

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke čtvrtému železničnímu balíčku, jenž sestává ze sedmi následujících dokumentů: sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o „Čtvrtém železničním balíčku – dokončení jednotného evropského železničního prostoru na podporu evropské konkurenceschopnosti a růstu“

COM(2013) 25 final

a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zrušuje nařízení Rady (EHS) č. 1192/69 o společných pravidlech normalizace účtů železničních podniků

COM(2013) 26 final – 2013/0013 (COD)

a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro železnice a o zrušení nařízení (ES) č. 881/2004

COM(2013) 27 final – 2013/0014 (COD)

a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1370/2007, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici

COM(2013) 28 final – 2013/0028 (COD)

a návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury

COM(2013) 29 final – 2013/0029 (COD)

a návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii (přepřacované znění)

COM(2013) 30 final – 2013/0015 (COD)

a návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti železnic (přepřacované znění)

COM(2013) 31 final – 2013/0016 (COD)

(2013/C 327/21)

Zpravodaj: **pan MORDANT**

Dne 19. února 2013 se Komise, dne 21. a 22. února Rada a dne 7. února 2013 Evropský parlament, v souladu s článkem 91, čl. 91 odst. 1, články 109, 170, 171 a 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

Čtvrtého železničního balíčku,

jenž sestává ze sedmi následujících dokumentů:

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o „Čtvrtém železničním balíčku – dokončení jednotného evropského železničního prostoru na podporu evropské konkurenceschopnosti a růstu“

COM(2013) 25 final;

návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zrušuje nařízení Rady (EHS) č. 1192/69 o společných pravidlech normalizace účtů železničních podniků

COM(2013) 26 final – 2013/0013 (COD);

návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Agentuře Evropské unie pro železnice a o zrušení nařízení (ES) č. 881/2004

COM(2013) 27 final – 2013/0014 (COD);

návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1370/2007, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici

COM(2013) 28 final – 2013/0028 (COD);

návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, pokud jde o otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a správu a řízení železniční infrastruktury

COM(2013) 29 final – 2013/0029 (COD);

návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o interoperabilitě železničního systému v Evropské unii (přepracované znění)

COM(2013) 30 final – 2013/0015 (COD);

návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti železnic (přepracované znění)

COM(2013) 31 final – 2013/0016 (COD).

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 20. června 2013.

Na 491. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 10. a 11. července 2013 (jednání dne 11. července 2013), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 82 hlasy pro, 20 hlasů bylo proti a 8 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV žádá Komisi, aby zajistila, že pod dohledem všech aktérů bude vypracován přehled důsledků železničních balíčků, pokud jde o plnění potřeb obyvatel, posun k jiným druhům dopravy, územní plánování, rozvoj přeshraničních vztahů, kvalitu železničních služeb poměřovanou faktickými údaji, přístupnost, posílení práv cestujících atd.

1.2 EHSV navrhuje, aby byla nová legislativní iniciativa nazvaná železniční balíček založena na příspěvku, jaký může železnice přinést evropské integraci svými ekonomickými, sociálními a environmentálními účinky.

1.3 Cílem legislativní iniciativy musí být smazat vliv hranic mezi členskými státy. Musí umožnit rozvoj přeshraničních vztahů mezi sousedními zeměmi působením na rozměry udržitelného rozvoje a územního plánování, budováním infrastruktury mezi členskými státy, které ji nemají nebo které jsou jí vybaveny nedostatečně.

1.4 EHSV požaduje, aby Unie stanovila možnost vytvářet přeshraniční struktury a vymezit jejich podmínky zásahů na

územích, která obsahují, aby bylo možné definovat a uspořádat úkoly týkající se služeb všeobecného zájmu, jež stanoví Smlouva v článku 14 a protokolu č. 26.

1.5 EHSV žádá, aby si členské státy zachovaly způsobilost pro uspořádání svého vnitrostátního železničního systému a pro otevření svého domácího trhu konkurenci v závislosti na své zeměpisné poloze, demografických podmínkách, historii, hospodářských, sociálních a environmentálních podmínkách.

1.6 EHSV žádá, aby příslušné orgány mohly nadále zadávat úkoly veřejné služby přímo některému provozovateli nebo vyhlásit nabídkové řízení, jak v současnosti stanoví nařízení 1370/2007/ES, a svobodně uspořádat jeho strukturu.

1.7 EHSV žádá, aby s ohledem na povinnost sestavit plán veřejné dopravy, kterou ukládá Komise, nebyly příslušné orgány omezovány v otázce definování úkolů veřejné služby, a dále žádá stanovení jasných cílů pro zlepšení přístupnosti osobám se zdravotním postižením a pro přispění uživatelů formou konzultace a kontroly úrovně kvality služeb.

1.8 EHSV taktéž žádá zachování průmyslové dominance při využívání železničních služeb provozovatelům a ponechání vozidel a dalších zařízení v jejich vlastnictví, aby byla stimulována snaha o výzkum a inovaci, která je nezbytná pro vývoj odvětví v oblasti bezpečnosti a kvality.

1.9 EHSV doporučuje Komisi, aby přišla s iniciativou týkající se kontroly úrovně bezpečnosti na železnici, která je pro rozvoj železnic klíčová, a to zřízením vnitrostátních středisek či smíšených výborů pro sledování bezpečnosti. Žádá, aby byla zajištěna transparentnost podmínek pro provozování železniční dopravy, demokratizován přístup k bezpečnosti prostřednictvím veřejného orgánu a byl dodržen článek 91 Smlouvy, který Unii ukládá povinnost dosahovat výsledků v oblasti bezpečnosti dopravy.

1.10 EHSV navrhuje, aby byl Evropské agentuře pro železnice svěřen úkol věnovat se též zdraví a bezpečnosti pracovníků, neboť obě tyto oblasti jsou skutečně nezbytné pro zachování vysoké úrovně bezpečnosti provozu pro uživatele, pracovníky a obyvatele v blízkosti železniční dráhy.

1.11 Dále EHSV považuje za nezbytné, aby tato agentura nesla právní odpovědnost za každé své rozhodnutí.

1.12 EHSV považuje za přednostní technickou část balíčku, aby se napomohlo přesunu na železnici.

1.13 EHSV žádá zaměstnavatele a veřejné orgány, aby zohlednili náročnost a nebezpečí železničních profesí v podobě zvláštních opatření sociální ochrany, kolektivních smluv, mezd, kariérního růstu a aby dodrželi závazky přijaté v oblasti důchodů.

1.14 EHSV žádá souvislý systém profesního rozvoje a uznání poznatků z praxe, který by pracovníkům umožnil zhodnotit dovednosti, které nabyli a udržovali.

1.15 EHSV požaduje, aby každý členský stát při rozhodování o organizaci či otevření konkurenci, k nimž přistoupí, zachoval úroveň zaměstnanosti u svých historických provozovatelů, kolektivní záruky pro zaměstnance, jejich mzdové i pracovní podmínky. V případě změny provozovatele musí být stanoveno, že převezme dotyčné zaměstnance i jejich kolektivní smlouvy.

2. Obecné konstatování

2.1 Toto stanovisko se opírá o následující stanoviska a v nich obsažená doporučení:

— TEN/432–433 ze dne 16. března 2011 o jednotném evropském železničním prostoru ⁽¹⁾;

— TEN/445 ze dne 15. června 2011 k sociálním aspektům dopravní politiky EU ⁽²⁾;

— TEN/454 ze dne 25. října 2011 k plánu jednotného evropského dopravního prostoru ⁽³⁾;

— TEN/495 ze dne 13. prosince 2012 ke kvalitě služeb železniční dopravy v EU ⁽⁴⁾.

2.2 Tento čtvrtý železniční balíček obsahuje 6 legislativních textů, kterých se dotýkají změny, přepracovaná znění, či dokonce zrušení představené v obecném sdělení a k nimž je připojeno několik zpráv a posouzení dopadu.

2.3 Projednání návrhu se zabývá čtyřmi pilíři tohoto čtvrtého balíčku, které se týkají řízení a otevření dopravy cestujících na dlouhé vzdálenosti, přezkumu nařízení 1370/2007/ES o povinnostech veřejné služby, úlohy Evropské agentury pro železnice, vzájemného působení, pokud jde o interoperabilitu, bezpečnosti a sociálních ustanovení.

2.4 Současný stav představuje výchozí bod pro úvahy a návrhy s ohledem na možný vývoj v odvětví při dodržení Lisabonské smlouvy. Pro ověření případnosti navrhovaných řešení je třeba posoudit výsledky politik Společenství vedených již více než 20 let, vybrat z nich výhledy do budoucna a stanovit pro ně cíle ve vztahu s úlohou, jakou může a musí hrát železnice pro oblasti územního plánování a rovnosti regionů, pro jejich rozvoj, služby poskytované občanům a nakládcům, jejich přístupnost tomuto druhu dopravy.

2.5 Obecněji vzato příprava tohoto nového legislativního aktu musí vycházet z příspěvku, jak tento druh dopravy může napomoci k budování Evropy, kterému chybí projekt, a to propojením hospodářské, sociální a environmentální oblasti.

2.6 Musí též umožnit rozvoj přeshraničních vztahů mezi sousedními členskými státy, které postrádají společnou infrastrukturu, aby jejím vybudováním zajistila občanům těchto zemí hladké spojení, a to zejména osobám se zdravotním postižením či se sníženou pohyblivostí.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 132, 3.5.2011, s. 99–107.

⁽²⁾ Úř. věst. C 248, 25.8.2011, s. 22–30.

⁽³⁾ Úř. věst. C 24, 28.1.2012, s. 146–153.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 44, 15.2.2013, s. 49–52.

2.7 V tomto ohledu je třeba silně se soustředit na výsledky politik Unie v oblasti rozvoje přeshraničních vztahů, aby došlo k odstranění vlivu hranic, jejichž přetrvávání brzdí evropskou integraci, svobodu pohybu a posun k železniční dopravě.

2.8 Pozornost se musí zaměřit na úroveň zabezpečení provozu tohoto síťového průmyslového odvětví, jehož rozvoj je podmíněn hloubkou důvěry ze strany společnosti a neodmyslitelnou transparentností, kterou je třeba dodat výrobním podmínkám odvětví.

2.9 Přezkum se musí soustředit na dodržení čl. 10 odst. 3 Smlouvy, který se týká práv občanů účastnit se demokratického života Unie. Rozhodnutí je třeba přijímat co nejotevřeněji a co nejblíže občanům.

2.10 Je třeba se soustředit na sociální vývoj v odvětví železnice, a to ve vztahu k zahájeným restrukturalizacím, novému vymezení rozsahu činnosti, předávání dovedností v období silné obměny železničního personálu a k sociálním a pracovním podmínkám s ohledem na cíle ochrany zdraví a sociální ochrany pracovníků.

3. Řízení vnitrostátních služeb pro cestující a jejich otevření konkurenci

3.1 Předkládaným legislativním návrhem chce Komise revitalizovat železnice zavedením konkurence do vnitrostátní přepravy cestujících. Z pohledu Komise musí tuto konkurenci stimulovat unijní právní předpisy, jež stanoví oddělení úloh správců infrastruktury rozšířené o úkoly týkající se řízení provozu, údržby sítí a investic do nich na straně jedné od úloh přepravce na straně druhé. S tím spojuje posílení regulačních orgánů pro kontrolu železničního trhu.

3.2 Za tím účelem Komise navrhuje změnu směrnice 2012/34/ES ze dne 21. listopadu 2012, k jejímuž provedení do vnitrostátního práva má dojít do 16. června 2015. Je třeba poznamenat, že k této iniciativě dochází, aniž by se čekalo na účinnost opatření přijatých v rámci tohoto zpracování.

3.3 Ve stejném duchu byla přijata ustanovení o řízení využívání velkých koridorů, jejichž plný účinek nebylo možné zjistit.

3.4 Ve studiích o dopadu připojených k návrhu čtvrtého železničního balíčku Komise uvádí jistý počet tvrzení, přičemž

dále pro některá z nich uznává, že jsou příliš čerstvá nebo nejednoznačná. Přitom několik prvků je prezentováno jako argument ve prospěch navrhovaných řešení.

3.5 Několik studií předkládá výsledky, jež jsou poněkud nesourodé, pokud se týká důsledků oddělení úloh správce infrastruktury a železničního podniku. Přezkum statistických údajů dodaných Komisí však ukazuje, že mezi tímto oddělením, otevřením trhu a zlepšením železničních výsledků neexistuje automatická spojitost, ale že uvedené zlepšení ukazuje přímou souvislost s objemem financování a cenou mýtného. Mc Nultyho zpráva dále podává velmi kontrastní obrázek o situaci v Británii a uznává, že železniční systém Spojeného království je pro stát i uživatele nákladnější a postrádá propojení různých subjektů, jež vyžaduje silnější zapojení státu do potřebného sladování jednotlivých aspektů (sazby, distribuce, jízdní řády atd.). K vyřešení této rovnice Sir Mc Nulty navrhuje tři stupňující se doporučení: dělbu nákladů a příjmů mezi správcem infrastruktury a provozovatelem železniční dopravy, zřízení podniku se společnou majetkovou účastí (*joint venture*) těchto dvou subjektů, či dokonce pokusit se o opětovné propojení některých částí sítě vázaných na různé provozní licence.

3.6 Některé vnitrostátní studie, jež se zabývaly kvalitou železničních služeb, jako například sdružení na ochranu britských spotřebitelů *Which?*, ukazují rozporuplnou bilanci fungování studie železnic z hlediska uživatelů: poukazuje se na to, že míra spokojenosti uživatelů je nižší nebo rovna 50 % v případě poloviny provozovatelů a pouze 22 % cestujících se domnívá, že se systém zlepšuje (<http://www.which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

3.7 Text Komise dále nepředkládá žádný návrh pro zlepšení přístupnosti osobám se zdravotním postižením. Z tohoto pohledu by různé subjekty měly konzultovat a vyslechnout uživatele.

3.8 Komise odkazuje na průzkum zjišťující spokojenost se železničními službami pro cestující z roku 2012, který však ve svých doporučeních obsažených v odst. 1.6 stanoviska TEN/495 ze dne 13. prosince 2012 považuje EHSV za nedostatečný.

3.9 Komise dále zdůrazňuje význam veřejných dotací pro toto odvětví a výzvu k veřejným příspěvkům za účelem oddlužení systému, kterážto možnost byla zmíněna a doporučena ve směrnici 91/440 a v pokynech ke státním podporám z dubna 2008. Toto přidělení veřejné podpory není ojedinělé vzhledem k rozsahu hmotného kapitálu, který je třeba mobilizovat, aby se vyhovělo environmentálním požadavkům, všeobecnému zájmu, či dokonce veřejné politice. Ostatním provozovatelům v jiných odvětvích, veřejným či soukromým, jsou určena stejná opatření.

3.10 Pro vytvoření podmínek k otevření trhu Komise navrhuje přísně oddělit úlohy správce infrastruktury, rozšířené o další okruh, od úloh přepravce. Smyslem tohoto návrhu je vyhnout se střetům zájmu, diskriminačním postupům a napomoci zjišťování postupů křížového subvencování a jejich předcházení, aniž je však předložen důkaz o existenci těchto praktik či prvky, které by dotyčné subjekty či Soudní dvůr Evropské unie zpochybňovaly. Právě to je důvod, proč Soudní dvůr zamítl v plném rozsahu řízení o porušení práva, které Komise zahájila vůči Německu a Rakousku. EHSV zdůrazňuje, že zatímco nákladní dopravci a provozovatelé logistiky obecně a noví provozovatelé železniční dopravy konkrétně podporují oddělený a deregulovaný železniční trh EU bez hranic, který by byl více integrován s běžnými obchodními praktikami jiných druhů dopravy, zastávají jiné subjekty na železničním trhu, jako jsou zavedení provozovatelé železniční dopravy, sdružení spotřebitelů v oblasti železniční dopravy, orgány odpovědné za oblast veřejné dopravy atd. obezřetnější postoj, v němž usilují o zachování současné kvality služeb.

3.11 Podle čl. 63 odst. 1 směrnice 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru požádali oba spoluvůrci právních předpisů Komisi o „zprávu o provádění kapitoly II“, kapitoly, která se týká zejména samostatnosti a struktur železnic v Unii, „rozvoje trhu, včetně stavu příprav na další otevření trhu železniční dopravy“ a „analýzy různých modelů organizace tohoto trhu a dopadu [této směrnice] na smlouvy na veřejné služby a jejich financování“. Za tím účelem by současně Komise měla vzít v úvahu „provádění nařízení (ES) č. 1370/2007 a strukturální rozdíly mezi členskými státy (hustota sítě, počet cestujících, průměrná délka cesty)“. V tomto konkrétním případě diskuse ukázaly, že je třeba nechat na členských státech, aby uspořádaly své vnitrostátní systémy, a pokud to považují za užitečné, zachovaly formu integrovaného uspořádání výroby, které umožňuje vzájemné sdílení a snižuje počet ekonomicky či bezpečnostně škodlivých rozhraní.

3.12 Oddělením správy a řízení infrastruktury v dopravním systému o jednom stupni volnosti obvykle dochází spíše k nárůstu nefunkčnosti, který převažuje nad výhodami, neboť se silně narušuje fungování, zvyšují náklady a klesá kvalita služby. To platí zejména pro síť s intenzivní smíšenou dopravou.

3.13 Pomaleji a obtížněji lze reagovat na technologický pokrok. Brzdí se inovace, k nimž nejčastěji dochází současně ve fixní (infrastruktura) i mobilní (vozidla) složce. Byrokracie a zbytečná rozhraní narůstají do výrazných rozměrů, což prodražuje fungování a znehybňuje rozhodovací proces.

3.14 Dále oddělení úloh správců infrastruktury a dopravců zvyšuje vzdálenost mezi správcem sítě či infrastrukturou a konečným uživatelem (cestující a nákladci) a od jejich požadavků na kvalitu poskytovaných služeb (zejména přesnost). V rámci železničního systému je tedy třeba zachovat úlohu klíčového subjektu, aniž se naruší nezávislost stěžejních funkcí správce infrastruktury.

3.15 Pokud jde o zařízení služeb, EHSV uvedl v odst. 1.7 svého stanoviska TEN/432–433 ze dne 16. března 2011 jedno doporučení: „Pokud se jedná o podmínky přístupu k zařízením služeb, nemůže EHSV podpořit povinnost právní, organizační a rozhodovací nezávislosti, jež by mohla ohrozit stávající nenahraditelné struktury.“ V analýze se nevyskytl žádný nový prvek, který by si vyžádal revizi tohoto doporučení.

3.16 Nicméně Komise uznává, že sdílení jistých funkcí by umožnilo zlepšení výkonu systému a kvality služby poskytované cestujícím. EHSV to vnímá stejně.

3.17 Pokud se týká liberalizace mezinárodní železniční přepravy cestujících v Unii, která je v účinnosti od ledna 2010, lze jen stěží tvrdit, že by k dnešnímu dni systematicky vedla k propadu cen účtovaných za tento druh služeb či impozantnímu růstu tohoto segmentu.

3.18 Evropa vysokorychlostních železnic se začala rýsovat dlouho před rokem 2010 díky značným veřejným investicím v některých členských státech a obchodní soutěž, která zde probíhá, bude pravděpodobně ještě dlouho mít mnohem spíše intermodální než intramodální charakter. Liberalizace roku 2010 měla za následek především zrušení několika stávajících spojů zajišťovaných s využitím klasických (nikoli vysokorychlostních) vozidel a přepravních podmínek a ukončení spolupráce, jež mnohdy trvala řadu let. EHSV lituje tohoto vývoje a naléhavě žádá Komisi, aby přijala potřebná opatření, jež povedou ke zlepšení a rozvoji přeshraničních služeb železniční přepravy cestujících.

3.19 Analýza nákladní železniční dopravy ukazuje katastrofickou situaci v řadě členských států. Na vině tomu je hlavně skutečnost, že modernizace a rozvoj železničních tratí neprobíhá stejným tempem jako modernizace silničních spojů a že železniční doprava musí platit za používání tras vlaků. K

tomu se řadí skutečnost, že obchodní soutěž na nejvýnosnějších spojích přináší zlepšení pro jistý počet obslužených úplnými vlaky. Toho se však dosahuje částečně na úkor dopravy jednotlivými vagony, která stále klesá. To může způsobit zmizení průmyslu z celých oblastí a na cestu vyslat několik tisíc kamionů. Řada subjektů ostatně dobrovolně přiznává, že v některých členských státech liberalizace nepřivedla na železnici ani tunu zboží.

3.20 Výše uvedená tvrzení vedou EHSV k tomu, aby navzdory zjevné potřebě reformovat trh doporučil Komisi zaujetí obezřetného přístupu k liberalizaci vnitrostátní dopravy cestujících s ohledem na současné zkušenosti v oblasti liberalizace mezinárodní dopravy. Ostatně Komise uznává, že je obtížné oživit mezinárodní železniční aktivitu, která je nedostatečně napojena na vnitrostátní spoje, jež by jí umožnily využít nesporného síťového efektu.

3.21 V tomto bodě EHSV souhlasí, že v oblasti mezinárodní železniční přepravy cestujících došlo jen ke slabému rozvoji navzdory nesporné vůli Evropské komise ve věci právního rámce.

3.22 Z toho plyne zjevné vyhodnocení, že výsledky zamýšlených řešení jsou nedostatečné, zejména proto, že trh nemůže bez přiměřených investic a odpovídajícího politického podnětu vyřešit popsané problémy. V této souvislosti je zde specifický úkol: zajistit obsluhu těchto oblastí, které se nacházejí na okrajích území jednotlivých států, moderními dopravními prostředky, jež jsou ohleduplné k životnímu prostředí.

3.23 Tento cíl musí být prioritou Unie, aby došlo k vytvoření stejnorodého evropského prostoru, a to smazáním vlivu hranic a vytvořením soudržnosti celků, jejichž sousedství dosud skomíralo.

3.24 Unie musí stanovit možnost vytvářet přeshraniční struktury a vymezit jejich podmínky zásahů na územích, která pokrývají, aby bylo možné definovat a uspořádat úkoly týkající se služeb všeobecného zájmu, jež stanoví Smlouva v článku 14 a protokolu č. 26.

3.25 Pouze politická iniciativa, jež se bude těšit silné podpoře veřejných orgánů, umožní vytvořit prostor a vztahy pro trh, který dozrál. EHSV naléhá na Komisi, aby se důrazně zaměřila na skutečný rozvoj kvality a bezpečnosti služeb na železničním trhu v EU, zejména na tom přeshraničním, a zohlednila přitom rovněž vývoj jiných druhů dopravy. Globálním cílem musí být rostoucí podíl železničního trhu a spokojenost zákazníků – nástroje pro dosažení tohoto cíle se však mohou v členských státech lišit.

4. Přezkum nařízení 1370/2007/ES o povinnostech veřejné služby

4.1 Změna nařízení 1370/2007/ES stanoví povinnost vyhlášovat nabídková řízení pro železniční dopravu, organizaci těchto nabídkových řízení, sestavení plánů veřejné dopravy a předání vozidel k dispozici nově vstupujícím.

4.2 EHSV vznesl ve svém doporučení 1.7 stanoviska TEN/495 ze dne 13. prosince 2012 silné výhrady k přezkumu nařízení o povinnostech veřejné služby. Je třeba konstatovat, že předpokládaný vývoj zaostává za očekáváním z hlediska výsledků, jež představily analýzy dopadu.

4.3 Několik studií, z nichž některé byly vypracovány pro Komisi – jako zpráva *Study on Regulatory Options on future Market Opening in Rail Passengers Transport* (Studie zaměřená na možnosti regulace při nadcházejícím otevření trhu osobní železniční dopravy) –, poukazuje na dva nesourodé a kontrastní prvky, které neumožňují navrhnout jednotné řešení problémů souvisejících s frekvencí využívání, frekvencí služeb, vývojem veřejných podpor a produktivitou.

4.4 Velmi podobné výsledky byly zaznamenány na sítích, jež se řídí jiným právním rámcem (otevřeným konkurenci či nikoli) a jež vedou k jistému odklonu od příliš globálního přístupu, který nezohledňuje vnitrostátní prvky v organizaci přesunů, jako jsou zeměpisné podmínky, počasí, prostorové uspořádání výroby a míst, kde se žije. Některé z nich jsou ještě příliš vzdáleny službám na železnici, jak bylo uvedeno ve stanovisku TEN/495 ze dne 13. prosince 2012.

4.5 Tyto prvky musí vést Unii k tomu, aby se ujistila, že použité prostředky mohou umožnit splnění cílů zamýšlené činnosti na úrovni Unie, že by jich současně nebylo možné dosáhnout na vnitrostátní, regionální či místní úrovni a že tato činnost nejde nad rámec kroků potřebných k jejich dosažení.

4.6 Dodržení tohoto cíle musí být předmětem pozorného přezkumu s ohledem na návrh Komise stanovit horní stropy pro přímé přidělování; toto ustanovení přináší sporné omezení svobodné správy veřejných orgánů.

4.7 Sama definice prahu pro omezení velikosti licencí nabídnutých provozovatelům odkazuje k nesčetným prahovým účinkům, jež mohou poškodit soudržnost služby a jež způsobí celkovou ztrátu konkurenceschopnosti očekávanou od otevření konkurenci, pokud nevzniknou vyrovnávací mechanismy. Tato situace předpokládá, že příslušné orgány budou moci nadále přidělit jednu či více zakázek některému provozovateli přímo nebo vyhlásit nabídkové řízení, jak v současnosti stanoví nařízení 1370/2007/ES, a svobodně uspořádat jeho strukturu, případně rozdělit zakázky tak, aby nedošlo k těmto prahovým účinkům.

4.8 Rovněž bude třeba položit otázku, jaký smysl má tolik podrobností při sestavování plánů veřejné dopravy, což se jeví jako omezení „široké rozhodovací pravomoci celostátních, regionálních a místních orgánů, pokud jde o povinnosti veřejné služby“, jak to stanoví Smlouva.

4.9 Obzvláštní pozornost je třeba věnovat podmínkám, za nichž má Komise v úmyslu dávat k dispozici hmotný kapitál nezbytný k využívání železnic novým subjektům, jež budou osvobozeny od investování do výzkumu a inovací, které jsou přitom nezbytné pro kvalitu a bezpečnost železnic, a od činnosti v těchto oblastech.

4.10 Britský příklad dokazuje, že tento pronájem zajišťují formou finančních společností banky, čímž se výrazně ohrožuje předání tohoto hmotného kapitálu, neboť je otázkou, kdo o něm rozhoduje.

5. Úloha Evropské agentury pro železnice, bezpečnost železnic, interoperabilita železnic

5.1 Druhý balíček založil Evropskou agenturu pro železnice se sídlem ve francouzském městě Valenciennes, která je pověřena zahájením technické harmonizace evropských sítí a zařízení, rozvojem interoperability prostřednictvím vypracování společných standardů (technických požadavků na interoperabilitu a metod společné bezpečnosti) a posílením železniční bezpečnosti.

5.2 Článek 91 Smlouvy ukládá Unii povinnosti dosahovat výsledků na poli bezpečnosti dopravy a neustále zlepšovat její úroveň.

5.3 Úroveň zabezpečení železnic a její vývoj vzhledem k institucionálním a technickým změnám, jimiž prochází, nelze v žádném případě poměřovat zaznamenaným počtem obětí, ale je třeba ji posuzovat podle ukazatelů, které umožňují pozorovat vývoj a předjímat, a to za účelem zajištění co nejvyšší míry bezpečnosti pro uživatele a obyvatele v blízkosti dráhy.

5.4 Vytvoření evropského železničního prostoru si žádá zlepšení interoperability. Kompatibilita infrastruktur a vozidel či nehybných zařízení se musí opírat o jednoduché a rychlé postupy, které zachovávají úroveň jejich bezpečnosti a zaručují jejich vývoj, modernizaci a uzpůsobení novým potřebám.

5.5 Z tohoto hlediska, na rozdíl od prezentace ve zprávě Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o provádění ustanovení směrnice 2007/58/ES o otevření trhu mezinárodní osobní železniční dopravy – Průvodního dokumentu ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o čtvrtém železničním balíčku, bezpečnost nesmí být považována za překážku.

Nedávné zkušenosti z dalších oblastí ukazují, jak škodlivá může být příliš silná laxnost v této oblasti, pokud se týká vnímání úlohy Unie občany. Nehody ve Viareggiu a nedávno ve Schellebelle musí všechny subjekty v odvětví vybít k co nejvyšší obezřetnosti a co nejdůraznější přísnosti ve vztahu k provozování železniční dopravy.

5.6 Za tímto účelem hraje Evropská agentura pro železnice klíčovou roli ve spolupráci s vnitrostátními orgány pro bezpečnost zapojenými do sítě pro výměnu a koordinaci. Její poslání stejně jako úkoly vnitrostátních orgánů pro bezpečnost musí též směřovat k zahrnutí lidského rozměru provozování železniční dopravy a zohlednění otázek souvisejících se zdravím a bezpečností pracovníků, což je nezpochybnitelný prvek železniční bezpečnosti.

5.7 Vzhledem k nárůstu počtu subjektů zasahujících na železnici a důsledkům, jaké může mít chybná organizace práce, musí být úloha vnitrostátních orgánů pro bezpečnost rozšířena o kontrolu podmínek provádění železniční výroby; vnitrostátní orgány pro bezpečnost by se měly stát skutečnou železniční policií, jež bude pověřena kontrolou uplatňování platných předpisů, které jsou ustanoveními veřejného sociálního pořádku.

5.8 V dubnu 2011 byla na žádost Komise vyhodnocena úloha agentury. Ukázalo se, že agentuře by mohl být svěřen úkol spočívající v propagování inovací s cílem zlepšit železniční interoperabilitu a bezpečnost, zvláště využívání nových informačních technologií a systémů monitorování a sledování. Agentura by však nemohla být zbavena své právní odpovědnosti plynoucí z jejích rozhodnutí.

5.9 Tento poslední rozměr odkazuje k definici průmyslové politiky založené na výzkumu, inovacích, investicích, jež vyžadují podporu veřejné moci, neboť se jedná o silnou evropskou výzvu, která může přispět k hospodářskému oživení. Evropský projekt zaměřený na průmysl a výzkum Shift2Rail může v tomto ohledu znamenat vhodný přístup, pokud se mu podaří příhodně zapojit všechny podniky železniční dopravy.

5.10 Při dodržení povinností, jež Unii stanovuje článek 91 Smlouvy, a záruky zlepšení zdraví a bezpečnosti pracovníků by agentuře mohla být svěřena normativní pravomoc, aby všechny subjekty přiměla k uplatňování rozhodnutí přijatých v souvislosti s interoperabilitou.

6. Sociální aspekty

6.1 Poslední bod týkající se oživení průmyslové politiky na úrovni Unie souvisí se sblížením demografických podmínek pracovníků a rozdělení kvalifikací v odvětví železnic a výroby zaměřené na železnici.

6.2 Dělníci totiž stárnou a dochází ke změně sociální skladby v odvětvích, odkud přicházejí vedoucí pracovníci, inženýři a technici, kteří mají v budoucnu představovat stále významnější část dotčených skupin obyvatelstva.

6.3 Tato situace povede v nadcházejících letech k silné obměně zaměstnanců pověřených provozováním železniční dopravy a k výraznému obratu u nově příchozích, což nastoluje otázku pracovních podmínek, které se na ně budou vztahovat, a poklesu úrovně specifické sociální ochrany odvětví, jež zohledňovala náročnost a nebezpečí povolání na železnici a která zaručovala jeho přitažlivost před liberalizací.

6.4 Přitažlivost železničních profesí, zejména pro mládež a ženy, tedy představuje zásadní výzvu z hlediska posílení spolehlivosti provozování železniční dopravy v členských zemích a na úrovni Unie, jež spočívá v náboru nových pracovníků do odvětví a zaručení věrnosti personálu.

6.5 Tyto dva cíle související s přitažlivostí a věrností nutí členské státy dodržovat závazky přijaté v oblasti sociální ochrany (zejména pokud se týká důchodů), kolektivních záruk, pracovních podmínek, dále ukázat personálu dlouhodobou perspektivu, pokud jde o kariéru a kariérní růst, postavenou na získávání a odměně dovedností. K tomuto účelu lze využít konkrétní programy jako Erasmus.

6.6 Stanovisko CESE TEN/445 o sociálních aspektech dopravní politiky EU ze dne 15. června 2011 uvádí jistý počet doporučení v této oblasti, která mohou zlepšit přitažlivost odvětví a která by Komise měla zahrnout do svých legislativních návrhů.

6.7 EHSV požaduje, aby každý členský stát při rozhodování o organizaci či otevření konkurenci, k nimž přistoupí, zachoval úroveň zaměstnanosti u svých historických provozovatelů, kolektivní záruky pro zaměstnance, jejich mzdové i pracovní podmínky. V případě změny provozovatele musí být stanoveno, že převezme dotyčné zaměstnance i jejich kolektivní smlouvy.

V Bruselu dne 11. července 2013.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

PŘÍLOHA

ke Stanovisku Evropského hospodářského a sociálního výboru

Následující pozměňovací návrhy byly zamítnuty, získaly však nejméně čtvrtinu odevzdaných hlasů:

Odstavec 1.5

Změnit

„EHSV žádá, aby si členské státy zachovaly způsobilost pro uspořádání svého vnitrostátního železničního systému a pro otevření svého domácího trhu konkurenci v závislosti na své zeměpisné poloze, demografických podmínkách, historii, hospodářských, sociálních a environmentálních podmínkách. EHSV podporuje cíl návrhu Komise, jímž je dokončení společného evropského železničního trhu s vysokou kvalitou dopravy a bez problémů na hranicích. Výbor naléhá na Komisi, aby se důrazně zaměřila na skutečný rozvoj kvality služeb na železničním trhu v EU, zejména na tom přeshraničním, a zohlednila přitom rovněž vývoj jiných druhů dopravy. Globálním cílem musí být rostoucí podíl železničního trhu a spokojenost zákazníků – nástroje pro dosažení tohoto cíle se však mohou v členských státech lišit.“

Výsledek hlasování (pozm. návrhy k odst. 1.5 a 3.1 byly předloženy k hlasování a zamítnuty společně)

hlasů pro: 30
hlasů proti: 71
zdrželo se hlasování: 7

Odstavec 3.1

Změnit

„Předkládaným tímto legislativním návrhem čtvrtého železničního balíčku chce Komise pokračuje ve své snaze revitalizovat evropské železnice. Podobně jako u předchozích, již odsouhlasených balíčků vychází ze skutečnosti, že železnice tvoří významnou část udržitelného dopravního systému v EU pro osobní i nákladní dopravu a že reforma trhu je považována za nezbytnou pro vytvoření společného železničního trhu, který může hrát potenciální roli, kterou železniční doprava nebyla schopna hrát v minulých desetiletích. Po zavedení konkurence do nákladní železniční dopravy a mezinárodní přepravy cestujících nyní návrh rovněž zavádí zavedení konkurence do vnitrostátní přepravy cestujících. Z pohledu Komise musí tuto konkurenci stimulovat unijní právní předpisy, jež stanoví oddělení úloh správců infrastruktury rozšířené o úkoly týkající se řízení provozu, údržby sítí a investic do nich na straně jedné od úloh provozovatelů železniční dopravy na straně druhé. S tím spojuje posílení regulačních orgánů pro kontrolu železničního trhu. EHSV podporuje záměr návrhu Komise dokončit vytvoření společného železničního trhu v Evropě o vysoké přepravní kvalitě a bez problémů s hranicemi.“

Výsledek hlasování (pozm. návrhy k odst. 1.5 a 3.1 byly předloženy k hlasování a zamítnuty společně)

hlasů pro: 30
hlasů proti: 71
zdrželo se hlasování: 7

Odstavec 3.5

Změnit

„Několik studií předkládá výsledky, jež jsou poněkud nespojitostné, pokud se týká důsledků oddělení úloh správce infrastruktury a železničního podniku a deregulace železničních trhů. Přezkum statistických údajů dodaných Komisí však rovněž ukazuje, že mezi tímto oddělením, otevřením trhu a zlepšením železničních výsledků neexistuje automatická spojitost. Jsou zde také jednoznačně rozdílné zkušenosti v různých členských státech, které přistoupily k oddělení a/nebo deregulaci železničních trhů, a na trzích, které reformou neprošli. Zdá se, že tržní podíly v železniční dopravě nezávisí pouze na modelech řízení, ale také na obecné míře investic a vnitrostátních geografických, demografických a průmyslových faktorech, ale že uvedené zlepšení ukazuje přímou souvislost s objemem financování a cenou mýtného. Me Nultyho zpráva dále podává velmi kontrastní obrázek o situaci v Británii a uznává, že železniční systém Spojeného království je pro stát i uživatele nákladnější a postrádá propojení různých subjektů, jež vyžaduje silnější zapojení státu do potřebného sladování jednotlivých aspektů (sazby, distribuce, jízdní řády atd.). K vyřešení této rovnice Sir Mc Nulty navrhuje tři stupňující se doporučení: dělbu nákladů a příjmů mezi správcem infrastruktury a provozovatelem železniční dopravy, zřízení podniku se společnou majetkovou účastí (joint venture) těchto dvou subjektů, či dokonce pokusit se o opětovné propojení některých částí sítě vázaných na různé provozní licence.“

Výsledek hlasování (pozm. návrhy k odst. 3.5 a 3.6 byly předloženy k hlasování a zamítnuty společně)

hlasů pro: 27
hlasů proti: 70
zdrželo se hlasování: 7

Odstavec 3.6

Vyškrtnout odstavec

„Některé vnitrostátní studie, jež se zabývaly kvalitou železničních služeb, jako například sdružení na ochranu britských spotřebitelů Which?, ukazují rozporuplnou bilanci fungování studie železnic z hlediska uživatelů: poukazuje se na to, že míra spokojenosti uživatelů je nižší nebo rovna 50 % v případě poloviny provozovatelů a pouze 22 % cestujících se domnívá, že se systém zlepšuje (http://www.which.co.uk/home_and_garden/leisure/reviews/ns/best_and_worst_uk_train_companies/best_train_companies_overall/).“

Výsledek hlasování (pozm. návrhy k odst. 3.5 a 3.6 byly předloženy k hlasování a zamítnuty společně)

hlasů pro: 27
hlasů proti: 70
zdrželo se hlasování: 7

Odstavec 3.11

Změnit

„Podle čl. 63 odst. 1 směrnice 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru požádali oba spoluvůdci právních předpisů Komise o „zprávu o provádění kapitoly II“, kapitoly, která se týká zejména samostatnosti a struktur železnic v Unii, „rozvoje trhu, včetně stavu příprav na další otevření trhu železniční dopravy“ a „analýzy různých modelů organizace tohoto trhu a dopadu [této směrnice] na smlouvy na veřejné služby a jejich financování“. Za tím účelem by současně Komise měla vzít v úvahu „provádění nařízení (ES) č. 1370/2007 a strukturální rozdíly mezi členskými státy (hustota sítě, počet cestujících, průměrná délka cesty)“. V tomto konkrétním případě diskuse ukázaly, že je třeba nechat na členských státech mají podporu pro to, aby uspořádaly své vnitrostátní systémy, a pokud to považují za užitečné, zachovaly formu integrovaného uspořádání výroby, které umožňuje vzájemné sdílení a snižuje počet ekonomicky či bezpečnostně škodlivých rozhraní.“

Výsledek hlasování (pozm. návrhy k odst. 3.11, 3.12, 3.13 a 3.14 byly předloženy k hlasování a zamítnuty společně)

hlasů pro: 35
hlasů proti: 67
zdrželo se hlasování: 2

Odstavec 3.12

Vyškrtnout

„Oddělením správy a řízení infrastruktury v dopravním systému o jednom stupni volnosti obvykle dochází spíše k nárůstu neefektivnosti, který převažuje nad výhodami, neboť se silně narušuje fungování, zvyšují náklady a klesá kvalita služby. To platí zejména pro sítě s intenzivní smíšenou dopravou.“

Výsledek hlasování (pozm. návrhy k odst. 3.11, 3.12, 3.13 a 3.14 byly předloženy k hlasování a zamítnuty společně)

hlasů pro: 35
hlasů proti: 67
zdrželo se hlasování: 2

Odstavec 3.13

Vyškrtnout:

„Pomaleji a obtížněji lze reagovat na technologický pokrok. Brzdí se inovace, k nimž nejčastěji dochází současně ve fixní (infrastruktura) i mobilní (vozidla) složce. Byrokracie a zbytečná rozhraní narůstají do výrazných rozměrů, což prodlužuje fungování a znehybňuje rozhodovací proces.“

Výsledek hlasování (pozm. návrhy k odst. 3.11, 3.12, 3.13 a 3.14 byly předloženy k hlasování a zamítnuty společně)

hlasů pro: 35

hlasů proti: 67

zdrželo se hlasování: 2

Odstavec 3.14

Změnit

~~„Dále Při oddělení úloh správců infrastruktury a dopravců může vzniknout riziko, že se zvýší vzdálenost mezi správcem sítě či infrastruktury a konečným uživatelem (cestující a nákladci) a od jejich požadavků na kvalitu poskytovaných služeb (zejména přesnost). Prohlubuje se tak potřeba dobré regulační funkce na těchto trzích. V rámci železničního systému je tedy třeba zachovat úlohu klíčového subjektu, aniž se naruší nezávislost stěžejních funkcí správce infrastruktury.“~~

Výsledek hlasování (pozm. návrhy k odst. 3.11, 3.12, 3.13 a 3.14 byly předloženy k hlasování a zamítnuty společně)

hlasů pro: 35

hlasů proti: 67

zdrželo se hlasování: 2

Odstavec 3.19

Změnit

~~„Pokud jde o Analýza nákladní železniční dopravy ukazuje, dopady deregulace se v jednotlivých členských státech a na jednotlivých trzích značně liší katastrofickou situaci v řadě členských států. V některých členských státech, zejména ve východní Evropě, je aktuální situace velice složitá. Hlavní vinu na tom však nenese deregulace jako taková, nýbrž Na vině tomu je hlavně skutečnost, že modernizace a rozvoj železničních tratí neprobíhá stejným tempem jako modernizace silničních spojů a že železniční doprava musí platit za používání tras vlaků. V některých jiných zemích došlo k výraznému nárůstu služeb poskytovaných zákazníkům, a v důsledku toho se po železnici přepravuje více zboží než dříve. Z obecného hlediska má rostoucí konkurence pozitivní vliv zejména na trhu ucelených vlaků. Oblast jednovozových nákladních zásilek – která je v Evropě dlouhodobě problémová – v mnoha zemích pokračuje v útlumu, což vede k síťovým účinkům a k vyřazování železniční infrastruktury s nízkým objemem dopravy. K tomu se řadí skutečnost, že obchodní soutěž na nejbýsnějších spojích přináší zlepšení pro jistý počet obslužených úplnými vlaky. Toho se však dosahuje částečně na úkor dopravy jednotlivými vagony, která stále klesá. To může způsobit zničení průmyslu z celých oblastí a na cestu vyslat několik tisíc kamionů. Ze sdělení Komise jasně vyplývá, že deregulace nákladní železniční dopravy v EU nestačila k vytvoření nového konkurenčního trhu železniční nákladní dopravy. Někteří provozovatelé dokonce tvrdí Rada subjektů ostatně dobrovolně přiznává, že v některých členských státech liberalizace přímo nepřivedla na železnici ani tunu zboží.“~~

Výsledek hlasování

hlasů pro: 39

hlasů proti: 72

zdrželo se hlasování: 3