében benyújtott kérelmeiről és ezeket felhasználta saját leányvállalata, az SNCF Fret kereskedelmi érdekében[22].

A jelenlegi keretek között nincsenek olyan ösztönzők, amelyek serkentenék az európai együttműködést, illetve a közlekedési módok közötti kooperációt. Szükség volna egy olyan európai uniós vasúti törzsrendszerre, amely képes maximalizálni a hálózati előnyöket.

---

20 Irányítási hatásvizsgálat.

21 Irányítási hatásvizsgálat. Az olasz versenyhivatal e döntése ellen az FS társaságok nemrégiben fellebbeztek a tartományi közigazgatási bírósághoz, amely egyelőre még nem tárgyalta az ügyet.

22 A 2012. december 18-án kelt, 12-D-25 számú döntés.

A Bizottság meglévő TEN-T stratégiájának, az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközre vonatkozó új javaslatnak és a vasúti teherszállítási folyosókkal[23] kapcsolatos hatályban lévő szabályoknak a célja a vasúti kapacitás növelése, a hatékonyság fokozása és a fogyasztói igények jobb kielégítése. Az említett intézkedésekből fakadó lehetséges előnyöket azonban csak úgy lehet elérni, ha elhárulnak a pályahálózat-működtetők hatékony működésének akadályai, és valóban európai távlatot kapnak a szóban forgó intézkedések.

További probléma, hogy a meglévő elkülönítési szabályok, amelyek a pályahálózat-működtetők függetlenségét biztosítják, nehezen átültethetőnek és végrehajthatónak bizonyulnak. Az Európai Unió Bírósága előtt jelenleg is több kötelezettségszegési eljárás van folyamatban. Mivel a jelenlegi jogi keretek elégtelenek az összeférhetetlenség kockázatának és a verseny esetleges torzulásának elhárítására, további jogi beavatkozásra van szükség.

Másfelől bírálatok[24] fogalmazódnak meg azzal kapcsolatban is, hogy a meglévő rendelkezések rossz hatásfokú üzemeltetést és hosszú távon nem megtérülő beruházási döntéseket eredményezhetnek. A Bizottság szerint ezek a tanulmányok nem azt bizonyítják, hogy az elkülönítés *szükségszerűen* hatástalan. Ugyanakkor valóban rámutatnak arra, hogy a hatékonyság elérése érdekében a pályahálózat-működtetőknek felelősséget kell viselniük az infrastruktúra üzemeltetésének valamennyi főbb feladata iránt a hosszú távú beruházások tervezésétől a menetrend elkészítésén és a valósidejű vonatforgalom-irányításon át a karbantartásig. Ugyanígy szükség van a pályahálózat-működtetők és az adott útvonalat használó *összes* vasúttársaság közötti megfelelő együttműködés előmozdítására oly módon, hogy megfelelő irányítási struktúrák biztosítsák a növekvő számú résztvevők érdekeinek összehangolását a nyílt piacon.

Több meglévő vasúti szolgáltató ismertetett tanulmányokat annak bizonyítására, hogy az integrált vasúti társaságok jelentős növekedést tudnak elérni a piacon, ezt azonban érdemes azon komoly aggályok fényében mérlegelni, hogy az integrált struktúra által védett, domináns helyzetű vasúttársaságok „hazai" piacukon tudnak gazdasági előnyökre szert tenni, és ezzel tisztességtelen versenyelőnyhöz jutnak, amikor valahol máshol az EU-ban versenyeznek, vagy éppen belföldön, de új belépőkkel. A nemzeti piacok fenntartása – tehát azon rendszereké, amelyekben az integrált meglévő szolgáltatók dominálnak – szintén akadályát képezik a nagy távolságokon üzemelő páneurópai szolgáltatások fejlődésének.

A Bizottság javasolja az egységes európai vasúti térséget létrehozó irányelv módosítását annak biztosítása érdekében, hogy a pályahálózat-működtetők el tudjanak látni minden olyan feladatot, amely szükséges az infrastruktúra optimalizált, hatékony és megkülönböztetésmentes módon való üzemeltetéséhez. A Bizottság javasolja a pályahálózat-működtetők és a vasúttársaságok intézményi elkülönítését, mivel ez a legegyszerűbb és leghatékonyabb megoldás a szolgáltatók egyenlő versenyfeltételeinek biztosítására. Ugyanakkor amennyiben a tagállamok fenn kívánják tartani a meglévő holdingtársasági struktúrákat, és vele a pályahálózat-működtető tulajdonjogát, a Bizottság a valamennyi vasúttársaságot megillető, valóban tisztességes versenyfeltételek biztosítása érdekében bizottsági ellenőrzési eljárás szigorúan megvizsgált biztosítékok megállapítását javasolja a pályahálózat-működtető függetlenségének megóvására.

A Bizottság meg fogja alkotni a pályahálózat-működtetők irányítási struktúrájára vonatkozó közös szabályokat, amelyek egyenlő bánásmódot biztosítanak a vasúttársaságoknak és garantálják a hatóságok és infrastruktúra-használók megfelelő bevonását az őket is érintő

[23] A 913/2010/EU rendelet.

[24] „EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation" (2012. november); „Realising the potential of GB Rail" (Sir Roy McNulty, 2011.május).

döntések előkészítésébe. A pályahálózat-működtetőknek koordináló szervet kell felállítaniuk a vasúttársaságokkal, a fogyasztókkal és a hatóságokkal való együttműködés céljából, hogy ez utóbbiak érdemben beleszólhassanak a beruházások tervezésébe és a hatékonyságnövelés módjaiba. A Bizottság gazdasági ösztönzőket és teljesítménymutatókat állapít meg a pályahálózat-működtetők eredményességének mérésére és javítására, végül pedig létrehozza a pályahálózat-működtetők európai hálózatát a határokon átnyúló együttműködések előmozdítására, különös figyelemmel a vasúti teherszállítási folyosók és a nemzetközi személyszállítási útvonalak mentén megvalósuló kooperációra.

*3.2. A belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása*

Ahhoz, hogy a vasút vonzóbb alternatívát jelentsen az utasok számára, és a modális váltás lendületet kapjon, javulnia kell a szolgáltatás színvonalának és hatékonyságának. A szűkös közalapok esetében jobb ár-érték arányt lehetne elérni.

A vasúti teherszállítási szolgáltatások piacai már 2007 januárja óta[25], a nemzetközi személyszállítási piacok pedig 2010. január 1-je óta[26] teljes mértékben nyitva állnak a verseny előtt, a belföldi személyszállítási szolgáltatások nemzeti piacai azonban továbbra is túlnyomórészt zártak, és a nemzeti monopóliumok hídfőállásait képezik[27].

A más közlekedési módokkal való összevetésben nagyobb társadalmi előnyökkel járó és kisebb környezeti hatásokat okozó, színvonalas integrált vasúti szolgáltatások fenntartásához továbbra is szükség van arra, hogy az EU-ban a vasúti szolgáltatások jelentős részét (az utaskilométerek 66%-át) olyan közszolgáltatási szerződések keretében nyújtsák, amelyeket a tagállamok, a regionális vagy helyi hatóságok határoznak meg és támogatnak.

Azonban a jogi akadályoknak csupán a nyílt hozzáférés engedélyezésével történő elhárítása nem elegendő, mivel a legtöbb belföldi szolgáltatást közszolgáltatási szerződés keretében nyújtják. A belföldi piacon folyó versenyt ezért két szinten kell kezelni; egyrészt „a piacon" folyó verseny szintjén azon szolgáltatások esetében, amelyek nyílt hozzáférés révén nyújthatók, másrészt „a piacért" folytatott verseny szintjén, lehetővé téve átlátható és költséghatékony közszolgáltatási szerződések megkötését, amint az ma néhány tagállamban már gyakorlat.

A meglévő szabályok tág hatáskört biztosítanak az illetékes hatóságok számára a vasúti közlekedés terén a közszolgáltatási szerződések közvetlen odaítélésére, elkerülve azok versenytárgyalási eljárás útján történő odaítélését (noha ez más közlekedési módok közszolgáltatási szerződéseinél általános követelmény)[28]. A közvetlenül odaítélt közszolgáltatási szerződések a teljes európai uniós utaskilométer-szám 42%-át fedik le[29], ami érthetővé teszi azt a tényt, hogy a vasúttal rendelkező 25 tagállamból 16-ban a meglévő szolgáltatók 90%-os piaci részesedéssel rendelkeznek[30].

A közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos németországi, svédországi és hollandiai versenyadatok azt mutatják, hogy a közbeszerzés az illetékes hatóságok számára olykor akár 20–30 %-os megtakarítást eredményez[31]: ez újra beruházható a szolgáltatás javítására vagy felhasználható más területen. Más liberalizált piacokkal kapcsolatban – például

25 A 91/440/EGK irányelvet módosító 2004/51/EK irányelv.
26 A 91/440/EGK irányelvet módosító 2007/58/EK irányelv.
27 Az Egyesült Királyság, Németország, Svédország és Olaszország egyoldalúan megnyitotta belföldi piacát.
28 Az 1370/2007/EK rendelet.
29 A belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitására vonatkozó hatásvizsgálat.
30 A piaci részesedés csak az Egyesült Királyságban, Svédországban és Észtországban 50% alatti.
31 A belföldi vasúti személyszállítási piacra vonatkozó hatásvizsgálat.

Svédországban és az Egyesült Királyságban – jól látszik, hogy javult a minőség és a szolgáltatások elérhetősége, ennek következtében évről évre nőtt az utasok elégedettsége, illetve tíz év alatt több mint 50%-kal nőtt az utasok száma. A szolgáltatások emelkedő színvonala egyértelműen az utasok javát szolgálja, az adófizetőknek pedig mintegy 30–40 milliárd eurónyi megtakarítást jelent[32].

Az érdekeltek visszajelzései szerint a járműállományhoz (vonatokhoz) való hozzáférés kérdése komoly akadály az új belépők számára. Legalább nyolc tagállamban a járművek továbbra is túlnyomórészt a meglévő vasúttársaságok tulajdonában vannak, amelyek nem tudják vagy akarják vonzó üzleti feltételekkel rendelkezésre bocsátani azokat. Ausztriában például több új belépő is arról panaszkodott a Schienen-Control nemzeti szabályozónak, hogy az ÖBB a felesleges vasúti járműveket vagy leselejtezi, vagy kizárólag Ausztrián kívüli vasúttársaságoknak adja el azzal a feltétellel, hogy azok a járműveket nem értékesíthetik tovább az új osztrák belépőknek.

A kötelező jegyrendszert működtető meglévő nemzeti szolgáltatók – például Németországban és a Cseh Köztársaságban – akár 25%-os jegyeladási jutalékkal számolhatnak. Ez a diszkriminatív hatás eltántorítja a piacra lépőket. Egyes tagállamokban az új piacra lépőknek fizetett visszatérítés két évet is igénybe vehet, míg más tagállamokban 1,5%-os jutalékkal nyolc napon belül sor kerül a kifizetésre[33].

A jogi akadályok megszüntetésére a Bizottság az egységes európai vasúti térséget létrehozó irányelv módosítása révén a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitását javasolja a hozzáférés korlátozásának lehetőségével abban az esetben, ha egy közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlya veszélybe kerül.

A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet[34] módosításával a Bizottság a közszolgáltatási versenytárgyalási eljárás kötelezővé tételét kívánja bevezetni 2019 decemberétől. E szerződések és az alapul szolgáló közszolgáltatási kötelezettségek hatókörét a Szerződés alapelvein nyugvó kritériumokkal összhangban kell meghatározni. Annak elkerülésére, hogy a szerződések olyan kiterjedt földrajzi hatókörrel rendelkezzenek, amely alkalmas lehet piacok elszigetelésére, a Bizottság javasolja a szerződésbe foglalható legnagyobb hatókör rugalmas meghatározását. A legalsó küszöb, amelynek értéke alatt a szerződések közvetlenül odaítélhetők, lehetővé teszi az illetékes hatóságok számára, hogy ne alkalmazzanak közbeszerzési versenytárgyalási eljárást, ha a közpénzek várható megtakarítása nem haladja meg a közbeszerzés költségeit. E jogalkotási csomag elfogadása után a közvetlenül odaítélt szerződések érvényessége nem tarthat tovább 2022. december 31-nél.

Annak biztosítására, hogy a tagállamok és a regionális/helyi ajánlatkérők a közszolgáltatási szerződéseket koherens, integrált és hatékony módon kössék meg, a javasolt rendelkezések arra kötelezik az illetékes hatóságokat, hogy dolgozzanak ki személyszállítási stratégiai célokat tartalmazó tömegközlekedési terveket, többek között a személyszállítási közszolgáltatás általános ellátási és teljesítményszerkezetére vonatkozóan. Ezeket a terveket a városi mobilitás cselekvési terveinek[35] követelményeivel összhangban kell összeállítani. A kötelező eljárásokkal kapcsolatos, illetékes hatóságra háruló minden további adminisztratív terhet szokásos esetben a támogatások várható megtakarításai ellensúlyozzák. A teljes átláthatóság biztosítása érdekében az illetékes hatóságok kötelesek a közszolgáltatási

---

32 SDG-jelentés.

33 A belföldi vasúti személyszállítási piacra vonatkozó hatásvizsgálat.

34 Az 1370/2007/EK rendelet a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

35 COM(2009) 490 végleges.

szerződések minden lehetséges kérelmezőjének rendelkezésére bocsátani bizonyos működési, technikai és pénzügyi adatokat, lehetővé téve számukra, hogy ajánlataikat megfelelő információkra alapozva tegyék meg, és ezzel fokozódjon a verseny, a polgárok pedig élvezhessék ennek előnyeit.

A hálózati hatások megőrzése érdekében a tagállamok, illetékes hatóságok és vasúttársaságok ösztönzést kapnak olyan nemzeti szintű integrált jegykiadási rendszer kialakítására, amelyben érvényesülnek a megkülönböztetésmentességre vonatkozó követelmények.

Azon tagállamokban, amelyekben nincsenek jól működő vasútijármű-lízingpiacok, az illetékes hatóságoknak a közszolgáltatási szerződésekre vonatkozó piaci versenyképesség magas szintjének elérése érdekében meg kell hozniuk a megfelelő járművekhez való megkülönböztetésmentes hozzáférést biztosító intézkedéseket.

Összefoglalásként elmondható, hogy a szóban forgó javaslatok elő fogják mozdítani a közúti és légi közlekedésről történő modális váltást, jobb ár-érték arányt teremtenek a közpénzek felhasználása tekintetében és végigviszik a – teherszállítás, nemzetközi személyszállítás és egyéb szállítási piacok tekintetében már megkezdett – piacnyitási folyamatot.

*3.3. Átjárhatóság és biztonság*

Statisztikai szempontból a vasúti közlekedés utaskilométerenkénti biztonságossági szintje sokkal jobb, mint a közúti közlekedésé (2010-ben 62 utast ért halálos baleset, míg az EU közútjain a halálos áldozatok száma 31 000 volt[36]); az elmúlt évtizedben a biztonság még tovább javult. A modális váltás tehát biztonsági előnyökkel járna.

Noha a jelenlegi technikai előírások és jóváhagyások igen biztonságos rendszert alkotnak, e rendszer alkalmazása szétaprózódik az Európai Vasúti Ügynökség (ERA) és a nemzeti hatóságok között, ami nemcsak rendkívüli adminisztratív költségekkel jár, de gátolja a piacra jutást is, különösen az új belépők és a vasútijármű-gyártók esetében. A legnagyobb gond, hogy az európai uniós átjárhatósági műszaki előírások mellett továbbra is érvényben vannak nemzeti műszaki és biztonsági szabályok, ami szükségtelenül nehézségeket okoz a vasúttársaságoknak. Az ERA becslése szerint az EU-ban jelenleg több mint 11 000 ilyen szabály létezik[37].

Az új vasúti járművek engedélyeztetési eljárásai akár két évig is eltarthatnak és akár 6 millió euróba is kerülhetnek, ami jóval hosszabb idő és nagyobb költség, mint amellyel a légi járművek engedélyezése esetében számolhatunk. Az érdekeltek számadataiból kiderül, hogy az engedélyeztetési költségek a mozdonyok költségének 10%-át is kitehetik országonként, azaz egy három tagállamban használni kívánt jármű engedélyezési költsége elérheti a beszerzési ár 30%-át is.

Ezenkívül a vasúttársaságoknak a biztonsági tanúsítványok megszerzéséért fizetniük kell a nemzeti biztonsági ügynökségek felé is, ami bizonyos esetekben két emberévnyi költséget tesz ki, nem beszélve a mintegy 70 000 eurós adminisztratív és tanácsadási költségről[38]. A piacra lépési eljárás tekintetében megállapítható, hogy túlzottan bürokratikus, különösen az új vasúttársaságok esetében, hiszen az ebben a kategóriában lévő piaci szereplők jobban megszenvedik a bonyolult és késedelmes eljárásokat, tekintettel arra, hogy emberi és gazdasági erőforrásaik korlátozottak.

---

36 Az Eurostat adatai.

37 Átjárhatósági és biztonsági hatásvizsgálat.

38 Átjárhatósági és biztonsági hatásvizsgálat.

A nemzeti biztonsági ügynökségek járműengedélyeztetési és biztonsági tanúsítási eljárásai között egyértelmű eltérések vannak, a tanúsítványok és engedélyek kibocsátására megállapított határidőket pedig egyes nemzeti biztonsági ügynökségek szisztematikusan megkerülik azzal, hogy további dokumentumokat kérnek be és kiegészítő vizsgálatokat követelnek meg.

A belső piacban rejlő lehetőségek megvalósulásához nagyobb fokú uniós szintű harmonizációra van szükség, ezért a Bizottság az ERA-rendelet felülvizsgálatát javasolja annak érdekében, hogy az Ügynökségre ruházódjék át a járművek forgalombahozatali engedélyeinek kiadásával és a vasúttársaságok biztonsági tanúsításával kapcsolatos hatáskör. Az ERA – miközben a jogi felelősség rajta nyugodna – szorosan együttműködne a releváns nemzeti biztonsági ügynökségekkel. Egyszersmind megnövekedne szerepe a nemzeti szabályok és a nemzeti biztonsági ügynökségek felügyeletében, valamint az európai vasúti forgalomirányítási rendszer (ERMTS) kialakításának előmozdításában. Az ERA szerepének javasolt megváltoztatása visszatükröződne a vasúti biztonsági és átjárhatósági irányelvek módosításában is, ami lehetőséget adna a meglévő rendelkezések egyértelműsítésére és egyszerűsítésére, a korábbi módosítások egységes szerkezetbe foglalására és a szabályozás korszerűsítésére. E változások mellett az ERA irányítási rendszere és belső működési módozatai is javulnának, valamint összhangba kerülnének a decentralizált európai uniós ügynökségek nemrég elfogadott közös nyilatkozatával és közös megközelítésével[39].

E javaslatok célja az új vasúttársaságok piacra jutási idejének, illetve a járművek engedélyeztetési idejének és költségének 20–20%-kal való csökkentése. Öt év alatt ez 500 millió eurónyi megtakarítást eredményezne[40], és hozzájárulna az európai vasúti közlekedési ágazat versenyelőnyének megszerzéséhez és vezető szerepének megtartásához a világpiacokon.

### *3.4 Társadalmi dimenzió*

A vasúti ágazat a következő tíz évben egyszerre fog szembesülni az aktív népesség elöregedéséből fakadó kihívásokkal és a piacnyitás hatékonyságnövelő hatásaival. Körülbelül a vasúti dolgozók 30%-a vonul nyugdíjba a következő 10 évben[41], ami létszámhiányhoz fog vezetni, miközben több vasúttársaságnál a termelékenység és hatékonyság javítása érdekében szerkezeti átalakítást kell elvégezni. A pályahálózat-működtetők és a vasúttársaságok elkülönítése a járulékos munkák miatt rövid távon több embert igényel. Fontos tehát, hogy az innovatív és magas képzettséget igénylő szakmák tekintetében megfelelő munkabér biztosításával növekedjen a vasúti közlekedési ágazat vonzereje.

A piac megnyitását követően a dolgozók számára megfelelő biztosítékokat nyújtanak a jelenlegi jogszabályok, köztük a vállalkozások átruházásáról szóló irányelv[42], amely meghatározza a személyzet kötelező átvételére vonatkozó feltételeket közszolgáltatási szerződés odaítélése esetén, vagy ha vagyonelemeket (például járművek) ruháznak át más vasúttársaságra. A közszolgáltatási kötelezettségekről szóló rendelet értelmében az illetékes hatóságok megkövetelhetik a személyzet átvételét[43], és/vagy előírásokat és kritériumokat határozhatnak meg a közszolgáltatási szerződésnek egy másik vasúttársaság részére történő odaítélése esetén. A nyitott hozzáférést biztosító piaci működés hatásai nyilván csak

39 Az EU Tanácsa (2012) 11450/12.
40 Átjárhatósági és biztonsági hatásvizsgálat.
41 A belföldi vasúti személyszállítási piacra vonatkozó hatásvizsgálat.
42 A 2001/23/EK irányelv.
43 A 2001/23/EK irányelv alkalmazásán túlmenően.

fokozatosan fognak megmutatkozni, az új belépők megjelenése azonban serkentően fog hatni a növekedésre és a munkaerő-piaci lehetőségekre.

Az európai vasúttársaságok európai szociális partnereik révén részt vehetnek a vasúti szociális ágazati párbeszéddel foglalkozó bizottság munkájában.

A jól képzett és kellőképpen motivált munkaerő rendelkezésre állása az ágazatban nélkülözhetetlen a hatékony és versenyképes közlekedési szolgáltatások nyújtásához. A munkahelyminőség kérdésének kezelése nélkül nehéz lesz optimális mértékű elmozdulást elérni a fenntartható közlekedési rendszer irányába. Ott, ahol a vasúti közlekedési ágazatban már verseny folyik, nem csökkentek a munkabérek[44]. A nyitott piaci példák azt bizonyítják, hogy az új belépők vonzó fizetési feltételeket kínálnak annak érdekében, hogy a legjobb személyzetet alkalmazhassák és fejleszthessék a szolgáltatásukat. A piacnyitást követően várhatóan nem csökken a foglalkoztatás szintje, amint azt a piacaikat teljes mértékben megnyitó tagállamok – például az Egyesült Királyság és Svédország – tapasztalatai mutatják[45]. A foglalkoztatás valójában azokban az országokban esett vissza erőteljesebben, amelyek zárva tartják a piacaikat. A vasúti közlekedés növekvő eredményessége és vonzereje emelni fogja a kereslet és a beruházások (pl. vasúti járművek beszerzése) szintjét is, ami valószínűleg kedvezően fog kihatni a dolgozók helyzetére.

## 4. A NEGYEDIK VASÚTI CSOMAG

A negyedik vasúti csomag jogalkotási javaslatokat tartalmaz a következő jogszabályok módosítását érintően:

- Az Európai Parlament és a Tanács 2012/34/EU irányelve (2012. november 21.) az egységes európai vasúti térség létrehozásáról (átdolgozás)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról
- Az Európai Parlament és a Tanács 881/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az Európai Vasúti Ügynökség létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/49/EK irányelve (2004. április 29.) a közösségi vasutak biztonságáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/57/EK irányelve (2008. június 17.) a vasúti rendszer Közösségen belüli kölcsönös átjárhatóságáról,

  valamint a vasúti vállalkozások elszámolásainak normalizálására vonatkozó közös szabályokról szóló 1192/69/EGK rendelet hatályon kívül helyezésére vonatkozóan.

## 5. AZ INTEGRÁLT STRATÉGIAI MEGKÖZELÍTÉS SZÜKSÉGESSÉGE

Egyes vasúti szolgáltatások rossz hatásfoka és minősége hátterében a verseny gyengesége, a még fennálló piaci torzulások és az optimálistól eltérő struktúrák állnak. A holisztikus megközelítés jegyében fogant negyedik vasúti csomag kezelni kívánja a hosszadalmas és költséges eljárásokkal, az új belépők előtt tornyosuló akadályokkal és az egymástól eltérő tagállami hozzáférési szabályokkal kapcsolatos valamennyi kérdést.

A csomag részét alkotó kezdeményezések kölcsönösen erősítik egymást: hozzájárulnak egy hatékonyabb, a fogyasztók igényeit jobban kielégítő ágazat megteremtéséhez, és a vasúti

[44] A belföldi vasúti személyszállítási piacra vonatkozó hatásvizsgálat.
[45] A belföldi vasúti személyszállítási piacra vonatkozó hatásvizsgálat.

közlekedés vonzerejének növeléséhez más közlekedési módokhoz képest. Valamennyi intézkedés célja, hogy megkönnyítse az új szolgáltatók piacra lépését. Az egyes kezdeményezések hatásai összekapcsolódnak, így szinergiák jönnek létre. A *de jure* piacnyitás hatékonysága attól függ, hogy teljesülnek-e és hatékonyan működnek-e bizonyos „keretfeltételek”, például hogy megkülönböztetésmentes legyen az infrastruktúrához, a megfelelő járművekhez, az állomásokhoz való hozzáférés vagy a menetvonal-elosztás, ideértve a forgalomirányítást is. Annak érdekében, hogy a piacnyitás sikeres legyen, meg kell őrizni a hálózati hatásokból fakadó előnyöket. E keretfeltételek közül egyesek a belföldi személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitásával kapcsolatos kezdeményezések, mások az infrastruktúra-működtetés javulását célzó javaslat révén valósulnak majd meg. Az új belépők rossz hozzáférési feltételeinek jobbítását szolgáló szinergiák kialakulását várhatóan az infrastruktúra megkülönböztetésmentes rendelkezésre állása és azon eljárások egyszerűsödése hozza majd magával, amelyek a vasúttársaságok biztonsági tanúsítványainak és a járművek forgalombahozatali engedélyeinek kiadására vonatkozik.

Ezek a változások fokozni fogják a versenyt, biztosítják a teljes pénzügyi átláthatóságot és megszüntetik annak kockázatát, hogy a (gyakran közpénzekből finanszírozott) pályahálózat-működtetők és a vasúttársaságok által nyújtott vasúti szolgáltatások között kereszttámogatás jöjjön létre. Ez segíteni fogja a tisztességes pénzügyi feltételek megteremtését és mérsékli majd az összeférhetetlenségek kockázatát. A méltányos piacra jutási feltételek és a résztvevők számának növekedése végül új üzleti aktivitást és forgalomnövekedést fog eredményezni. A fokozódó versenynyomás és a piaci szereplők specializálódása szintén kedvező hatással lesz az eredményességre és a hatékonyságra, és emelni fogja a vasúti közlekedési infrastruktúrába történő beruházások szintjét.

A „nyílt hozzáférésnek” és a közszolgálati szerződések versenytárgyalási eljárás útján történő odaítélésének kombinációja további piacnyitást tesz majd lehetővé, amint azt a vasúti teherszállítás és a nemzetközi vasúti személyszállítás piacai esetében is tapasztalhattuk; a fejlettebb teherszállítási piac tekintetében bebizonyosodott, hogy mindez a vasút piaci részarányának növekedését eredményezte. A javaslat döntő lépést jelent az egységes európai vasúti térség teljes kialakítása felé.

Ha az erősebb verseny a vasutat vonzóbbá és az ágazatot a fogyasztói igények iránt érzékenyebbé tette, a vasúti vállalkozások képesek lesznek felvenni a versenyt a többi közlekedési ágazat képviselőivel. A nagysebességű személyszállítási szolgáltatások révén a vasút a korábbiaknál nagyobb mértékben lesz képes versenyezni a légiközlekedéssel. A teherszállítási ágazat növelni fogja piaci részesedését, és ezzel hozzá fog járulni az éghajlat-változási célkitűzések teljesüléséhez.

A növekedés és a vasút aktívabb részvétele következtében a vasúttársaságoknál és a vasúti létesítmények üzemeltetőinél nőni fog a kereslet egyfelől a jól képzett vasúti dolgozók iránt, másfelől a járművek iránt, ami megint csak új munkahelyeket teremt a vasúti járműgyártásban.

A biztonsági tanúsítási és járműengedélyeztetési eljárások hatékonyabbá válása, a biztonsági tanúsítványok és járműengedélyek megkülönböztetésmentes kiadása és elismerése EU-szerte, valamint a nemzeti jogi keretek egységesebbé tétele elősegíti, hogy az új vasúttársaságok piacra jutásának folyamata kevesebb időt vegyen igénybe, egyszersmind jobban alkalmazkodjon az igényekhez.

A negyedik vasúti csomag integrált megközelítést biztosít, amely megteremti az egész vasúti közlekedési ágazat növekedésének feltételeit, gyarapítva annak piaci részesedését azáltal, hogy egyre megbízhatóbbá és hatékonyabbá válik. A csomag javítani fogja a szolgáltatások

színvonalát, és lehetővé teszi, hogy a vasút kiaknázza kihasználatlan potenciáljait, és ezzel valódi és vonzó közlekedési alternatívává váljon.

A negyedik vasúti csomag magában foglalja az alábbi dokumentumokat is:

- A Bizottság jelentése a vasúti rendszer átjárhatósága terén elért eredményekről;
- A Bizottság jelentése a vonaton dolgozó egyéb alkalmazottak profiljáról és feladatairól;
- A Bizottság jelentése a nemzetközi vasúti személyszállítási piac megnyitását célzó 2007/58/EK irányelv rendelkezéseinek végrehajtásáról;
- Bizottsági szolgálati munkadokumentum az ERA-rendelet felülvizsgálatával kapcsolatos hatásvizsgálatról;
- Bizottsági szolgálati munkadokumentum a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitásával kapcsolatos hatásvizsgálatról;
- Bizottsági szolgálati munkadokumentum az egységes európai vasúti térség vasúti infrastruktúrájának irányításával kapcsolatos hatásvizsgálatról.