



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

0

**„ČETRTE ŽELEZNIŠKI PAKET – DOKONČNO OBLIKOVANJE ENOTNEGA
EVROPSKEGA ŽELEZNIŠKEGA OBMOČJA ZA SPODBUJANJE EVROPSKE
KONKURENČNOSTI IN RASTI“**

(Besedilo velja za EGP)

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o

„ČETRTE ŽELEZNIŠKI PAKET – DOKONČNO OBLIKOVANJE ENOTNEGA EVROPSKEGA ŽELEZNIŠKEGA OBMOČJA ZA SPODBUJANJE EVROPSKE KONKURENČNOSTI IN RASTI“

(Besedilo velja za EGP)

1. UVOD

V beli knjigi o prometu iz leta 2011¹ je bila predstavljena vizija vzpostavitve enotnega evropskega železniškega območja in določen pristop Komisije za zagotavljanje dolgoročne konkurenčnosti prometa v EU, obravnavala pa je tudi pričakovano rast, energetska varnost in dekarbonizacijo. Pomemben vidik politike je okrepiti vlogo železnic, saj je odvisnost od nafte v drugih sektorjih težko zmanjšati. Vendar je to mogoče uresničiti samo, če železnice nudijo učinkovite in privlačne storitve ter če odpravimo regulativne težave, nedelovanje trga, ovire za vstop na trg ter obremenjujoče upravne postopke, ki ovirajo učinkovitost in konkurenčnost.

Evropska železniška industrija ustvari za 73 milijard EUR prometa² in zaposluje 800 000 ljudi³. Javni organi vsako leto vlagajo znatne vsote v železniški sektor. Leta 2009 so države za obveznost javnih služb plačale 20 milijard EUR in še 26 milijard EUR v obliki javnih naložb v infrastrukturo⁴.

V večini držav članic EU so se javna plačila znatno povečala, medtem ko je bila rast potniških kilometrov zmernejša. Na splošno se je število potniških kilometrov med letoma 2005 in 2010 povečalo za 4,3 %⁵. Znatne naložbe javnega sektorja, zlasti v novih državah članicah EU, kjer so se izplačila subvencij v šestih letih več kot podvojila, same po sebi niso zagotovile enakovrednega povečanja železniškega povpraševanja. Razlog za to je deloma nezmožnost omejitve operativne neučinkovitosti, ki je posledica pomanjkanja ustreznih konkurenčnih spodbud. Kljub temu pa se v nekaterih državah članicah javna sredstva dodeljujejo brez konkurenčnega razpisnega postopka. Za trajnostno rast in v korist državne blagajne je nujno potrebna večja učinkovitost.

Čeprav je bil razvoj na nekaterih trgih pozitiven, se je delež tovarnega železniškega prometa od leta 2000 zmanjšal z 11,5 % na 10,2 %⁶. V istem obdobju je potniški železniški promet v prometu znotraj EU ostal razmeroma nespremenjen in predstavlja okoli 6 %. Razvoj tržnih segmentov domačega železniškega prometa je bil med državami članicami neenak, med letoma 2005 in 2010 se je na Madžarskem na primer zmanjšal za več kot 10 %, na Švedskem

¹ Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu, COM(2011) 144 final.

² Vključuje upravljavce infrastrukture, ki so del prevoznikov v železniškem prometu (holdingi).

³ 463 000 zaposlenih v potniškem železniškem prometu.

⁴ Ocena učinka o odpiranju trga za storitve železniškega potniškega prometa v notranjem omrežju (ocena učinka).

⁵ Bela knjiga o prometu iz leta 2011.

⁶ SWD(2012) 246 final/2.

pa povečal za več kot 20 %⁷. Rezultat je tak kljub uvedbi okoli 6 000 kilometrov železniških prog za visoke hitrosti v istem obdobju⁸. Visokohitrostna omrežja so v primerjavi z zračnim prometom pridobila tržni delež in so na nekaterih progah postala najljubši način potovanja, kar železnicam omogoča, da so lahko na številnih progah bolj konkurenčne. Pričakuje se, da se bo povpraševanje po visokohitrostnih železniških omrežjih v obdobju 2020–2035 od vseh vrst prometa najbolj povečalo⁹, kar bo lahko zagotovilo rast, naložbe in zaposlovanje – področja, ki si jih ta paket prizadeva še bolj razviti.

Iz zadnje raziskave Eurobarometer¹⁰ je razvidno, da 6 % Evropejcev uporablja vlak vsaj enkrat tedensko¹¹. Potrošniki¹² so železniške storitve od 30 ocenjevanih storitev uvrstili na 27. mesto, pri čemer so se najslabše odrezale na področju primerljivosti in zadovoljstva. Železniški trg je drugi po številu težav, pri čemer se razmere po EU zelo razlikujejo. Potrošniki ne verjamejo, da je mogoče težave zadovoljivo rešiti. Od sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja je pomanjkanje naložb v nekaterih delih EU (zlasti v novejših državah članicah) povzročilo začaran krog upadanja, pri čemer je železniški promet zaradi propadanja infrastrukture in železniškega voznega parka postal neprivlačen, še zlasti ob vse večjem deležu lastništva avtomobilov, ki je posledica večje blaginje. Avtomobili predstavljajo velik delež mestnega prevoza in 59 % Evropejcev nikoli ne uporablja primestnih vlakov. Glede na navedeno in na dejstvo, da je urbanizacija v državah EU-27 75-odstotna, obstaja velik razvojni potencial za primestni in regionalni potniški železniški promet, zlasti zaradi vse več zastojev na cestah¹³.

2. KAKŠNO JE TRENUTNO STANJE

Da bi vzpostavili notranji trg za železniški promet in posledično učinkovitejšo industrijo, ki se bolje odziva na zahteve strank, zgodnja zakonodaja EU določa osnovna načela za izboljšanje učinkovitosti železniškega prometa s postopnim odpiranjem trga, ustanavljanjem neodvisnih prevoznikov v železniškem prometu in upravljavcev infrastrukture ter ločevanjem računov med njimi. Od leta 2000 so se ta načela postopoma začela uresničevati, nenazadnje tudi s sprejetjem treh zaporednih paketov zakonodaje EU. Vendar je delež železniškega prometa še vedno skromen, delno zaradi primernosti (železniški promet na primer ni praktičen za številne mestne prevoze na kratkih razdaljah, kot je obisk trgovine), pa tudi zaradi ovir pri vstopanju na trg, ki ovirajo konkurenco in inovacije.

Leta 2012 so bili deli zakonodaje poenostavljeni, prečiščeni in dodatno okrepljeni z Direktivo 2012/34/EU o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja¹⁴, ki je okrepila obstoječe določbe o konkurenci, regulativnem nadzoru in finančni arhitekturi železniškega sektorja. To krepi pristojnosti nacionalnih regulatorjev, izboljšuje okvir za naložbe v železnice ter zagotavlja pravičnejši dostop do železniške infrastrukture in z železnico povezanih storitev. Direktiva je začela veljati 15. decembra 2012, njen prenos pa je predviden do sredine leta 2015.

Hkrati z odpiranjem trga so medobratovalnost in varnost nacionalnih omrežij izboljšali še drugi ukrepi EU. Namen bolj evropskega pristopa k železnici je olajšati čezmejno gibanje, da

⁷ Poročilo SDG – Nadaljnji ukrepi na evropski ravni (2012).

⁸ Študija Everis o regulativnih možnostih v zvezi z odpiranjem trga (2010).

⁹ Poročilo SDG – Nadaljnji ukrepi na evropski ravni (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 Ocena učinka o odpiranju trga za storitve železniškega potniškega prometa v domačem omrežju.

¹⁴ Direktiva 2012/34/EU.

bi lahko železnice izkoristile svoje konkurenčne prednosti železniškega prometa na daljših razdaljah in zagotovile enoten trg dobaviteljev železniške opreme z nižjimi stroški. Pobuda Shift2Rail¹⁵ bi na primer prispevala k razvoju železnic kot vrste prevoza s spodbujanjem postopnih inovacij za tirna vozila za prevoz potnikov, tovorni promet, sisteme za upravljanje prometa in železniško infrastrukturo.

V železniško infrastrukturo so bile opravljene velike naložbe. Nova politika vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T)¹⁶ si prizadeva za izjemno učinkovito evropsko prometno omrežje z močnimi osrednjimi železniškimi žilami. Komisija je predlagala nov instrument za financiranje infrastrukture za naslednji večletni finančni okvir, ki podpira te prednostne naloge: instrument za povezovanje Evrope (CEF)¹⁷. Nova infrastrukturna politika EU zagotavlja potreben regulativni okvir in financiranje za dokončanje osrednjega železniškega omrežja kot osnove za notranji trg. Naložbe v infrastrukturo so ključne, vendar ne zadostujejo za uresničitev potenciala železnic. To zahteva tudi strukturne spremembe za izboljšanje operativne učinkovitosti in kakovosti storitev z zanesljivejšim in preglednejšim upravljanjem ter odpiranjem trga.

Vodje držav in vlad so na zasedanju Evropskega sveta 28. in 29. junija 2012 sprejeli „Pakt za rast in delovna mesta“¹⁸, namen katerega je okrepiti enotni trg z odstranjevanjem ovir za spodbujanje rasti in delovnih mest v mrežnih gospodarskih panogah. Komisija je ob sprejetju Akta za enotni trg II oktobra 2012¹⁹ opredelila četrti železniški paket kot ključno pobudo za spodbujanje rasti v EU.

Namen tega paketa je bil odpraviti preostale ovire za enotno evropsko železniško območje.

3. PRIHODNJI KORAKI

3.1 Upravljanje infrastrukture

Čeprav obstajajo v nekaterih delih sveta (zlasti v Severni Ameriki) konkurenčne železniške infrastrukture, je bila večina omrežij v EU zasnovanih na ravni posameznih držav kot posamična omrežja. Poleg tega učinkovita uporaba infrastrukture temelji na intenzivni uporabi. Tako bo infrastruktura v EU verjetno ostala naravni monopol. Obstoječa zakonodaja EU zato zahteva stopnjo ločevanja med upravljavci infrastrukture, ki upravljajo z omrežji, in prevozniki v železniškem prometu, ki v navedenem omrežju nudijo železniške storitve, da bi zagotovili pošteno in enakopravno obravnavo vseh prevoznikov v železniškem prometu. Potrebna je popolna neodvisnost pri zaračunavanju in dodeljevanju infrastrukturnih zmogljivosti, saj sta ključnega pomena za zagotavljanje enakega dostopa.

Upravljavci infrastrukture kot naravnega monopola pa se ne odzivajo vedno na potrebe trga in informacije uporabnikov kažejo, da trenutno upravljanje ne zagotavlja dovolj spodbud, da bi se upravljavci odzivali na potrebe uporabnikov. Zlasti v zvezi z upravljavci infrastrukture v holdingih novi akterji na trgu močno kritizirajo dejstvo, da upravljavci infrastrukture včasih znatno povišajo uporabnino dostopa do tirov in postaj za potniški promet v primerjavi s stroški prvotnih operaterjev.

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

¹⁶ COM (2011) 650final/2.

¹⁷ COM/2011/0665 final.

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

¹⁹ COM(2012) 573 final.

Nesorazmernost informacij pomeni konkurenčno prednost za prvotne operaterje, obenem pa obstaja trajno tveganje navzkrižnega subvencioniranja zaradi pomanjkanja celovite finančne preglednosti. Primer take prednosti je javno naročilo za storitve za železnice v nemški zvezni državi Saška-Anhalt, ki je bilo dodeljeno Nemškim železnicam (Deutsche Bahn – DB) na podlagi zaveze podružnice DB, DB Regio, da bo nadomestila vsako povečanje uporabnine dostopa do tirov v naslednjih 15 letih²⁰. Ti dodatni stroški uporabnin za prevoznike v železniškem prometu bi se na ravni holdinga nadomestili s povečanimi prihodki, ki izhajajo iz istih uporabnin, ki jih pobira upravljavec infrastrukture. Takšno nadomestilo je na voljo samo za integrirane železniške strukture.

Obstoječe zahteve po ločevanju ne preprečujejo navzkrižja interesov in naloge, ki trenutno niso opredeljene kot nujne (kot so načrtovanje naložb, financiranje in vzdrževanje), so povzročile diskriminacijo nekaterih novih udeležencev na trgu. Italijanski organ za konkurenco je na primer oglobil italijanske državne železnice (Ferrovie dello Stato – FS) s 300 000 EUR, ker so s podružnicami z „zapleteno in enotno strategijo“ iz konkurence na dobičkonosni progi med Milanom in Torinom med letoma 2008 in 2011²¹ izločile podjetje Arenaways (konkurenta, ki je bil v času odločbe že v stečaju). Francoski organ za konkurenco je na isti način pred kratkim oglobil nacionalno družbo francoskih železnic (Société Nationale des Chemins de fer français – SNCF) s 60,9 milijona EUR za različne protikonkurenčne prakse po odprtju francoskega trga železniškega prometa leta 2006. SNCF je kot pooblaščen upravljavec infrastrukture zbiral zaupne informacije o zahtevah vlakovnih poti, ki so jih predložili konkurenti, in jih uporabil za komercialni interes svoje tovarne podružnice, SNCF Fret.²²

Sedanji sistem ne predvideva nobenih spodbud za evropsko in intermodalno sodelovanje. Vzpostaviti je treba osrednji železniški sistem EU s čim večjimi pozitivnimi omrežnimi učinki. Medtem ko so obstoječa politika Komisije v zvezi z vseevropskim prometnim omrežjem in novi predlog instrumenta za povezovanje Evrope (CEF) skupaj z obstoječimi pravili o koridorjih za železniški tovarni promet²³ namenjeni povečanju zmogljivosti železnic ter učinkovitosti in privlačnosti za uporabnike, je potencialne koristi teh ukrepov mogoče v celoti doseči samo, če se odpravijo ovire za učinkovito delovanje upravljavcev infrastrukture in slednji dobijo resnično evropsko razsežnost.

Izkazalo se je tudi, da je obstoječe zahteve za ločevanje, ki zagotavljajo neodvisnost upravljavcev infrastrukture, težko prenesti in izvajati. Pred Sodiščem Evropske unije trenutno poteka več postopkov za ugotavljanje kršitev. Ker sedanji pravni okviri ne zadostujejo za odpravo tveganja navzkrižja interesov in morebitnega izkrivljanja konkurence, so potrebni dodatni zakonodajni posegi.

Po drugi strani obstaja neodobravanje²⁴, da obstoječe ureditve lahko privedejo do neučinkovitega delovanja in neprimernih dolgotrajnih odločitev o naložbah. Komisija meni, da iz teh študij ni jasno razvidno, da bi bilo razdvajanje *nujno* neučinkovito. Vendar študije nakazujejo, da morajo biti upravljavci infrastrukture za doseganje učinkovitosti odgovorni za

²⁰ Ocena učinka upravljanja.

²¹ Ocena učinka upravljanja. Na ta sklep italijanskega organa za konkurenco so se podjetja FS pred kratkim pritožila regionalnemu upravnemu sodišču, ki o zadevi še ni razsodilo.

²² Sklep 12-D-25 z dne 18. decembra 2012.

²³ Uredba (EU) št. 913/2010.

²⁴ *EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation* (Gospodarski učinki vertikalnega razdvajanja, november 2012)

Realising the potential of GB Rail (Uresničevanje potenciala železnic Velike Britanije; Sir Roy McNulty May 2011).

vse glavne naloge upravljanja infrastrukture, od dolgoročnega načrtovanja naložb, načrtovanja in upravljanja voznega reda vlakov v realnem času do vzdrževanja. Prav tako je treba olajšati ustrezno sodelovanje med upravljavci infrastrukture in *vsemi* prevozniki v železniškem prometu z uporabo posebne poti, da se z ustrezno strukturo upravljanja uskladijo interesi vse večjega števila udeležencev na odprtem trgu

Več prvotnih železniških prevoznikov je predstavilo študije, ki dokazujejo, da lahko integrirane železniške družbe na trgu dosežejo znatno rast, vendar je treba upoštevati tudi globoko zaskrbljenost, da bi lahko železniške družbe z vodilnim položajem, ki jih na „domačem“ trgu ščitijo celostne strukture, uživale finančne koristi, kar jim daje nepravilno konkurenčno prednost v primerjavi z novimi udeleženci na trgu EU ali celo na domačem trgu. Ohranitev nacionalnih trgov kot sistemov, na katerih prevladujejo prvotni operaterji, bo ovirala tudi razvoj vseevropskih storitev na dolge razdalje.

Komisija predlaga spremembo Direktive o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja, ki zagotavlja, da upravljavec infrastrukture lahko opravlja vse funkcije, potrebne za optimalno, učinkovito in nediskriminatorno upravljanje infrastrukture. Komisija kot najenostavnejšo in najučinkovitejšo rešitev za ustvarjanje enakovrednih konkurenčnih pogojev med prevozniki predlaga institucionalno ločitev upravljanja infrastrukture in storitev prevoza. Kadar pa želijo države članice ohraniti obstoječe holdinške strukture, v katerih imajo lastništvo upravljavci infrastrukture, Komisija predlaga uvedbo strogih varoval za zaščito neodvisnosti upravljavca infrastrukture s postopkom verifikacije, ki ga izvaja Komisija, da se zagotovijo resnično enakovredni konkurenčni pogoji za vsa železniška podjetja.

Sprememba Direktive bo vzpostavila skupna pravila za strukturo vodenja upravljavcev infrastrukture, ki vse prevoznike v železniškem prometu obravnava enakopravno ter zagotavlja ustrezno sodelovanje javnih organov in uporabnikov infrastrukture pri pripravi odločitev, ki vplivajo nanje. Upravljavci infrastrukture bodo morali ustanoviti usklajevalni organ s prevozniki v železniškem prometu, potrošniki in javnimi organi, s čimer bodo postali osrednji akterji pri načrtovanju naložb in prizadevanju za večjo učinkovitost. Sprememba Direktive bo opredelila tudi gospodarske spodbude in kazalnike uspešnosti za merjenje in izboljšanje učinkovitosti upravljavcev infrastrukture ter vzpostavitev evropske mreže upravljavcev infrastrukture za spodbujanje čezmejnega sodelovanja, pri čemer bo posebna pozornost namenjena dejavnostim v koridorjih za železniški tovorni in mednarodni potniški promet.

3.2 Odpiranje trga za storitve domačega železniškega potniškega prometa

Izboljšana kakovost storitev in učinkovitost sta potrebni, da bi bil železniški prevoz privlačnejši za potnike in bi postal njihova prva izbira. Tudi z omejenimi javnimi sredstvi je mogoče doseči ugodnejše razmerje med ceno in kakovostjo.

Trgi železniškega tovornega prometa so v celoti odprti za konkurenco od januarja 2007²⁵, trgi mednarodnega potniškega prometa pa od 1. januarja 2010²⁶, vendar ostajajo nacionalni trgi domačega potniškega prometa razmeroma zaprti in kot taki trdnjave nacionalnih monopolov²⁷.

²⁵ Direktiva 2004/51/ES o spremembi Direktive 91/440/EGS.

²⁶ Direktiva 2007/58/ES o spremembi Direktive 91/440/EGS.

²⁷ Združeno kraljestvo, Nemčija, Švedska in Italija so enostransko odprli svoje domače trge.

Za zagotavljanje visoke kakovosti bodo integrirane storitve, ki zagotavljajo večje družbene koristi in manjše zunanje učinke v primerjavi z drugimi načini prevoza, še naprej zahtevale velik delež železniških storitev v EU (66 % potniških kilometrov), ki jih bo treba zagotoviti na podlagi javnih naročil za storitve, določenih in subvencioniranih s strani držav članic, regionalnih ali lokalnih organov.

Glede na to, da se večina domačih storitev opravi prek javnih naročil za storitve, bi imelo odpravljanje pravne ovire z omogočanjem samo odprtega dostopa precej omejene učinke. Konkurenco na domačih trgih bi bilo zato treba obravnavati na dveh ravneh: konkurenca „na trgu“ za storitve, ki jih je mogoče nuditi prek odprtega dostopa, ter konkurenca „za trg“ za omogočanje preglednega in stroškovno učinkovitega dodeljevanja javnih naročil za storitve, kot že velja v nekaterih državah članicah.

Obstoječa pravila dajejo pristojnim organom velike možnosti za neposredno dodeljevanje javnih naročil za storitve v železniškem prometu, s čimer se izognejo konkurenčnim postopkom javnih naročil (ki so načeloma potrebni za javna naročila za storitve v okviru drugih vrst javnega prevoza)²⁸. Neposredno dodeljena javna naročila za storitve predstavljajo 42 % vseh potniških kilometrov v EU²⁹, kar prispeva k dejstvu, da imajo v 16 od 25 držav članic z železniškim omrežjem prvotni železniški prevozniki več kot 90-odstotni tržni delež³⁰.

Podatki o konkurenci za javna naročila za storitve v Nemčiji ter na Švedskem in Nizozemskem so pokazali, da oddaja javnih naročil pomeni prihranke za pristojne organe, celo do 20–30 %³¹, ki jih je nato mogoče ponovno vložiti za izboljšanje storitev ali jih drugače porabiti. Izkušnje na drugih liberaliziranih trgih, na primer na Švedskem in v Združenem kraljestvu, kažejo izboljšanje kakovosti in dostopnosti storitev, obenem pa se je zadovoljstvo potnikov v desetih letih vztrajno povečevalo, skupno za več kot 50 %. Izboljšane storitve bi koristile potnikom, obenem pa bi davkoplačevalcem z njimi prihranili 30–40 milijard EUR³².

Zainteresirane strani poročajo, da je dostop do železniškega voznega parka (vlakov) velika ovira za nove udeležence. V najmanj osmih državah članicah je vozni park še naprej pretežno v lasti prvotnih prevoznikov v železniškem prometu, ki ga ne morejo ali nočejo dati na voljo pod privlačnimi komercialnimi pogoji. V Avstriji se je na primer več novih udeležencev pritožilo nacionalnemu regulatorju Schienen-Control glede strategije državnega podjetja ÖBB, ki nepotrebna tirna vozila uniči ali jih proda izključno prevoznikom v železniškem prometu izven Avstrije pod pogojem, da jih ti ne prodajo naprej novim avstrijskim operaterjem.

Za obvezne sisteme izdaje vozovnic, ki jih vodijo vodilna nacionalna podjetja, kot je na primer v Nemčiji in na Češkem, zaračunavajo provizije v višini do 25 % na celotno prodajo vozovnic. Takšen diskriminatorni učinek nove ponudnike odvrča od vstopa na trg. Povračilo novim udeležencem v nekaterih državah članicah lahko traja do dve leti, medtem ko se ostala plačila opravi v osmih dneh s provizijo v višini 1,5 %³³.

Komisija za odpravo pravnih ovir s spremembo Direktive o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja predlaga, da se trg za domače storitve potniškega železniškega prevoza

²⁸ Uredba (ES) št. 1370/2007.

²⁹ Ocena učinka o odpiranju trga za storitve železniškega potniškega prometa v domačem omrežju.

³⁰ Tržni delež je manjši od 50 % samo v Združenem kraljestvu, na Švedskem in v Estoniji.

³¹ Ocena učinka: trgi domačega potniškega železniškega prometa.

³² Poročilo SDG.

³³ Ocena učinka: trgi domačega potniškega železniškega prometa.

odpre, obenem pa se omogoči omejitev dostopa, kadar je ogroženo gospodarsko ravnotežje javnih naročil za storitve.

Komisija namerava s spremembo Uredbe³⁴, ki ureja obveznosti javnih služb v javnem cestnem in železniškem prevozu, z decembrom 2019 uvesti obvezno oddajo javnih naročil za storitve. Področje uporabe navedenih pogodb in z njimi povezanih obveznosti javnih služb je treba opredeliti v skladu z merili na podlagi splošnih načel Pogodbe. Da bi preprečili prevelik geografski obseg naročil, ki se uporabljajo za zapiranje trgov, Komisija predlaga prožno opredelitev največjega obsega pogodb. Minimalni prag, pod katerim se lahko naročila dodeljujejo neposredno, bo pristojnim organom omogočil, da se izognejo pripravi javnega razpisnega postopka, če pričakovani prihranki javnih sredstev ne presegajo stroškov iz razpisa. Neposredno dodeljevanje naročil po sprejetju tega zakonodajnega paketa se bo uporabljalo najpozneje do 31. decembra 2022.

Za zagotovilo, da države članice in regionalni oz. lokalni naročniki sklepajo javna naročila za storitve na usklajen, integriran in učinkovit način, predlagane določbe vsebujejo obveznost pristojnih organov za vzpostavitev načrtov javnega prevoza, s katerimi določijo cilje politik javnega potniškega prevoza, vključno s splošnimi vzorci zanesljivosti zagotavljanja javnega potniškega prevoza. Ti načrti bi morali biti zasnovani v skladu z zahtevami akcijskih načrtov o mobilnosti v mestih³⁵. Vsaka dodatna upravna bremena za pristojne organe, ki so povezana s postopki javnih razpisov, se običajno izravnavajo s pričakovanimi prihranki pri subvencijah. Za zagotavljanje največje preglednosti bodo morali pristojni organi vsem potencialnim ponudnikom za javna naročila zagotoviti nekatere operativne, tehnične in finančne podatke za storitve, ki jim omogočajo pripravo premišljene ponudbe, s čimer se bodo povečale konkurenca in koristi za državljane.

Za ohranitev učinkov omrežja se bo države članice, pristojne organe in prevoznike v železniškem prometu spodbujalo, da vzpostavijo integrirane sisteme vozovnic na nacionalni ravni, za katere bodo veljali nediskriminatorni pogoji.

V državah članicah brez dobro delujočega trga zakupa tirnih vozil bodo morali pristojni organi sprejeti potrebne ukrepe, da zagotovijo nediskriminatoren dostop do ustreznih tirnih vozil, da bi olajšali visoke ravni dostopnosti trga za javna naročila za storitve.

Ti predlogi bodo skratka spodbujali preusmeritev s cestnega in zračnega prevoza, zagotovili ugodnejše razmerje med ceno in kakovostjo ter dokončali krog odpiranja trga, kar je že bilo doseženo na trgu tovarnega in mednarodnega potniškega prevoza ter drugih prevoznih trgov.

3.3 Interoperabilnost in varnost

Statistično gledano je železniški promet na potniški kilometer znatno varnejši od cestnega prometa (62 smrtnih žrtev leta 2010 v primerjavi z 31 000 na cestah EU³⁶) ter se je v zadnjem desetletju še izboljšal. S preusmeritvijo na železniški prevoz bi se tako povečala tudi varnost.

Medtem ko trenutni tehnični standardi in sistem odobritev zagotavljata zelo varen sistem, je ta razdrobljen med Evropsko železniško agencijo (ERA) in nacionalne organe, kar ustvarja nepotrebne upravne stroške ter ovira dostop do trga, zlasti za nove udeležence na trgu in proizvajalce železniških vozil. Ker se poleg nacionalnih tehničnih in varnostnih predpisov uporabljajo tudi tehnične specifikacije za interoperabilnost EU, to ustvarja nepotrebne zaplete

³⁴ Uredba (ES) št. 1370/2007 o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in 1107/70.

³⁵ COM(2009) 490 final.

³⁶ Podatki Eurostata.

za prevoznike v železniškem prometu. ERA ocenjuje, da v EU trenutno obstaja več kot 11 000 takih pravil³⁷.

Postopki za odobritev novih železniških vozil lahko trajajo tudi do dve leti in stanejo do 6 milijonov EUR, kar je znatno več v primerjavi z obdobjem in stroški odobritve zrakoplova. Podatki zainteresiranih strani kažejo, da stroški postopka odobritve predstavljajo do 10 % stroškov lokomotiv na državo, tako da bi dovoljenje za uporabo vozila v treh državah članicah lahko pomenilo 30 % nakupne cene.

Poleg tega morajo prevozniki v železniškem prometu za pridobitev varnostnih spričeval plačati nacionalnim varnostnim agencijam, kar je nekaterim prevoznikom v železniškem prometu vzelo dve delovni leti, za upravne in svetovalne stroške pa so morali odšteti tudi do 70 000 EUR³⁸. Za nove prevoznike v železniškem prometu je še zlasti težavna prekomerna birokracija pri vstopanju na trg, saj je ta kategorija upravljavcev zaradi omejenih človeških in finančnih virov bolj občutljiva na zapletene in zamudne postopke.

Obstajajo velike razlike med tem, kako vozila odobrijo nacionalne varnostne agencije in zanje izvajajo postopke podeljevanja varnostnega spričevala, ter nekaterimi nacionalnimi varnostnimi agencijami, ki z zahtevami po dodatnih dokumentih in testih sistematično kršijo vzpostavljene roke za izdajo spričeval in dovoljenj.

Da bi izkoristili ves potencial enotnega trga, je potrebna okrepljena uskladitev na ravni EU, zato Komisija predlaga revizijo uredbe o ERA, s čimer bi se pristojnosti za izdajo dovoljenja za dajanje na trg in za varnostno spričevalo za prevoznike v železniškem prometu prenesle na agencijo. Medtem ko bi pravno odgovornost še vedno nosila ERA, bi ta tesno sodelovala z ustreznimi nacionalnimi varnostnimi agencijami. Obenem bi to okrepilo vlogo pri nadzoru nacionalnih pravil in spremljanju nacionalnih varnostnih agencij ter pospešilo razvoj evropskega sistema za vodenje železniškega prometa (ERTMS). Predlagane spremembe vloge ERA se bodo odražale v spremembah direktiv o varnosti na železnici in interoperabilnosti, s čimer bo mogoče pojasniti in poenostaviti obstoječe določbe, konsolidirati prejšnje spremembe ter posodobiti zakonodajo. Poleg teh sprememb se bodo izboljšale struktura vodenja ERA in notranje operative metode ter bodo usklajene s pred kratkim sprejetima skupno izjavo in skupnim pristopom o decentraliziranih agencijah EU³⁹.

Cilj teh predlogov je, da se za 20 % skrajša čas vstopa na trg novih prevoznikov v železniškem prometu ter za 20 % znižajo stroški in čas odobritve tirnih vozil. To bi moralo v petih letih pomeniti 500 milijonov EUR prihrankov⁴⁰ in prispevati k konkurenčnosti evropske železniške industrije ter njenemu vodilnemu položaju na svetovnih trgih.

3.4 Socialna razsežnost

Železniški sektor se bo v naslednjem desetletju soočal z izzivi staranja aktivnega prebivalstva in učinkovitosti odpiranja trga. Okoli 30 % vseh železniških delavcev se bo v naslednjih desetih letih upokojilo⁴¹, kar bo povzročilo pomanjkanje delovne sile, obenem pa bo potrebno prestrukturiranje več prevoznikov v železniškem prometu, da se izboljšata produktivnost in učinkovitost. Z ločevanjem upravljavcev infrastrukture in prevoznikov v železniškem prometu bo moralo več ljudi v kratkem obdobju opraviti dodatne zadolžitve. Pomembno je, da

³⁷ Ocena učinka: interoperabilnost in varnost.

³⁸ Ocena učinka: interoperabilnost in varnost.

³⁹ Svet EU (2012) 11450/12.

⁴⁰ Ocena učinka: interoperabilnost in varnost.

⁴¹ Ocena učinka: trgi domačega potniškega železniškega prometa.

se železniškemu sektorju omogoči, da postane privlačnejši delodajalec za inovativne in visoko kvalificirane poklice z ustreznim nadomestilom.

Da bi zagotovila potrebno zaščito za delavce po odprtju trga, obstoječa zakonodaja, kot je direktiva o prenosu podjetij⁴², določa pogoje za obvezno prerazporeditev osebja, kadar se dodeli javno naročilo za storitve ter se sredstva, kot so tirna vozila, prenesejo na drugega prevoznika v železniškem prometu. Uredba o obveznostih javnih služb pristojnim organom omogoča, da zahtevajo premestitev osebja⁴³ in/ali določijo standarde in merila, kadar se javno naročilo za storitve dodeli drugemu železniškemu podjetju. Učinek odprtega dostopa bo verjetno postopen, pri čemer bodo novi udeleženci na trgu spodbujali rast in priložnosti na trgu dela.

Evropski prevozniki v železniškem prometu lahko s svojimi evropskimi socialnimi partnerskimi organizacijami sodelujejo v odboru za socialni dialog v železniškem sektorju.

Usposobljena in motivirana delovna sila v sektorju je ključna za zagotavljanje učinkovitih in konkurenčnih prevoznih storitev. Če se ne bo reševalo vprašanje kakovosti dela, bo težko doseči optimalen napredek pri doseganju trajnostnega prometnega sistema. Konkurenca, kjer obstaja, ni povzročila zmanjšanja plač v železniškem sektorju⁴⁴. Primeri z odprti trgi kažejo, da novi udeleženci na trgu nudijo privlačne plačne pogoje, s katerimi želijo privabiti najboljše osebe in razširiti svoje storitve. Pričakuje se, da se stopnje zaposlenosti po odpiranju trga ne bodo zmanjšale, kot se je zgodilo v državah članicah, v katerih so bili nacionalni železniški trgi v celoti odprti, kot na primer v Združenem kraljestvu in na Švedskem⁴⁵. Pravzaprav so se ravni zaposlenosti hitreje zniževale v državah z zaprtimi trgi. Povečanje produktivnosti in privlačnost železniškega prevoza bo povzročilo večje povpraševanje in naložbe, npr. v nova tirna vozila, kar bo verjetno koristilo tudi delavcem.

4. ČETRTI ŽELEZNIŠKI PAKET

Četrti železniški paket vključuje zakonodajne predloge za spremembo:

- Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (prenovitve),
- Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza,
- Uredbe (ES) št. 881/2004 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o ustanovitvi Evropske železniške agencije,
- Direktive 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o varnosti na železnicah Skupnosti,
- Direktive 2008/57/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o interoperabilnosti železniškega sistema v Skupnosti
in razveljavitev Uredbe (EGS) št. 1192/69 o skupnih pravilih za normalizacijo kontov železniških podjetij.

⁴² Direktiva 2001/23/ES.

⁴³ Poleg uporabe Direktive 2001/23/ES.

⁴⁴ Ocena učinka: trgi domačega potniškega železniškega prometa.

⁴⁵ Ocena učinka: trgi domačega potniškega železniškega prometa.

5. POTREBA PO STRATEŠKEM CELOSTNEM PRISTOPU

Majhna učinkovitost in kakovost nekaterih železniških storitev sta v glavnem posledica majhne konkurence, preostalih izkrivljanj trga in neoptimalnih struktur. Zamudni in dragi postopki, ovire do dostopa za nove udeležence na trgu in različna pravila v državah članicah so obravnavani v četrtem železniškem paketu, ki je ubral celovit pristop.

Pobude v paketu se medsebojno dopolnjujejo: vse prispevajo k oblikovanju učinkovitejše industrije, ki se bolje odziva na zahteve strank, in izboljšanje relativne privlačnosti železniškega sektorja v primerjavi z drugimi načini prevoza. Vsi ukrepi novim udeležencem lajšajo vstop na trg. Sinergije se bodo dosegle z združenimi učinki posameznih pobud. Učinkovitost odprtega trga je s pravnega vidika odvisna od zagotovila, da veljajo učinkoviti „okvirni pogoji“, kot je nediskriminatoren dostop do infrastrukture, ustreznih tirnih vozil, postaj, ali za dodelitev vlakovnih poti, vključno z upravljanjem prometa. Da bi zagotovili uspešno odpiranje trga, je treba ohraniti prednosti mrežnih učinkov. Nekateri od teh okvirnih pogojev se bodo obravnavali prek pobud, povezanih z odpiranjem trga za domače storitve potniškega železniškega prevoza, druge pa prek predloga o izboljšanem upravljanju infrastrukture. Da bi zmanjšali ovire za dostop za nove udeležence, se pričakujejo sinergije z zmanjšanjem diskriminacije pri dostopu do infrastrukture in poenostavljanju postopkov za izdajanje varnostnih spričeval prevoznikom v železniškem prometu ter dovoljenj za dajanje vozil na trg.

Te spremembe bodo povečale raven konkurence, zagotovile popolno preglednost finančnega poslovanja in odstranile tveganja navzkrižnega subvencioniranja med (pogosto javno financiranimi) upravljavci infrastrukture in storitvami železniškega prevoza, ki jih nudijo prevozniki v železniškem prometu. Posledice teh sprememb bi morali biti poštene pogoji financiranja in zmanjšanje tveganja navzkrižja interesov. Pravičen dostop do trga in vse večje število subjektov bodo nazadnje zagotovili nove poslovne dejavnosti in večji promet. Vse večji konkurenčni pritisk in specializacija akterjev na trgu bosta pozitivno vplivala tudi na produktivnost in učinkovitost ter privedla do povečanja naložb v železniško infrastrukturo.

Kombinacija „odprtega dostopa“ in konkurenčnih razpisov za javna naročila za storitve bo omogočila nadaljnje odpiranje trga, kar je že bilo doseženo v tovrstnem in mednarodnem železniškem potniškem prometu; pri zrelem trgu tovrstnega prevoza se je izkazalo celo, da je železniški prevoz povečal svoj tržni delež. Predlog je ključni korak pri dokončanju enotnega evropskega železniškega območja.

Povečana konkurenca bi morala povečati privlačnost železnice in narediti sektor bolj odziven na potrebe strank, kar bi prevoznikom v železniškem prometu omogočalo, da so konkurenčni drugim vrstam prevoza. S potniškimi sistemi za visoke hitrosti bo železnica povečala konkurenčnost v primerjavi z vse večjim tržnim deležem letalskega in železniškega tovrstnega prevoza ter bo prispevala k doseganju ciljev v zvezi s podnebnimi spremembami.

Rast železniške dejavnosti bo povečala povpraševanje po kvalificiranih železniških delavcih pri prevoznikih v železniškem prometu in upravljavcih objektov, potrebnih za opravljanje železniških storitev, pa tudi povpraševanje po tirnih vozilih, kar bo ustvarilo nova delovna mesta v železniški proizvodnji.

Z učinkovitejšim podeljevanjem varnostnih spričeval in postopkom izdaje dovoljenj za dajanje vozil na trg, zagotavljanjem, da so varnostna spričevala in dovoljenja za dajanje vozil na trg odobrena in nediskriminatorno priznana po celotni EU, ter z doslednejšimi nacionalnimi pravnimi okviri se bo čas vstopa novih prevoznikov v železniškem prometu na trg skrajšal in postal odzivnejši.

Četrty železniški paket zagotavlja celovit pristop, ki bo ustvaril pogoje za rast železniškega prevoza na splošno ter povečal njegov tržni delež, saj bo postajal vse zanesljivejši in učinkovitejši. Zagotovil bo boljše storitve in železnici omogočil, da izpolni svoj premalo izkoriščen potencial, da postane resnična in privlačna alternativa.

Četrty železniški paket vključuje tudi:

- poročilo Komisije o napredku pri doseganju interoperabilnosti železniškega sistema;
- poročilo Komisije o profilu in nalogah drugega vlakovnega osebja;
- poročilo Komisije o izvajanju določb Direktive 2007/58/ES o odpiranju trga mednarodnega železniškega potniškega prevoza;
- delovni dokument služb Komisije o oceni učinka v zvezi s pregledom uredbe o ERA;
- delovni dokument služb Komisije o oceni učinka v zvezi z odprtjem trga notranjega potniškega železniškega prevoza;
- delovni dokument služb Komisije o oceni učinka v zvezi z upravljanjem železniške infrastrukture v enotnem evropskem železniškem prostoru.