



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**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“**

(Text s významem pro EHP)

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“

(Text s významem pro EHP)

1. Úvod

Bílá kniha o dopravě z roku 2011¹ předložila vizi pro vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (SERA) a stanovila přístup Komise k zajištění konkurenceschopnosti dopravy EU z dlouhodobého hlediska při řešení očekávaného růstu, zabezpečení dodávek paliv a snižování emisí uhlíku. Důležitým aspektem politiky je posílit úlohu železnice kvůli obtížím při snižování závislosti na ropě v jiných odvětvích. Toho však lze dosáhnout pouze tehdy, jestliže železnice nabídne efektivní a atraktivní služby a jestliže odstraníme regulační selhání a selhání trhu, překážky pro vstup a zatěžující správní postupy, které omezují efektivitu a konkurenceschopnost.

Evropské odvětví železnic dosahuje obrátu 73 miliard EUR² a zaměstnává 800 000 pracovníků³. Veřejné orgány každoročně investují do odvětví železniční dopravy značné částky. V roce 2009 se jednalo o platby z veřejných rozpočtů za závazky veřejné služby ve výši 20 miliard EUR a veřejné investice do infrastruktury ve výši 26 miliard EUR⁴.

Ve většině členských států EU se veřejné platby podstatně zvýšily, přičemž růst vyjádřený počtem osobokilometrů byl skromnější. Celkový počet osobokilometrů se v letech 2005 až 2010 zvýšil o 4,3 %⁵. Značné investice veřejného sektoru, zejména v novějších členských státech EU, kde se platby dotací za posledních šest let více než zdvojnásobily, samy o sobě nezajistily rovnocenné zvýšení poptávky po železnici. Je to částečně z důvodu neschopnosti omezit provozní neefektivnost způsobenou nedostatkem vhodné pobídky k hospodářské soutěži. Přesto se v některých členských státech veřejné finanční prostředky poskytují přímo bez výběrového řízení. Zvýšení efektivity je rovněž naléhavě potřebné k vytvoření udržitelného růstu a ve prospěch nižšího zatížení veřejných zdrojů.

I když na některých trzích došlo k pozitivnímu vývoji, podíl železniční nákladní dopravy v porovnání s ostatními druhy dopravy od roku 2000 klesl z 11,5 % na 10,2 %⁶. Ve stejném období zůstal podíl osobní železniční dopravy v rámci EU na přibližně stejné úrovni okolo 6 %. Vývoj na trzích vnitrostátní přepravy v jednotlivých členských státech v období od roku 2005 do roku 2010 byl značně rozdílný od více než 10% poklesu v Maďarsku po více než

¹ Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje, KOM(2011) 144 v konečném znění.

² Zahrnuje provozovatele infrastruktury, kteří jsou integrováni s železničními podniky (holdingové společnosti).

³ 463 000 z nich pracuje v osobní dopravě.

⁴ Posouzení dopadů otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici.

⁵ Bílá kniha o dopravě z roku 2011.

⁶ SWD(2012) 246 v konečném znění/2.

20% nárůst ve Švédsku⁷. K tomuto vývoji došlo přesto, že v uvedeném období bylo uvedeno do provozu přibližně 6 000 km vysokorychlostních tratí⁸. Vysokorychlostní sítě získaly podíl na trhu na úkor letecké dopravy a na některých trasách se staly preferovanou volbou cestujících, což na mnoha trasách umožňuje železnici soutěžit efektivněji. Očekává se, že v období 2020–2035 zaznamená poptávka po vysokorychlostní železnici nejvyšší nárůst ze všech druhů dopravy⁹ a zajistí významný růst, investice a pracovní příležitosti, což má tento balíček dále rozvíjet.

Z nejnovějšího průzkumu agentury Eurobarometr¹⁰ vyplývá, že pouze 6 % Evropanů cestuje vlakem alespoň jednou týdně¹¹. Služby železnic se v hodnocení spotřebitelů¹² umístily na 27. místě ze třiceti trhů služeb, přičemž zejména špatně byly hodnoceny srovnatelnost a spokojenost. Trh se potýká s druhým nejvyšším počtem problémů s velkými rozdíly napříč EU. Spotřebitelé nevěří, že uvedené problémy lze uspokojivě vyřešit. Od poloviny 90. let zapříčinily nedostatečné investice v některých částech EU (zejména v relativně novějších členských státech) vznik bludného kruhu úpadku spojeného s chátráním infrastruktury a kolejových vozidel, což snížilo atraktivitu železniční dopravy zejména v souvislosti s vysokým nárůstem počtu aut v důsledku stoupající životní úrovně. Automobily se velkou měrou podílejí na městské dopravě a 59 % Evropanů nikdy nepoužívá příměstských vlaků. Ve světle těchto skutečností a 75% míry urbanizace v EU-27 existuje obrovský tržní potenciál rozvoje příměstské a regionální osobní železniční dopravy, zejména vzhledem k rostoucí zátěži na silnicích¹³.

2. SOUČASNÝ STAV

Vzhledem k cíli vytvořit vnitřní trh železniční dopravy, a tím efektivnější a na zákazníka orientované odvětví, stanovily dřívější právní předpisy EU základní zásady pro zlepšení efektivnosti železniční dopravy prostřednictvím postupného otevření trhu, vytvoření nezávislých železničních podniků a provozovatelů infrastruktury a oddělení jejich účetnictví. Od roku 2000 se tyto zásady postupně staly skutečností, v neposlední řadě přijetím tří po sobě následujících balíčků právních předpisů EU. Avšak podíl železniční dopravy zůstává nízký, částečně kvůli určité nevýhodnosti (železnice není např. vhodná pro krátké cesty po městě, např. za nákupy v supermarketu), ale také z důvodu překážek vstupu na trh, které brzdí hospodářskou soutěž a inovace.

V roce 2012 byly části těchto právních předpisů zjednodušeny, sloučeny a dále posíleny prostřednictvím směrnice 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru¹⁴, která upevnila stávající ustanovení o hospodářské soutěži, regulačním dohledu a finanční architektuře odvětví železniční dopravy. Směrnice posiluje pravomoc vnitrostátních regulačních orgánů, zlepšuje rámec pro investování do železniční dopravy a zajišťuje spravedlivější přístup k železniční infrastruktuře a službám souvisejícím s železniční dopravou. Vstoupila v platnost dne 15. prosince 2012 s požadovaným provedením do poloviny roku 2015.

⁷ Zpráva SDG – Další opatření na evropské úrovni (2012).

⁸ Studie Everis o možnostech právních úprav týkajících se otevření trhu (2010).

⁹ Zpráva SDG – Další opatření na evropské úrovni (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 Posouzení dopadů otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici.

¹⁴ Směrnice 2012/34/EU.

Další opatření EU zároveň s otevřením trhu zlepšila interoperabilitu a bezpečnost vnitrostátních sítí. Pro usnadnění přeshraniční dopravy a využití konkurenční výhody železniční dopravy na delší vzdálenosti a zajištění jednotného trhu pro dodavatele železničního vybavení s nižšími náklady by se měl uplatnit evropštější přístup k železniční dopravě. Například iniciativa Shift2Rail¹⁵ by přispěla k rozvoji železniční dopravy podporou postupných inovací kolejových vozidel pro dopravu cestujících, nákladní dopravy, systémů řízení dopravy a železniční infrastruktury.

Do železniční infrastruktury byly investovány značné finanční prostředky. Cílem nové politiky TEN-T¹⁶ je vysoce efektivní evropská dopravní síť s výkonnými hlavními železničními tepnami. Komise navrhla pro příští víceletý finanční rámec nový nástroj pro financování infrastruktury podporující tyto priority: nástroj pro propojení Evropy (*Connecting Europe Facility* – CEF)¹⁷. Nová politika EU v oblasti infrastruktury poskytuje potřebný regulační rámec a financování pro dokončení hlavní železniční sítě jako páteře vnitřního trhu. Investice do infrastruktury jsou nezbytné, ale samy o sobě k využití potenciálu železniční dopravy nepostačují. To vyžaduje také strukturální změny pro zvýšení efektivity provozu a kvality služeb pomocí silnější a transparentnější správy a řízení a otevření trhu.

Na zasedání Evropské rady ve dnech 28. a 29. června 2012 hlavy států a vlád přijaly „Pakt pro růst a zaměstnanost“¹⁸, který usiluje o prohloubení jednotného trhu odstraněním překážek pro podporu růstu a zaměstnanosti v síťových odvětvích. Komise následně určila čtvrtý železniční balíček jako rozhodující iniciativu pro zajištění růstu v EU, když v říjnu 2012 přijala Akt o jednotném trhu II¹⁹.

Tento balíček byl vypracován s cílem řešit zbývající překážky pro vytvoření jednotného evropského železničního prostoru.

3. NÁSLEDUJÍCÍ KROKY

3.1 Správa a řízení infrastruktury

Ačkoli v některých částech světa (zejména v severní Americe) existují železniční infrastruktury, které spolu soutěží, většina sítě EU byla navržena na vnitrostátní úrovni jako jediná síť. Efektivní využívání infrastruktury kromě toho závisí na jejím intenzivním využívání. Infrastruktura v EU tedy je a pravděpodobně zůstane přirozeným monopolem. Stávající právní předpisy EU proto vyžadují určitý stupeň oddělení mezi provozovateli infrastruktury, kteří provozují síť, a železničními podniky, které na nich provozují vlakové služby, s cílem zajistit spravedlivé a rovnocenné zacházení se všemi železničními podniky. Je vyžadována úplná nezávislost, pokud jde o stanovení poplatků a přidělování kapacity, protože tyto faktory byly pro zajištění rovnocenného přístupu považovány za klíčové.

Nicméně provozovatelé infrastruktury jako přirozené monopoly ne vždy reagují na potřeby trhu a z informací uživatelů vyplývá, že současná správa a řízení nevytváří pro provozovatele infrastruktury dostatečné pobídky, aby reagovaly na potřeby uživatelů. Zejména v případě provozovatelů infrastruktury v holdingových strukturách existuje silná kritika ze strany nových účastníků trhu týkající se skutečnosti, že provozovatelé infrastruktury v některých

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

¹⁶ KOM(2011) 650 v konečném znění/2.

¹⁷ KOM(2011) 0665 v konečném znění.

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

¹⁹ COM(2012) 573 v konečném znění.

případech podstatně zvýšili poplatky za přístup na trať a do stanic u služeb v přepravě cestujících ve srovnání se sazbami požadovanými od zavedených provozovatelů.

Asymetrie informací vedou ke konkurenčním výhodám pro zavedené provozovatele a vzhledem k tomu, že není zajištěna úplná finanční transparentnost, přetrvává riziko křížového subvencování. Příkladem takové výhody může být smlouva o veřejných službách v železniční dopravě v Sasku-Anhaltsku, která byla uzavřena se společností Deutsche Bahn (DB) na základě závazku její dceřiné společnosti DB Regio, že bude po dobu 15 let vyplácet finanční vyrovnání za nárůst poplatků za přístup na trať²⁰. Tyto dodatečné náklady v souvislosti s poplatky za přístup vzniklé železničnímu podniku by byly následně na úrovni holdingu kompenzovány zvýšenými příjmy pocházejícími ze stejných poplatků vybraných provozovatelem infrastruktury. Taková kompenzace je dostupná pouze integrovaným železničním strukturám.

Stávající požadavky na oddělení nebrání střetům zájmů a funkce, které nejsou v současnosti definovány jako základní (například investiční plánování, financování a údržba), vedly k diskriminaci některých nových účastníků na trhu. Italský úřad pro hospodářskou soutěž například potrestal společnost Ferrovie dello Stato (FS) a vyměřil jí pokutu ve výši 300 000 EUR po zjištění, že FS prostřednictvím svých dceřiných společností zavedla v letech 2008 až 2011 „komplexní a jednotnou strategii“ pro udržení společnosti Arenaways (konkurenta, který byl v době vydání rozhodnutí v úpadku) mimo ziskovou trasu mezi Milánem a Turínem²¹. Stejným způsobem nedávno francouzský úřad pro hospodářskou soutěž potrestal společnost SNCF a vyměřil jí pokutu ve výši 60,9 milionu EUR za různé protisoutěžní praktiky po otevření francouzského trhu nákladní dopravy po železnici v roce 2006. Jako provozovatel infrastruktury s přenesenou pravomocí shromažďovala společnost SNCF důvěrné informace ohledně žádostí o přidělování tras podaných jejími konkurenty a využívala je v obchodním zájmu své dceřiné společnosti SNCF Fret provozující nákladní dopravu²².

V současném systému neexistují žádné pobídky pro evropskou a intermodální spolupráci. Je potřebný hlavní železniční systém EU, který by maximalizoval pozitivní účinky sítě. Zatímco cílem stávající politiky TEN-T prováděné Komisí a nového návrhu nástroje pro propojení Evropy společně se stávajícími pravidly pro koridory pro železniční nákladní dopravu²³ je zvýšit kapacitu železnic, jejich efektivitu a přitažlivost pro zákazníky, potenciální výhody z těchto opatření mohou být plně dosaženy pouze odstraněním překážek pro efektivní fungování provozovatelů infrastruktury a vytvořením skutečně evropského rozměru.

Kromě toho se ukázalo, že stávající požadavky na oddělení zajišťující nezávislost provozovatelů infrastruktury je obtížné provádět a prosazovat. U Soudního dvora Evropské unie probíhá nyní několik řízení o nesplnění povinnosti. Vzhledem k tomu, že stávající právní rámce nejsou dostatečné k odstranění rizik střetů zájmů, a vzhledem k možnému narušení hospodářské soutěže je nutné provést další legislativní zásah.

²⁰ Posouzení dopadů týkající se správy a řízení.

²¹ Posouzení dopadů týkající se správy a řízení. Proti tomuto rozhodnutí italského úřadu pro hospodářskou soutěž podaly nedávno společnosti FS odvolání k regionálnímu správnímu soudu (TAR), který ještě v této věci nerozhodl.

²² Rozhodnutí 12-D-25 ze dne 18. prosince 2012.

²³ Nařízení (EU) č. 913/2010.

Na druhé straně se objevuje kritika²⁴, že stávající úpravy mohou vést k neefektivnímu provozu a nevhodným dlouhodobým investičním rozhodnutím. Komise se nedomnívá, že z těchto studií vyplývá, že oddělení je *nutně* neefektivní. Nicméně z nich vyplývá, že pro dosažení efektivnosti musí provozovatelé infrastruktury odpovídat za všechny hlavní úkoly provozování infrastruktury od plánování dlouhodobých investic přes stanovení jízdních řádů a řízení vlaků v reálném čase až po údržbu. Stejně tak musí být usnadněna spolupráce mezi provozovatelem infrastruktury a *všemi* železničními podniky, které využívají určitou trasu, tak aby vhodné struktury správy a řízení zajistily sladění zájmů vyššího počtu účastníků otevřeného trhu.

Několik zavedených provozovatelů železniční dopravy předložilo studie, které měly prokázat, že integrované železniční společnosti mohou dosáhnout významného růstu na trhu, ale to musí být posuzováno i z druhé strany vzhledem k silným obavám, že železniční společnosti s dominantním postavením chráněné integrovanými strukturami na svých vnitrostátních trzích by mohly získat finanční výhody, díky kterým by měly vůči novým účastníkům na trhu nespravedlivou konkurenční výhodu v rámci hospodářské soutěže jinde v EU nebo dokonce i ve vnitrostátních podmínkách. Zachování vnitrostátních trhů jako systémů ovládaných integrovanými zavedenými společnostmi bude rovněž bránit rozvoji celoevropských přepravních služeb na dlouhé vzdálenosti.

Komise navrhuje změnit směrnici o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, aby bylo zajištěno, že provozovatel infrastruktury může vykonávat všechny funkce potřebné pro provozování infrastruktury optimálním, efektivním a nediskriminačním způsobem. Protože to je nejjednodušší a nejúčinnější řešení pro vytvoření rovných podmínek mezi dopravci, Komise navrhuje institucionální oddělení správy infrastruktury a poskytování dopravních služeb. Avšak v případech, kdy si členské státy přejí zachovat stávající holdingové struktury s vlastnictvím provozovatele infrastruktury, Komise navrhuje zavést striktní záruky na ochranu nezávislosti provozovatele infrastruktury s postupem ověřování Komisí, aby bylo zajištěno dosažení skutečně rovných podmínek pro všechny železniční podniky.

Budou vytvořena společná pravidla pro strukturu správy a řízení provozovatelů infrastruktury, která zajistí rovné podmínky pro všechny železniční podniky a zaručí řádné zapojení veřejných orgánů a uživatelů infrastruktury do přípravy rozhodnutí, která se jich týkají. Provozovatelé infrastruktury budou muset zřídit koordinační orgán s železničními podniky, zákazníky a veřejnými orgány, čímž se z nich stanou rozhodující aktéři při plánování investic a úsilí o dosažení efektivnosti. Budou stanoveny ekonomické pobídky a ukazatele výkonnosti pro měření a zlepšování efektivnosti provozovatelů infrastruktury a nakonec bude zřízena evropská síť provozovatelů infrastruktury na podporu přeshraniční spolupráce se zvláštní pozorností věnovanou provozu koridorů pro železniční nákladní dopravu a mezinárodních tras pro přepravu cestujících.

3.2 Otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici

Zlepšení kvality služeb a efektivnosti jsou nutná pro to, aby se železnice stala pro cestující atraktivnější variantou a aby se podpořil přechod z jiných druhů dopravy na dopravu po

²⁴ EVES-Rail – Hospodářské účinky vertikálního oddělení (*Economic effects of Vertical Separation*), listopad 2012.
Realizace potenciálu britských železnic (*Realising the potential of GB Rail*), Sir Roy McNulty, květen 2011.

železnici. Za veřejné prostředky, které jsou omezené, lze získat lepší poměr mezi kvalitou a cenou.

Trhy služeb železniční nákladní dopravy jsou již hospodářské soutěži plně otevřeny od ledna 2007²⁵ a trhy mezinárodní přepravy cestujících od 1. ledna 2010²⁶, avšak vnitrostátní trhy služeb přepravy cestujících po železnici zůstávají nadále z velké části uzavřeny a jsou baštami vnitrostátních monopolů²⁷.

Zajištění vysoce kvalitních integrovaných služeb poskytujících větší sociální výhody a nižší externí dopady v porovnání s ostatními druhy dopravy bude nadále vyžadovat, aby velká část železničních služeb v EU (66 % osobokilometrů) byla poskytována na základě smluv o veřejných službách specifikovaných a subvencovaných členským státem, regionálními nebo místními orgány.

Odstranění právních překážek pouze umožněním otevřeného přístupu by mělo spíše omezený účinek vzhledem k tomu, že většina vnitrostátních služeb je zajišťována prostřednictvím smluv o veřejných službách. Hospodářská soutěž na vnitrostátních trzích by proto měla být řešena na dvou úrovních s hospodářskou soutěží „na trhu“ pro ty služby, které mohou být poskytovány v rámci otevřeného přístupu, a soutěží „o trh“, která by umožňovala transparentní a nákladově efektivní zadávání smluv o veřejných službách, jak tomu v současné době je v některých členských státech.

Stávající pravidla poskytují příslušným orgánům rozsáhlé možnosti přímo uzavírat smlouvy o veřejných službách v železniční dopravě bez nabídkových řízení (která jsou u smluv o veřejných službách v ostatních druzích veřejné dopravy obecně vyžadována)²⁸. Přímo uzavřené smlouvy o veřejných službách představují 42 % všech osobokilometrů v EU²⁹, což přispívá ke skutečnosti, že v 16 z 25 členských států, které provozují železnice, mají zavedení provozovatelé 90% podíl na trhu³⁰.

Z důkazů ze soutěže o smlouvy o veřejných službách v Německu, ve Švédsku a v Nizozemsku vyplývá, že nabídková řízení přinášejí příslušným orgánům úspory někdy až ve výši 20–30 %³¹, které mohou být znovu investovány do zlepšení služeb nebo být využity jinde. Zkušenosti z jiných liberalizovaných trhů, například ve Švédsku a ve Spojeném království, ukazují, že došlo ke zvýšení kvality a dostupnosti služeb a že se každoročně zvyšuje spokojenost cestujících a za deset let byl zaznamenán nárůst cestujících o více než 50 %. Zlepšení služeb by přineslo jednoznačné výhody cestujícím a úspory daňovým poplatníkům ve výši 30–40 miliard EUR³².

Zúčastněné strany uvádějí, že hlavním omezením pro nové účastníky na trhu je přístup ke kolejovým vozidlům (vlakům). Nejméně v osmi členských státech mají dominantní postavení ve vlastnictví kolejových vozidel nadále zavedené železniční podniky, které nejsou schopny nebo ochotny dát je k dispozici za výhodných obchodních podmínek. Například v Rakousku si několik nových účastníků na trhu stěžovalo u vnitrostátního regulačního orgánu Schienen-Control na strategii společnosti ÖBB, která nechává šrotovat nepotřebná kolejová vozidla

²⁵ Směrnice 2004/51/ES, kterou se mění směrnice 91/440/EHS.

²⁶ Směrnice 2007/58/ES, kterou se mění směrnice 91/440/EHS.

²⁷ Spojené království, Německo, Švédsko a Itálie jednostranně otevřely své vnitrostátní trhy.

²⁸ Nařízení 1370/2007.

²⁹ Posouzení dopadů otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici.

³⁰ Podíl na trhu nižší než 50% je pouze ve Spojeném království, Švédsku a v Estonsku.

³¹ Posouzení dopadů týkající se vnitrostátních trhů železniční přepravy cestujících.

³² Zpráva SDG.

nebo je prodává výlučně železničním podnikům, které provozují činnost mimo Rakousko, za podmínky, že je znovu neprodají rakouským novým účastníkům na trhu.

Povinné systémy prodeje přepravních dokladů provozované vnitrostátními zavedenými provozovateli například v Německu a v České republice účtují až 25 % provize na všechny prodeje jízdenek. Tento diskriminační účinek odrazuje nové subjekty od vstupu na trh. Vyplacení náhrady pro nové účastníky na trhu v některých členských státech trvá až dva roky, zatímco v jiných jsou platby prováděny do osmi dnů s provizí 1,5 %³³.

K odstranění právních překážek Komise navrhuje prostřednictvím změny směrnice o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru otevřít trh vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici s možností omezit přístup v případě ohrožení hospodářské vyváženosti smluv o veřejných službách.

Změnou nařízení³⁴, které se zabývá závazky veřejné služby v přepravě cestujících po silnici a po železnici chce Komise od prosince 2019 zavést povinná nabídková řízení na smlouvy o veřejných službách. Oblast působnosti uvedených smluv a související závazky veřejné služby mají být stanoveny v souladu s kritérii založenými na obecných zásadách Smlouvy. Aby se zabránilo využívání nadměrné územní působnosti smluv k izolaci trhů, Komise navrhuje flexibilní definici maximálního smluvního objemu. Minimální hranice, pod kterou mohou být smlouvy uzavírány přímo, umožní příslušným orgánům, aby nemusely organizovat nabídkové řízení v případě, že by očekávané úspory veřejných prostředků nepřesáhly náklady na nabídkové řízení. Smlouvy přímo uzavřené po přijetí tohoto legislativního balíčku nebudou moci platit po dni 31. prosince 2022.

K zajištění toho, aby členské státy a regionální/místní veřejní zadavatelé uzavírali smlouvy o veřejných službách jednotným, integrovaným a účinným způsobem, obsahují navrhovaná ustanovení povinnost příslušných orgánů stanovit plány veřejné dopravy, které stanovují cíle politiky veřejné přepravy cestujících včetně obecných výkonnostních modelů poskytování veřejné přepravy cestujících. Tyto plány by měly být zpracovány v souladu s požadavky akčních plánů pro městskou mobilitu³⁵. Veškerá dodatečná administrativní zátěž příslušných orgánů související s nabídkovými řízeními je běžně kompenzována očekávanými úsporami na dotacích. Pro zajištění maximální transparentnosti budou příslušné orgány muset poskytnout určité provozní, technické a finanční údaje všem potenciálním účastníkům nabídkového řízení na smlouvy o veřejných službách, aby jim umožnily připravit nabídku na základě dobré informovanosti ku prospěchu hospodářské soutěže a občanů.

V zájmu zachování účinků sítě budou členské státy, příslušné orgány a železniční podniky podporovány, aby na vnitrostátní úrovni vytvářely integrované systémy prodeje přepravních dokladů na základě nediskriminačních požadavků.

V členských státech, kde neexistují dobře fungující trhy pro leasing železničních kolejových vozidel, budou příslušné orgány muset přijmout nezbytná opatření k zajištění nediskriminačního přístupu k vhodným kolejovým vozidlům, aby se umožnilo vytvoření vysoké úrovně soutěživosti trhu smluv o veřejných službách.

V souhrnu lze konstatovat, že tyto návrhy podpoří přechod od silniční a letecké dopravy, zajistí lepší zhodnocení peněz z veřejných prostředků a dokončí otevření trhu, ke kterému již došlo na trzích nákladní dopravy, mezinárodní přepravy cestujících a jiných dopravních trzích.

3.3 Interoperabilita a bezpečnost

³³ Posouzení dopadů týkající se vnitrostátních trhů železniční přepravy cestujících.

³⁴ Nařízení (ES) č. 1370/2007 o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70.

³⁵ KOM(2009) 490 v konečném znění.

Statisticky je železnice na jeden osobokilometr mnohem bezpečnější než cestování po silnici (v roce 2010 zahynulo 62 cestujících ve srovnání s 31 000 na silnicích EU³⁶), přičemž v posledním desetiletí došlo k dalšímu zlepšení. Přejít na železniční dopravu by se tedy příznivě projevil i na bezpečnosti.

I když současné technické normy a systém schvalování vytvářejí velmi bezpečný systém, je tento systém roztržěn mezi Evropskou agenturou pro železnice (dále jen „agentura ERA“) a vnitrostátní orgány, což vytváří nadměrné administrativní náklady a překážky přístupu na trh, zejména pro nové účastníky a výrobce železničních vozidel. Zejména vedle technických specifikací pro interoperabilitu (TSI) EU nadále existují i vnitrostátní technické a bezpečnostní předpisy, což pro železniční podniky představuje zbytečné komplikace. Podle odhadů agentury ERA existuje v současné době v EU více než 11 000 takových předpisů³⁷.

Postupy povolování nových železničních vozidel mohou trvat až dva roky a náklady na ně se mohou vyšplhat až na 6 milionů EUR, přičemž povolování letadel vyžaduje kratší lhůty a nižší náklady. Z údajů zúčastněných stran vyplývá, že náklady na postupy povolení představují až 10 % nákladů na lokomotivy v jedné zemi, takže povolení vozidel pro použití až ve třech členských státech by mohlo představovat 30 % kupní ceny.

Kromě toho musí železniční podniky, pokud chtějí získat osvědčení o bezpečnosti, zaplatit vnitrostátním bezpečnostním agenturám (NSA), přičemž v některých případech představovaly náklady pro železniční podniky dva člověkoroky a až 70 000 EUR na pokrytí administrativních nákladů a nákladů na poradenské služby³⁸. Přebujelá byrokracie při vstupu na trh se zejména nepříznivě projevuje u nových železničních podniků, protože tato kategorie provozovatelů je zranitelnější v důsledku složitosti postupů a zdržení vzhledem k jejich omezeným lidským a finančním zdrojům.

Mezi tím, jakým způsobem jednotlivé vnitrostátní bezpečnostní agentury vydávají povolení vozidel a osvědčení o bezpečnosti, existují značné rozdíly, přičemž některé vnitrostátní bezpečnostní agentury systematicky obcházejí stanovené lhůty pro vydávání osvědčení a povolení požadováním další dokumentace a zkoušek.

Pro realizaci potenciálu jednotného trhu je potřebná vyšší úroveň harmonizace na úrovni EU, a proto Komise navrhuje provést revizi nařízení o Evropské agentuře pro železnice s cílem převést na agenturu pravomoc k vydávání povolení vozidel k uvedení na trh a osvědčení o bezpečnosti železničním podnikům. I když by právní odpovědnost nesla ERA, spolupracovala by s příslušnými NSA. Zároveň by měla větší úlohu při dohledu nad vnitrostátními předpisy, monitorování vnitrostátních bezpečnostních agentur a při realizaci evropského systému řízení železničního provozu (ERTMS). Navrhované změny v úloze agentury ERA se promítnou do změn ve směrnici o bezpečnosti železnic a interoperabilitě, což bude příležitostí i pro vyjasnění a zjednodušení stávajících ustanovení, sloučení předcházejících změn a aktualizaci právních předpisů. Kromě těchto změn dojde ke zlepšení struktury správy a řízení a vnitřních provozních postupů agentury ERA a k jejich sladění s nedávno přijatým společným prohlášením a společným přístupem k decentralizovaným agenturám EU³⁹.

Cílem těchto návrhů je dosažení 20% snížení času pro vstup nových železničních podniků na trh a 20% snížení nákladů a doby potřebné ke schvalování kolejových vozidel. To by mělo

³⁶ Údaje Eurostatu.

³⁷ Posouzení dopadů na interoperabilitu a bezpečnost.

³⁸ Posouzení dopadů na interoperabilitu a bezpečnost.

³⁹ Rada EU (2012) 11450/12.

vést k úsporám ve výši 500 milionů EUR během pěti let⁴⁰ a přispět k udržení konkurenční výhody evropského odvětví železniční dopravy a vedoucího postavení na světových trzích.

3.4 Sociální rozměr

Odvětví železniční dopravy v příštím desetiletí bude zároveň čelit problémům stárnutí obyvatelstva v produktivním věku a vlivům otevření trhu na efektivitu. V příštích deseti letech odejde do důchodu přibližně 30 % všech pracovníků na železnici⁴¹, což povede k nedostatku pracovních sil a současně může vyvstat potřeba restrukturalizovat několik železničních podniků za účelem zlepšení produktivity a efektivnosti. Oddělení provozovatelů infrastruktury a železničních podniků bude vyžadovat, aby doplňkové úkoly krátkodobě provádělo více lidí. Je důležité, aby odvětví železniční dopravy zvýšilo svou atraktivitu jako zaměstnavatele pro inovativní a vysoce kvalifikované profese s odpovídající úrovní odměňování.

Za účelem zachování práv zaměstnanců po otevření trhu stanoví stávající právní předpisy, např. směrnice o převodech podniků⁴², podmínky pro povinný převod pracovníků v případě, že smlouva o veřejných službách je uzavřena a aktiva, např. kolejová vozidla, jsou převedena na jiný železniční podnik. Nařízení o závazcích veřejné služby umožňuje příslušným orgánům požadovat, aby v případě uzavření smlouvy o veřejných službách s jinou železniční společností byli pracovníci převedeni⁴³ nebo aby byly stanoveny normy a kritéria. Vliv provozu s otevřeným přístupem se bude pravděpodobně projevovat spíše postupně, přičemž noví účastníci by měli podpořit růst a příležitosti na trhu práce.

Prostřednictvím svých evropských organizací sociálních partnerů se evropské železniční podniky mohou zapojit do Výboru pro sociální dialog v odvětví železniční dopravy.

Dostupnost kvalifikované a vysoce motivované pracovní síly v tomto odvětví je nezbytnou podmínkou pro poskytování efektivních a konkurenceschopných dopravních služeb. Jestliže se nebude věnovat pozornost kvalitě práce, nebude pravděpodobně možné dosáhnout optimálního pokroku na cestě k vytvoření udržitelného systému dopravy. Tam, kde byla v odvětví železniční dopravy zavedena hospodářská soutěž, nevedlo to ke snížení platů⁴⁴. Příklady z otevřených trhů prokazují, že noví účastníci nabízejí atraktivní platové podmínky, aby si zajistili, že získají ty nejlepší pracovníky a rozšířili své služby. Úrovně zaměstnanosti po otevření trhu by neměly poklesnout, jak vyplývá ze zkušeností v členských státech, jejichž vnitrostátní trhy železniční dopravy jsou již plně otevřeny, např. ve Spojeném království a ve Švédsku⁴⁵. Ve skutečnosti klesaly úrovně zaměstnanosti v zemích s uzavřenými trhy rychleji. Zvýšená produktivita a atraktivita železniční dopravy povede ke zvýšení poptávky a investic, např. do nových kolejových vozidel, což by mělo být přínosem pro zaměstnance.

4. ČTVRTÝ ŽELEZNIČNÍ BALÍČEK

Čtvrtý železniční balíček obsahuje legislativní návrhy na změnu:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (přepřacované znění),

⁴⁰ Posouzení dopadů na interoperabilitu a bezpečnost.

⁴¹ Posouzení dopadů týkající se vnitrostátních trhů železniční přepravy cestujících.

⁴² Směrnice 2001/23/ES.

⁴³ Nad rámec použití směrnice Rady 2001/23/ES.

⁴⁴ Posouzení dopadů týkající se vnitrostátních trhů železniční přepravy cestujících.

⁴⁵ Posouzení dopadů týkající se vnitrostátních trhů železniční přepravy cestujících.

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici,
 - nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 881/2004 ze dne 29. dubna 2004 o zřízení Evropské agentury pro železnice,
 - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství,
 - směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/57/ES ze dne 17. června 2008 o interoperabilitě železničního systému ve Společenství
- a zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1192/69 o společných pravidlech normalizace účtů železničních podniků.

5. POTŘEBA STRATEGICKÉHO INTEGROVANÉHO PŘÍSTUPU

Nízká efektivnost a kvalita některých železničních služeb jsou hlavně důsledkem nedostatečné konkurence, zbývajících narušení trhu a neoptimální struktury. Čtvrtý železniční balíček, který se vyznačuje holistickým přístupem, řeší otázky zdoluhavých a nákladných postupů, překážek vstupu pro nové účastníky a různých pravidel pro přístup na trh v členských státech.

Iniciativy v balíčku se vzájemně podporují: všechny přispívají k vytvoření efektivnějšího a na zákazníka orientovaného odvětví a ke zlepšení relativní atraktivity odvětví železniční dopravy v porovnání s jinými druhy dopravy. Všechna opatření usnadňují vstup nových provozovatelů na trh. Prostřednictvím kombinovaných vlivů jednotlivých iniciativ bude dosaženo synergických účinků. Efektivnost otevření trhu *de iure* závisí na tom, zda se podaří zavést a účinně uplatňovat určité „rámcové podmínky“, např. nediskriminační přístup k infrastruktuře, ke vhodným kolejovým vozidlům, k nádražím nebo přidělování tras vlaků včetně řízení dopravy. Aby bylo zajištěno úspěšné otevření trhu, je nutno zachovat přínosy účinků sítě. Některé z rámcových podmínek budou řešeny pomocí iniciativ vztahujících se k otevření trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici a jiné prostřednictvím návrhu na zlepšení správy infrastruktury. Ke zmírnění překážek vstupu pro nové účastníky by měly přispět synergické účinky pomocí snížení diskriminace v přístupu k infrastruktuře a poskytnutí zjednodušených postupů pro vydávání osvědčení o bezpečnosti železničním podnikům a povolení pro uvádění vozidel na trh.

Tyto změny pozvednou úroveň hospodářské soutěže, zaručí úplnou finanční transparentnost a odstraní riziko křížového subvencování mezi (často veřejně financovanými) provozovateli infrastruktury a poskytováním vlakových služeb železničními podniky. Výsledkem by měly být spravedlivé podmínky financování a snížení rizik střetů zájmů. Spravedlivý přístup na trh a rostoucí počet provozovatelů povedou v konečném důsledku k vytváření nových podnikatelských činností a nárůstu dopravy. Rostoucí konkurenční tlak a specializace účastníků trhu budou mít rovněž pozitivní vliv na produktivitu a efektivnost a povedou ke zvýšení investic do infrastruktury železniční dopravy.

Kombinace „otevřeného přístupu“ a vypsání nabídkového řízení na smlouvy o veřejných službách umožní další otevření trhu, kterého již bylo dosaženo na trhu nákladní dopravy a na mezinárodním trhu pro přepravu cestujících, přičemž vývoj na zralejším trhu nákladní dopravy potvrzuje, že to vedlo ke zvýšenému podílu železniční dopravy na trhu. Návrh je klíčovým krokem k dokončení jednotného evropského železničního prostoru.

Zvýšení hospodářské soutěže by mělo zvýšit atraktivitu železniční dopravy, která by měla lépe reagovat na potřeby zákazníků, což umožní provozovatelům železniční dopravy soutěžit

s jinými druhy dopravy. Vysokorychlostní služby pro cestující učiní železnici konkurenceschopnější vzhledem k letecké dopravě a s rostoucím podílem nákladní dopravy po železnici přispějí k dosažení cílů v oblasti změny klimatu.

Nárůst železniční činnosti povede ke zvýšené poptávce po kvalifikovaných železničních pracovnících ze strany železničních podniků a provozovatelů zařízení pro poskytování železničních služeb, ale také poptávce po kolejových vozidlech a tím k vytvoření nových pracovních míst ve výrobě zaměřené na železnici.

Zefektivnění postupů pro vydávání osvědčení o bezpečnosti a povolení vozidel, zajištění, aby osvědčení o bezpečnosti a povolení vozidel byla udělována a uznávána na nediskriminačním základě v celé EU a vytvoření jednotnějších vnitrostátních právních rámců pomůže zajistit, aby doba pro vstup nového železničního podniku na trh byla kratší a více přizpůsobená jednotlivým případům.

Čtvrtý železniční balíček uplatňuje integrovaný přístup, který vytvoří podmínky pro růst celkové železniční dopravy a zvýšení jejího podílu na trhu na základě toho, že se stane spolehlivější a efektivnější. Přispěje k lepším službám a umožní železnici naplnit její nevyužitý potenciál tak, aby se stala opravdovou a atraktivní alternativou.

Čtvrtý železniční balíček rovněž zahrnuje:

- zprávu Komise o pokroku směrem k dosažení interoperability železničního systému,
- zprávu Komise o profilu a úkolech členů doprovodu vlaku,
- zprávu Komise o provádění ustanovení směrnice 2007/58/ES o otevření trhu mezinárodní přepravy cestujících po železnici,
- pracovní dokument útvarů Komise o posouzení dopadů v souvislosti s revizí nařízení o Evropské agentuře pro železnice,
- pracovní dokument útvarů Komise o posouzení dopadů v souvislosti s otevřením trhu vnitrostátních služeb v přepravě cestujících po železnici,
- pracovní dokument útvarů Komise o posouzení dopadů v souvislosti se správou a řízením železniční infrastruktury v jednotném evropském železničním prostoru.