

II

(Sdělení)

SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

EVROPSKÁ KOMISE

Interpretační sdělení Komise o některých ustanoveních směrnice 2007/58/ES

(2010/C 353/01)

1. ÚVOD

V tomto interpretačním sdělení je vyjádřeno stanovisko Komise k provádění směrnice 2007/58/ES ze dne 23. října 2007, která reguluje otevření trhu mezinárodní osobní železniční dopravy a kterou musely členské státy provést do svých právních řádů do 4. června 2009 ⁽¹⁾. Potřeba tohoto sdělení vyplynula z průzkumu o provádění směrnice, který provedly útvary Komise na konci roku 2009, a z následných diskusí se zástupci členských států a sdruženími v odvětví železniční dopravy. Při těchto příležitostech se regulační subjekty pro odvětví železniční dopravy a ministerstva dopravy obrátily na Komisi s žádostí o informace a pokyny, jak mají provést některá ustanovení směrnice. Cílem tohoto sdělení je zajistit, aby prováděcí opatření přijatá členskými státy byla plně v souladu se směrnicí.

Zúčastněné strany vznášely dvě hlavní otázky, které mají pro otevření trhu mezinárodní osobní železniční dopravy zásadní význam, neboť mají přímý dopad na práva přístupu k infrastruktuře udělená železničním podnikům:

- 1) jak určit, zda hlavním účelem železničního spoje je přeprava cestujících na mezinárodní trase, a dále
- 2) jak posoudit, zda je novým spojením ohrožena hospodářská vyváženost smluv na veřejné služby.

Toto sdělení se zabývá pouze těmito dvěma otázkami. Další aspekty směrnice 2007/58/ES mohou být podle potřeby řešeny později.

1. Jak určit hlavní účel železničního spoje**8. bod odůvodnění**

Zavedení nových mezinárodních spojů se zastávkami s otevřeným přístupem by nemělo být využito k otevření trhu vnitrostátní osobní dopravy, ale mělo by být zaměřeno pouze na zastávky, jež jsou doplňkové k mezinárodní trase. V souladu s touto podmínkou by se jejich zavedení mělo týkat spojů,

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES ze dne 23. října 2007, kterou se mění směrnice Rady 91/440/EHS o rozvoji železnic Společenství a směrnice 2001/14/ES o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury. Číslování článků použité v tomto sdělení odpovídá poslednímu konsolidovanému znění směrnice 91/440/EHS (základní akt).

jejichž hlavním účelem je přepravovat cestující na mezinárodní trase. Při určení toho, zda se jedná o hlavní účel služby, by se měla zohlednit taková kritéria, jako je podíl na obratu a objemu, jenž je odvozen z počtu cestujících ve vnitrostátní nebo mezinárodní dopravě, a délka trasy. Toto určení by měl provést příslušný regulační subjekt členského státu na žádost zúčastněné osoby.

Čl. 10 odst. 3a

Železničním podnikům, na něž se vztahuje článek 2, se do 1. ledna 2010 udělí právo na přístup k infrastruktuře ve všech členských státech pro účely provozování mezinárodní osobní dopravy. Železniční podniky mají v průběhu mezinárodní osobní dopravy oprávnění k nástupu a výstupu cestujících na kterékoli stanici umístěné na mezinárodní trase, včetně stanic umístěných v témže členském státě.

Právo na přístup k infrastruktuře členských států, u nichž podíl na mezinárodní železniční přepravě osob tvoří více než polovinu objemu cestujících železničních podniků v daném členském státě, se udělí nejpozději 1. ledna 2012.

Příslušný regulační subjekt nebo subjekty podle článku 30 směrnice 2001/14/ES na žádost příslušných orgánů nebo dotčených železničních podniků rozhodnou o tom, zda je hlavním účelem dané dopravní služby přeprava cestujících mezi stanicemi umístěnými v různých členských státech.

Odpovědnost

Ustanovení čl. 10 odst. 3a stanoví, že o tom, zda je hlavním účelem dané dopravní služby přeprava cestujících mezi stanicemi umístěnými v různých členských státech, rozhodují samy regulační subjekty. Regulační subjekty v tomto ohledu musí jednat nezávisle. Z toho vyplývá, že jejich rozhodnutí nemůže být podmíněno ani předem určeno pokyny žádných jiných orgánů veřejné správy podle vnitrostátního práva.

Podle čl. 10 odst. 3a může ve zvláštních případech rozhodnout o hlavním účelu služby několik regulačních subjektů. To znamená, že pokud může být možným rozhodnutím dotčena železniční doprava několika členských států, musí být do rozhodnutí zapojeno dva nebo více regulačních subjektů. Vzhledem k mezinárodní povaze zmíněných železničních spojů je nanejvýš důležité zajistit, aby dotčené regulační subjekty mezi sebou náležitě koordinovaly rozhodnutí mající přeshraniční dopad. Regulační subjekty by proto měly před přijetím rozhodnutí v rámci své pravomoci systematicky informovat regulační subjekty ve členských státech, kterých se příslušná dopravní služba dotýká, a vyměňovat si předběžná stanoviska, zda služba splňuje požadavek hlavního účelu.

Rozhodovací postup

Podle čl. 10 odst. 3a regulační subjekty jednájí na žádost příslušných orgánů nebo dotčených železničních podniků. Z toho vyplývá, že regulační subjekty by neměly jednat z vlastního podnětu, nýbrž na žádost jedné ze zúčastněných stran.

Když železniční podniky žádají o přístup k infrastruktuře za účelem provozování mezinárodní osobní dopravy, měla by být služba považována za mezinárodní, pokud vlak překročí alespoň jednu hranici členského státu, bez ohledu na to, zda služba zahrnuje kabotáž, či nikoli. Regulační subjekty by měly ověřit hlavní účel služby případ od případu. „Dotčenými železničními podniky“ jsou výhradně ty podniky, které mohou dokázat, že by na ně nový spoj mohl mít dopad. „Příslušnými orgány“ jsou orgány odpovědné za udělování, omezování či zakazování přístupu k železniční infrastruktuře.

Rozhodovací postup by měl být jasný, transparentní a nediskriminační, aby byly plně respektovány zásady rovnosti a zákazu diskriminace. Měl by být zveřejněn a měl by vycházet z konzultací zúčastněných stran a výměny informací s ostatními regulačními subjekty, aby byly zajištěny odpovídající rovné podmínky. Aby mohli všichni účastníci na trhu rozvíjet své činnosti, je nutno jim poskytnout dostatečnou právní jistotu, což musí být zohledněno v harmonogramu a délce trvání takového postupu. Postup by měl být co nejjednodušší, nejučinnější a co nejvíce transparentní a měl by být v souladu s postupem přidělování kapacity železniční infrastruktury. Detaily postupu se mohou později upravit, zejména na základě zkušeností regulačních subjektů.

Kritéria

V čl. 10 odst. 3a nejsou vymezena žádná předem stanovená kritéria k určení hlavního účelu spoje. V 8. bodu odůvodnění jsou však uvedena tři kritéria, která mohou regulační subjekty zohlednit: podíl na obrátu a objemu, jenž je odvozen z počtu cestujících ve vnitrostátní a mezinárodní dopravě, a délka trasy. Tato kritéria jsou zmíněna pouze jako příklad. Nejsou proto závazná a lze zohlednit i další kritéria.

Stanovená kritéria by měla jasně uvádět faktory, které mají regulační subjekty při určování hlavního účelu služby zohlednit. Měly by regulačním subjektům umožnit určit účel služby ve střednědobém výhledu spíše než její vlastnosti v daném momentu. V hodnocení by neměl chybět prognostický prvek a je nutno zohlednit pravděpodobné postupné změny služby a tržních podmínek. Rozhodnutí může vycházet z obchodních plánů a tržních prognóz poskytnutých železničním podnikem, který zamýšlí nový spoj provozovat.

Aby bylo možné určit hlavní účel služby, měly by regulační subjekty provést jak kvantitativní, tak kvalitativní analýzu. Není proto možné přísně či izolovaně uplatňovat žádnou mezní hodnotu. V této souvislosti jsou kvalitativními faktory, které mohou regulační subjekty při určování účelu spoje zohlednit, způsob, jakým je služba uvedena na trh, zastávky na trase a typ použitého vozového parku.

2. Jak posoudit, zda je ohrožena hospodářská vyváženost smluv na veřejné služby

10. bod odůvodnění

Otevření mezinárodní osobní dopravy hospodářské soutěži, jež zahrnuje právo nástupu a výstupu cestujících na kterékoli stanici umístěné na trase mezinárodní dopravy, včetně zastávek umístěných v tomtéž členském státě, může mít důsledky pro organizaci a financování osobní železniční dopravy provozované na základě smlouvy na veřejné služby. Členské státy by měly mít možnost omezit právo přístupu na trh, pokud by toto právo ohrozilo hospodářskou vyváženost těchto smluv na veřejné služby a pokud k tomu příslušný regulační subjekt uvedený v článku 30 směrnice 2001/14/ES udělí souhlas na základě objektivní hospodářské analýzy a na žádost příslušných orgánů, jež uzavřely smlouvu na veřejné služby.

12. bod odůvodnění

Posouzení, zda by hospodářská vyváženost smlouvy na veřejné služby mohla být ohrožena, by mělo zohlednit předem stanovená kritéria, jako je dopad na rentabilitu veškerých služeb včetně následných dopadů na čisté náklady, jež nese příslušný orgán veřejné správy, který smlouvu uzavřel, poptávka cestujících, stanovení cen jízdného, způsob prodeje přepravních dokladů, umístění a počet zastávek na obou stranách hranice a časové rozvržení a četnost nově navrhovaného spoje. Při dodržení takového posouzení a rozhodnutí příslušného regulačního subjektu by členské státy měly mít možnost povolit, změnit nebo odmítnout právo na přístup k požadované mezinárodní osobní dopravě a zároveň i uložit provozovateli nové mezinárodní osobní dopravy poplatky v souladu s výsledky hospodářské analýzy a v souladu s právem Společenství a se zásadami rovnosti a zákazu diskriminace.

17. bod odůvodnění

Regulační subjekty členských států by si měly na základě článku 31 směrnice 2001/14/ES vyměňovat informace a případně v konkrétních případech koordinovat zásady a postupy pro vyhodnocování toho, zda je ohrožena hospodářská vyváženost smlouvy na veřejné služby. Postupně by měly na základě svých zkušeností vypracovávat pokyny.

Čl. 10 odst. 3b

Členské státy mohou omezit právo na přístup stanovené v odstavci 3a týkající se spojů mezi výchozí a cílovou stanicí, na něž se vztahuje jedna nebo více smluv na veřejné služby v souladu s právními

předpisy Společenství. Toto omezení nesmí mít dopad na oprávnění k nástupu a výstupu cestujících na kterékoli železniční stanici, včetně stanic umístěných v témže členském státě, s výjimkou případů, kdy by uplatnění tohoto práva ohrozilo hospodářskou vyváženost smlouvy na veřejné služby.

Príslušný regulační subjekt nebo subjekty uvedené v článku 30 směrnice 2001/14/ES rozhodnou na základě objektivní hospodářské analýzy a na základě předem stanovených kritérií o tom, zda je hospodářská vyváženost ohrožena, a to na žádost

- příslušného orgánu nebo orgánů, jež uzavřely smlouvu na veřejné služby,
- jakéhokoli jiného dotčeného příslušného orgánu, který je oprávněn omezit přístup podle tohoto článku,
- provozovatele infrastruktury nebo
- železničního podniku, který plní smlouvu na veřejné služby.

Příslušné orgány a železniční podniky poskytující veřejné služby poskytnou příslušnému regulačnímu subjektu nebo subjektům informace, které jsou odůvodněně požadované k dosažení rozhodnutí. Regulační subjekt posoudí poskytnuté informace, případně je projedná se všemi zúčastněnými osobami a vyrozumí zúčastněné osoby o svém rozhodnutí s uvedením důvodů v předem stanovené přiměřené lhůtě, nejpozději však dva měsíce po obdržení všech důležitých informací. Regulační subjekt uvede důvody svého rozhodnutí a stanoví lhůtu a podmínky, za nichž mohou

- příslušný orgán nebo příslušné orgány,
- provozovatel infrastruktury,
- železniční podnik, který plní smlouvu na veřejné služby, nebo
- železniční podnik žádající o přístup

požádat o opětovné posouzení tohoto rozhodnutí.

Odpovědnost

Podle čl. 10 odst. 3b se členské státy mohou rozhodnout, není to však povinnost, omezit právo na přístup k trasám, na něž se vztahují smlouvy na veřejné služby, pokud by nový mezinárodní spoj ohrozil hospodářskou vyváženost těchto smluv. Pouze v případě, že se členské státy rozhodnou tuto možnost využít, musí regulační subjekty určit, zda by nově navrhovaný spoj ohrozil hospodářskou vyváženost smluv na veřejné služby. Regulační subjekty v tomto ohledu musí jednat nezávisle. Ve 14. bodu odůvodnění se zejména zdůrazňuje, jak by měly být regulační subjekty organizovány, aby mohly své pravomoci vykonávat nezávisle na orgánech, které uzavírají smlouvy na veřejné služby.

Při omezování práva na přístup členskými státy podle čl. 10 odst. 3b by mělo být zohledněno posouzení regulačním subjektem. Jak je uvedeno v 10. bodu odůvodnění, chtějí-li členské státy omezit právo na přístup, musí nejprve získat *souhlas* příslušného regulačního subjektu. Tento souhlas může být dán formou závazného stanoviska, kterým se posoudí, zda je ohrožena hospodářská vyváženost smluv na veřejné služby, a v němž se navrhne konkrétní opatření nebo se postupem souhlasu přezkoumá jakýkoli návrh rozhodnutí o omezení práva na přístup.

Posouzení a rozhodnutí regulačních subjektů by měla být podle potřeby v jednotlivých případech koordinována. Týká se to zejména smluv na veřejné služby, které jsou přeshraniční povahy, nebo obecněji případů, kdy by omezení práv kabotáže v jednom členském státě mohlo mít negativní dopad na životaschopnost mezinárodního železničního spoje v jiném členském státě. Za takových okolností by si v zájmu shodného pojetí situace měly regulační subjekty vyměňovat informace a předběžné názory ohledně toho, zda je hospodářská vyváženost smluv na veřejné služby ohrožena, a ohledně jakéhokoli vhodného omezení. Regulační subjekty by měly vést vzájemné konzultace bez ohledu na možnost omezení práva na přístup k trasám, na něž se vztahují smlouvy na veřejné služby v členském státě konzultovaného regulačního subjektu.

Kromě výše uvedených zvláštních případů 17. bod odůvodnění směrnice 2007/58/ES zdůrazňuje, že regulační subjekty členských států by si měly na základě článku 31 směrnice 2001/14/ES systematicky vyměňovat informace o svých činnostech a rozhodovacích zásadách a postupech, aby postupně na základě svých zkušeností vypracovaly pokyny.

Rozhodovací postup

Regulační subjekty by měly být schopny posoudit, zda by mohla být ohrožena hospodářská vyváženost smlouvy na veřejné služby, i v případech, kdy nebyl ověřen hlavní účel spoje. Tyto dvě činnosti mohou probíhat společně, ale nemohou se navzájem podmiňovat.

Jak stanoví čl. 10 odst. 3b, k posouzení by mělo dojít na základě žádosti předložené příslušnému regulačnímu subjektu. Tuto žádost může předložit výhradně 1) příslušný orgán nebo orgány, které uzavřely smlouvu na veřejné služby, na niž se posouzení vztahuje, 2) jakékoli jiné příslušné orgány, které jsou oprávněny omezit přístup k dotčené infrastruktuře, 3) dotčený provozovatel infrastruktury nebo 4) železniční podnik, který provozuje veřejnou službu, jež má být posouzena. Pokud strana žádající o posouzení nemůže poskytnout informace požadované k dosažení rozhodnutí nebo pokud není žádost podána v přiměřené lhůtě, kterou předem stanovil regulační subjekt, nemělo by proběhnout žádné posouzení. Aby mohli všichni účastníci na trhu rozvíjet své činnosti, je nutno jim poskytnout dostatečnou právní jistotu, což musí být zohledněno v harmonogramu a délce trvání posouzení. Postup by měl být co nejjednodušší, nejúčinnější a co nejvíce transparentní a měl by být v souladu s postupem přidělování kapacity železniční infrastruktury.

Regulační subjekty by taková posouzení neměly provádět z vlastního podnětu, nýbrž pouze na žádost jedné z výše uvedených zúčastněných stran. Posouzení regulačním subjektem by se mělo omezit na body uvedené v předložené žádosti.

Posouzení by se mělo zakládat na objektivním postupu a předem stanovených kritériích. Za vypracování takového postupu, včetně kritérií, která budou použita, jsou odpovědné samy regulační subjekty. Tuto odpovědnost nemůže omezit žádný orgán veřejné správy, který se účastní uzavírání smluv na veřejné služby nebo který nad železničním podnikem vykonává kontrolu z pozice akcionáře.

Postup posouzení by se měl stanovit tak, aby odpovídal vývoji trhu a aby jej bylo možno později upravovat, zejména na základě zkušeností regulačních subjektů, a uvést do souladu se společnými pokyny uvedenými v 17. bodu odůvodnění.

Postup by měl obsahovat podrobnou *hospodářskou analýzu*. To znamená, že regulační subjekty musí řádně posoudit hospodářský a finanční dopad nového spoje na dotčenou smlouvu na veřejné služby. Jednoduché použití předem stanovených mezních hodnot by se proto za normálních okolností nemělo považovat za dostatečné.

Z posouzení dopadu by mělo být patrné, zda je hospodářská vyváženost smlouvy ohrožena. Z toho důvodu je nutné určit dopad nového spoje, ale pouze to nestačí. Hospodářská analýza by měla určit, do jaké míry je hospodářská vyváženost smlouvy narušena. Mimo to by se mělo jednat jen o dopad konkrétního nového spoje, a ne dalších faktorů, jako je obecná hospodářská situace. Smlouvy na veřejné služby, jichž se to týká, jsou smlouvy na poskytování služeb mezi výchozí a cílovou stanicí, které zajišťuje nově navrhovaný spoj, nebo smlouvy zahrnující služby podobné povahy mezi toutéž výchozí a cílovou stanicí poskytované na paralelní trase, která může být ovlivněna.

Použitý postup by měl být jasný, transparentní a nediskriminační, aby byly plně respektovány zásady rovnosti a zákazu diskriminace. Měl by být zveřejněn a měl by vycházet z konzultací zúčastněných stran a výměny informací s ostatními regulačními subjekty, aby byly zajištěny odpovídající rovné podmínky. Detaily postupu se mohou později upravit, zejména aby se přizpůsobily společným pokynům vypracovaným na základě zkušeností regulačních subjektů.

Kritéria

Analýza by se měla zaměřit na hospodářský dopad nového spoje na smlouvu na veřejné služby jako celek, ne na jednotlivé služby. Jak se uvádí ve 12. bodu odůvodnění, znamená to zohlednit 1) čisté náklady, jež nese orgán, který smlouvu uzavřel, a 2) rentabilitu služeb, které železniční podnik v rámci smlouvy provozuje. Na základě pouhého faktu, že nová služba je nabízena za nižší cenu nebo ve stejné době jako služby v rámci smlouvy na veřejné služby, není možné konstatovat, že by byla ohrožena hospodářská vyváženost takové smlouvy.

K určení dopadu na rentabilitu služeb železničního podniku a na čisté náklady příslušného orgánu jsou ve 12. bodu odůvodnění uvedeny různé položky, které je vhodné zohlednit: poptávka cestujících, stanovení cen jízdného, způsob prodeje přepravních dokladů, umístění a počet zastávek na obou stranách hranice a časové rozvržení a četnost nového spoje. Zohlednění těchto faktorů však samo o sobě nepředstavuje hospodářskou analýzu, kterou požaduje směrnice, a nestačí k tomu, aby bylo možno určit, zda je ohrožena hospodářská vyváženost. Tyto aspekty jsou zmíněny pouze jako příklad. Tento seznam není vyčerpávající ani závazný.

Ne každý dopad na smlouvu na veřejné služby lze považovat za ohrožení hospodářské vyváženosti smlouvy. Omezené nebo jednorázové dopady, zejména v mezích stanovených v samotné smlouvě, by se neměly považovat za „ohrožující“. Z posouzení by mělo vyplývat, že je ovlivněna životaschopnost služeb provozovaných v rámci smlouvy na veřejné služby. Vyváženost by měla být považována za ohroženou tehdy, může-li být prokázáno, že by byla ohrožena ekonomická proveditelnost provozu těchto veřejných služeb přijatelné kvality.

V této souvislosti by nestačilo prokázat, že vstup nového provozovatele na trh by vedl k růstu veřejných výdajů. Navíc aby bylo možné hovořit o ohrožení hospodářské vyváženosti dotčené smlouvy na veřejné služby, musel by být takový růst výrazný.

Tímto interpretačním sdělením není dotčena povinnost členských států přijmout prováděcí opatření nezbytná pro dosažení souladu s ustanoveními směrnice 2007/58/ES.
