

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 17.9.2010
SEK(2010) 1043 v konečnom znení

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor

(prepracované znenie)

{COM(2010) 475}

{SEC(2010) 1042}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor

(prepracované znenie)

Úvod

Prvý železničný balík¹ obsahuje tri smernice, ktoré zahŕňajú ustanovenia ešte z roku 1991. V kontexte programu Komisie na zjednodušenie právnych predpisov² bude navrhovaná iniciatíva zameraná na prepracovanie znenia prvého železničného balíka zahŕňať proces kodifikácie týchto smerníc a ich zlúčenie do jedného právneho nástroja v záujme zjednodušenia a konsolidácie.

Pokiaľ ide o podstatu smernice, jej cieľom je začleniť do jedného právneho aktu nové ustanovenia na zjednodušenie, objasnenie a aktualizáciu existujúceho regulačného rámca v záujme riešenia zistených nedostatkov, nejednoznačností a medzier, a tým plniť pôvodné ciele právnych predpisov.

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

V tejto správe sa uvádzajú dosahy opatrení, ktoré sa majú zahrnúť do prepracovaného znenia prvého železničného balíka a ktoré boli navrhnuté s cieľom riešiť tri hlavné problémy na trhu so železničnou dopravou:

- **Prístup na trh** pre nové subjekty je aj naďalej zložitý. Počet nových subjektov na trhu so železničnou nákladnou dopravou je stále veľmi obmedzený a priemerné prevádzkové náklady železničných podnikov sú vysoké a neustále sa zvyšujú.
- Európsky trh so železničnou dopravou sa stále vyznačuje vysokou mierou **roztrieštenosti**, ktorá ohrozuje fungovanie trhu, a ovplyvňuje najmä železničné podniky.
- Neustále sa zhoršujúca **kvalita infraštruktúry** má vplyv na výkonnosť železničnej dopravy v dôsledku zníženej kapacity a meškaní, odrádza investície do vedľajších služieb a nových technológií a ohrozuje schopnosť železničnej dopravy riadne konkurovať iným druhom dopravy.

V dôsledku toho je železničná doprava stále neatraktívnou možnosťou a konkurencieschopnosť tohto sektora sa v súvislosti s inými druhmi dopravy, a to najmä cestnou dopravou, znižuje.

Komisia zastáva názor, že riešenie týchto problémov má tri rozmery: musí sa zabezpečiť správne vykonávanie a presadzovanie platných právnych predpisov, platné právne ustanovenia by bolo prípadne potrebné objasniť v záujme zaistenia harmonizovaného uplatňovania vo všetkých členských štátoch a napokon, v záujme riešenia osobitných otázok by bolo možno potrebné prijať nové opatrenia.

¹ **Smernica** Európskeho parlamentu a Rady **2001/12/ES** z 26. februára 2001 [Úradný vestník Európskej únie (Ú. v.) ES L 75, 15.3.2001, s. 1], **smernica** Európskeho parlamentu a Rady **2001/13/ES** z 26. februára 2001 (Ú. v. ES L 75, 15.3.2001, s. 26, v znení zmien a doplnení) a **smernica** Európskeho parlamentu a Rady **2001/14/ES** z 26. februára 2001 o pridelovaní kapacity železničnej infraštruktúry, vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry (Ú. v. ES L 75, 15.3.2001, s. 29, v znení zmien a doplnení).

² Pozri KOM(2005) 535 a KOM(2006) 690: Presadzovanie lisabonského programu Spoločenstva: Stratégia pre zjednodušenie regulačného prostredia.

2. MÁ EÚ PRÁVO KONAŤ?

Zmluvný základ

V súlade s hlavou VI Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) môže EÚ prijímať opatrenia v oblasti dopravy. V článku 90 ZFEÚ sa ustanovuje, že ciele zmlúv, ktoré zahŕňajú budovanie spoločného trhu a rozvíjanie spoločných politík v záujme podpory vysokej miery konkurencieschopnosti a harmonického, vyváženého a udržateľného rozvoja hospodárskych činností, sa sledujú v rámci spoločnej dopravnej politiky.

Subsidiarita

Problémy týkajúce sa sektora železničnej dopravy zahŕňajú nadnárodné aspekty, ktoré si vyžadujú prijatie opatrení na úrovni EÚ. Nedostatočná koordinácia medzi členskými štátmi a inými aktérmi znižuje efektívnosť medzinárodnej železničnej dopravy a zároveň vedie k riziku, že sa doprava presunie zo železníc na cesty, čo by malo za následok zvýšenú mieru preťaženia a znečistenia. Cieľ objasniť regulačný rámec pre prístup na trh so železničnou dopravou v záujme uľahčenia vstupu na tento trh a hospodárskej súťaže, ako aj rozvíjania trhov so službami železničnej dopravy možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie ako na úrovni samotných členských štátov.

V súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 Zmluvy o Európskej únii sa cieľ oživiť európsky sektor železničnej dopravy dosiahne lepšie tým, že sa opatrenia, ktoré už boli prijaté na úrovni EÚ a ktoré prijali členské štáty, doplnia opatreniami EÚ zameranými na prepracovanie znenia prvého železničného balíka.

3. CIELE

Všeobecné ciele tejto iniciatívy sú uľahčiť prístup na trh so železničnou dopravou a posilniť hospodársku súťaž, ako aj integrovať trh v záujme rozvíjania efektívnych a vysoko výkonných služieb železničnej nákladnej a osobnej dopravy. Táto iniciatíva by mala vychádzať z existujúcich opatrení prijatých na úrovni EÚ a mala by ich dopĺňať a posilňovať.

Právne **zjednodušenie** prostredníctvom konsolidácie a zlúčenia je prvý **horizontálny cieľ**, o ktorý sa opiera táto iniciatíva zameraná na prepracovanie znenia prvého železničného balíka. V druhom rade, **objasnením** niektorých ustanovení právnych predpisov o prístupe k železničnej infraštruktúre a službám by sa uľahčila riadna transpozícia a efektívne vykonávanie práva EÚ vo všetkých členských štátoch. Napokon, je potrebné **aktualizovať** právne predpisy odstránením zastaraných ustanovení (ktoré boli historicky významné pred úplným otvorením trhu) a zavedením nových ustanovení, ktoré lepšie zodpovedajú podmienkam fungovania trhu v súčasnosti.

Špecifické ciele iniciatívy sú:

- Zlepšiť nediskriminačný prístup k servisným zariadeniam
- Posilniť transparentnosť inštitucionálneho rámca trhu so železničnou dopravou
- Posilniť spoluprácu a koordináciu v záujme uľahčenia zabezpečovania medzinárodnej železničnej dopravy

- Poskytovať účinné stimuly na riadne a udržateľné financovanie
- Posilniť nezávislosť a právomoci regulačných orgánov

4. POLITICKÉ MOŽNOSTI

Balík určený na prepracované znenie obsahuje 26 úprav

Posúdenie vplyvu bolo potrebné uskutočniť v prípade úprav, ktorými sa zavádza 9 nových opatrení. V prípade 4 opatrení vykonala predchádzajúce posúdenie vplyvu Komisia, takže predmetom analýzy bolo len 5 opatrení. Vzhľadom na obmedzený rozsah pôsobnosti opatrení sa uskutočnila kvalitatívna analýza, a to takým spôsobom, aby bolo možné porovnať účinky alternatívnych politických možností. Zhrnutie politických možností pre 5 nových opatrení a ich vplyvov sa uvádza ďalej v texte. Na základe tejto analýzy sa vybrala jedna možnosť pre každé z opatrení.

Správa obsahuje aj kvantitatívne posúdenie hospodárskych, sociálnych a environmentálnych vplyvov a administratívnych nákladov, pokiaľ ide o celý balík vybraných úprav. Tieto kvantitatívne vplyvy sa uvádzajú v časti 5.

4.1. Poskytovanie služieb týkajúcich sa železničnej dopravy

Plnením požiadavky, aby bolo riadenie servisného zariadenia nezávislé od zabezpečovania železničnej dopravy, sa obmedzia konflikty záujmov a diskriminácia v prístupe k službám, čím sa podporí rozvoj obchodnej činnosti nových subjektov.

	Možnosť 1	Možnosť 2	Možnosť 3
Poskytovanie služieb týkajúcich sa železničnej dopravy	Prevádzkovatelia servisných zariadení nezávislí z hľadiska právnej formy od podnikov alebo subjektov, ktoré majú značnú trhovú silu na trhu so železničnou dopravou	Prevádzkovatelia servisných zariadení nezávislí právnou formou, organizačne a rozhodovacími právomocami od podnikov alebo subjektov, ktoré majú značnú trhovú silu na trhu so železničnou dopravou	Prevádzkovatelia servisných zariadení nezávislí právnou formou, organizačne a rozhodovacími právomocami od všetkých podnikov alebo subjektov pôsobiacich na trhu so železničnou dopravou

V rámci možnosti 1 bude stále dochádzať ku konfliktom záujmov, keďže sa nezávislosť vzťahuje len na právnu formu a prevádzkovateľ servisného zariadenia by mohol byť súčasťou holdingovej spoločnosti, ktorá kontroluje aj etablovaný železničný podnik.

Možnosť 2 zabezpečí primeranú mieru nezávislosti a bude mať vplyv na rozvoj služieb týkajúcich sa železničnej dopravy, keďže prístup k týmto službám bude jednoduchší a lacnejší. Administratívne náklady sú nižšie ako v prípade možnosti 1.

Možnosť 3 sa vzťahuje na všetkých prevádzkovateľov a je prísnejšia a menej účinná ako možnosť 2. Investovanie do nových servisných zariadení by bolo menej lákavé, keďže by sa od nových železničných podnikov na trhu, ktoré nedávno investovali do servisného zariadenia

a do jeho zlepšenia, požadovalo, aby predali aktíva alebo aby odovzdali jeho riadenie tretej strane.

Ako najlepšia sa javí možnosť 2, keďže vylučuje možnosť konfliktu záujmov, ale neodrádza budúce investície nových železničných podnikov na trhu do služieb týkajúcich sa železničnej dopravy.

4.2. Dostupnosť servisných zariadení

Osobitné ustanovenia, ktorými sa vytvárajú stimuly na efektívnejšie využívanie existujúcich aktív, zabezpečia ďalšiu kapacitu infraštruktúry s minimálnou potrebou investícií. Zvýšený počet dostupných servisných zariadení prispeje k odstraňovaniu konkrétnych problémov na trhu so železničnou dopravou.

	Možnosť 1	Možnosť 2	Možnosť 3
Dostupnosť servisných zariadení	Finančná sankcia v prípade nevyužívania	Ak sa servisné zariadenie nevyužíva, jeho vlastník ponúkne prevádzku zariadenia na lízing alebo na prenájom.	Ak sa servisné zariadenie nevyužíva, jeho vlastník ponúkne prevádzku zariadenia na predaj.

Možnosť 1 nebude vždy účinná, keďže prevádzkovatelia s cieľom zabrániť novým konkurentom vstúpiť na trh by možno uprednostnili zaplatenie finančnej sankcie ako znovuo tvorenie zariadenia.

Vplyv možnosti 2 bude mierny. Noví poskytovatelia služieb budú schopní prevziať predtým nepoužívané servisné zariadenia a výsledkom rastu dostupných služieb budú nižšie sadzby pre nové železničné podniky na trhu. Možnosť 2 si bude vyžadovať vyššie administratívne náklady ako možnosť 1 v dôsledku nových administratívnych procesov na lízing alebo prenájom aktív.

Možnosť 3 ukladá povinnosť predat' zariadenie v prípade jeho nevyužívania. Vlastník zariadenia, ktorý chce zabrániť novým železničným podnikom vstúpiť na trh, sa však môže rozhodnúť predat' toto zariadenie developerskej spoločnosti, a nie inému manažérovi ochotnému prevádzkovať zariadenie.

Možnosť 2 sa javí ako najlepšia. Hoci sa očakávajú vyššie náklady ako v prípade možnosti 1, z veľkej časti budú vyvážené spätným ziskom.

4.3. Oddelenie výkazov

Regulačné orgány vďaka povereniu na výkon auditov výkazov manažérov infraštruktúry a železničných podnikov budú mať možnosť dohliadať na dodržiavanie zásady oddelenia výkazov a identifikovať „nespravodlivé“ správanie alebo situácie, ktoré si vyžadujú monitorovanie. Štandardný formát a obsah poskytovaných informácií by umožnil overovanie dodržiavania zásad spoplatňovania.

	Možnosť 1	Možnosť 2	Možnosť 3
Oddelenie výkazov	Nariadiť vykonanie pravidelných	Splnomocniť regulačný orgán na	Splnomocniť regulačný orgán na

	nezávislých externých auditov a poskytnúť ich výsledky regulačným orgánom	vykonanie auditov alebo na iniciovanie externých auditov na overenie dodržiavania zásady oddelenia výkazov a požadovať poskytnutie údajov o nákladovom účtovníctve v súhrnnom a štandardizovanom formáte s odporúčanými minimálnymi údajmi	vykonanie auditov alebo na iniciovanie externých auditov na overenie dodržiavania zásady oddelenia výkazov a požadovať poskytnutie údajov o nákladovom účtovníctve v súhrnnom a štandardizovanom formáte s komplexným jednotným súborom údajov a vzorom
--	---	--	---

Možnosť 1 obmedzí narušenia trhu a neprimerané využívanie verejných finančných prostriedkov a posilní vnútornú hospodársku súťaž. Hospodársky vplyv v rámci možnosti 2 však bude vyšší, keďže lepšia informovanosť umožní regulačným orgánom účinne monitorovať dodržiavanie zásad spoplatňovania manažérmi infraštruktúry, čo povedie k nižším a transparentnejším poplatkom za infraštruktúru.

Hoci sa v rámci možnosti 3 zabezpečuje úplnosť poskytovaných údajov o nákladovom účtovníctve, zavedenie spoločného vzoru s podrobnými údajmi povedie k dodatočným administratívnym nákladom pre verejný sektor a podniky, ale účinnosť tejto možnosti sa v podstatnej miere nezvyší.

Uprednostňuje sa možnosť 2, pretože regulačným orgánom umožňuje účinné vykonávanie dohľadu nad manažérmi infraštruktúry a etablovanými železničnými podnikmi bez vysokých administratívnych nákladov potrebných v prípade možnosti 3.

4.4. Podpora prevádzkovateľov v prípade diskriminačného zaobchádzania

Rozšírením právomocí orgánov pôsobiacich v oblasti hospodárskej súťaže alebo regulačných orgánov s cieľom umožniť im poskytovať primeranú podporu prevádzkovateľom v prípade diskriminačného zaobchádzania pri prístupe k servisným zariadeniam sa pre nové subjekty obmedzia prekážky vstupu na trh, stimuluje sa rozvoj obchodných činností a v niektorých prípadoch dôjde aj k zníženiu cien za služby.

	Možnosť 1	Možnosť 2	Možnosť 3
Podpora prevádzkovateľov v prípade diskriminačného zaobchádzania	Odporučiť, aby členské štáty splnomocnili orgány pôsobiace v oblasti hospodárskej súťaže na vykonávanie postupov pre núdzové	Rozšíriť rozsah právomocí regulačných orgánov tak, aby zahŕňal rozhodnutia týkajúce sa prílohy II k smernici 2001/14/ES (služby týkajúce sa železničnej dopravy)	Rozšíriť rozsah právomocí regulačných orgánov tak, aby zahŕňal rozhodnutia týkajúce sa prílohy II k smernici 2001/14/ES (služby týkajúce sa železničnej dopravy) Zahrnúť zrýchlené

	situácie v kontexte prípadov dominantného postavenia		postupy pre núdzové situácie, ktoré umožňujú intervenciu <i>ex ante</i> .
--	--	--	---

Zavedením postupov pre núdzové situácie v rámci možnosti 1 v prípadoch dominantného postavenia, ktoré patria do zákonného rozsahu pôsobnosti orgánov pôsobiacich v oblasti hospodárskej súťaže, sa pre nové subjekty urýchlil prístup k servisným zariadeniam. Určité množstvo prípadov dominantného postavenia by však ostalo aj naďalej a predpokladajú sa aj dodatočné administratívne náklady.

V rámci možnosti 2 si orgány pôsobiace v oblasti hospodárskej súťaže ponechávajú právomoc zasiahnuť, ale aktéri na trhu so železničnou dopravou majú takisto možnosť podať odvolanie regulačným orgánom v otázkach diskriminačného zaobchádzania. V porovnaní s možnosťou 1 sa tak účinnejšie prispeje k obmedzovaniu diskriminácie pri prístupe k službám týkajúcim sa železničnej dopravy a pri odstraňovaní prekážok vstupu na trh.

Možnosť 3 splnomocňuje regulačné orgány aj na konanie *ex ante* v kontexte prípadov dominantného postavenia, ale vedie k riziku nadmernej regulácie trhu ukladaním rozhodnutí v prípadoch, v ktorých neboli nahlásené žiadne konkrétne ťažkosti.

Uprednostňuje sa možnosť 2, keďže umožní regulačným orgánom zasahovať vo všetkých prípadoch, v ktorých sa prevádzkovatelia cítia diskriminovaní, a dohliadať nad otázkami súvisiacimi so službami týkajúcimi sa železničnej dopravy bez toho, aby vznikli nadmerné administratívne náklady ako v rámci možnosti 3.

4.5. Nezávislosť regulačných orgánov

Dodatočné požiadavky na nezávislosť medzi regulačnými orgánmi a etablovanými železničnými podnikmi zabezpečia úplnú nezávislosť ich rozhodovania, čím vytvoria dobré podmienky pre spravodlivú hospodársku súťaž na trhu so železničnou dopravou.

	Možnosť 1	Možnosť 2
Nezávislosť regulačných orgánov	Zaistiť nezávislosť regulačných orgánov z hľadiska organizácie, rozhodnutí o financovaní, právnej štruktúry a rozhodovania od akéhokoľvek manažéra infraštruktúry, spoplatňovacieho orgánu, pridelovacieho orgánu alebo žiadateľa, ako aj od verejného orgánu, ktorý má vlastnícke práva voči etablovanému železničnému podniku	V každom členskom štáte zriadiť jediný vnútroštátny regulačný orgán ako právne oddelený a nezávislý z hľadiska organizácie, funkcií, hierarchie a rozhodovania od akéhokoľvek iného verejného orgánu, nezávislý z hľadiska organizácie, rozhodnutí o financovaní, právnej štruktúry a rozhodovania od akéhokoľvek manažéra

	a funkčnú nezávislosť od akéhokoľvek príslušného orgánu zahrnutého do procesu zadávania verejnej zákazky na poskytnutie služby.	infraštruktúry, spoplatňovacieho orgánu, pridelovacieho orgánu alebo žiadateľa a funkčne nezávislý od akéhokoľvek príslušného orgánu zahrnutého do procesu zadávania verejnej zákazky na poskytnutie služby.
--	--	--

V rámci možnosti 1 sa eliminujú konflikty záujmov a vytvorí sa rovnaká administratívna kapacita regulačných orgánov v celej EÚ, čím sa odstránia prekážky vstupu na trh a zároveň sa zabezpečia rovnaké príležitosti pre všetky železničné podniky.

V rámci možnosti 2 budú regulačné orgány takisto právne oddelené a nezávislé od akéhokoľvek iného verejného orgánu, ale nezískali by väčšiu nezávislosť od manažérov infraštruktúry a etablovaných železničných podnikov ako v možnosti 1.

Uprednostňuje sa možnosť 1, keďže zabezpečí primeranú mieru nezávislosti všetkých regulačných orgánov v EÚ a bude mať pozitívne hospodárske, sociálne a environmentálne vplyvy. Administratívne náklady budú primerané.

5. KVANTITATÍVNA ANALÝZA VPLYVOV CELÉHO NÁVRHU

5.1. Hospodárske vplyvy

Pokiaľ ide o **hospodársku súťaž**, vykonávanie balíka úprav bude mať mierny vplyv na podiel využívania železničnej nákladnej dopravy v rámci druhov dopravy a povedie k stabilizácii alebo skoršiemu zvráteniu východiskového negatívneho trendu. V súvislosti s novými subjektmi by úpravy navrhované v balíku mali viesť k vytvoreniu 3 až 4 % nových železničných podnikov a k zvýšeniu trhového podielu neetablovaných subjektov do 2 až 3 %. Z pohľadu **kvality** by sa zabránilo úmrtiam pri cestnej nákladnej doprave, ale medzi otvorením trhu a presnosťou by existovala len nízka alebo veľmi nízka zhoda. Napokon, operačné náklady by sa mohli znížiť približne o 6 %.

5.2. Administratívne náklady

Zohľadnili sa dva typy administratívnych nákladov: **jednorazové administratívne náklady** vymedzené ako počiatkové náklady alebo náklady vynaložené na prepracovanie spôsobu, akým sa plnia administratívne povinnosti alebo konkrétne opatrenia, a **opakované administratívne náklady** vymedzené ako ročné náklady. Ide najmä o náklady, ktoré vznikajú členským štátom v dôsledku požiadaviek na uverejnenie nových informácií (rámec pre spoplatňovacie pravidlá a strednodobá/dlhodobá stratégia rozvoja), manažérom infraštruktúry (nové informácie v podmienkach používania siete), manažérom terminálov (podmienky prístupu) a licenčným orgánom (podmienky udeľovania licencií).

5.3. Sociálne vplyvy

Pokiaľ ide o **zamestnanosť**, balík by mal vplyv v podobe 1 700 000 pracovných hodín zodpovedajúcich viac ako 1 000 ďalších zamestnancov. Presun dopravy z ciest na železnice povedie k miernemu poklesu zamestnanosti v cestnej doprave. Vo všeobecnosti by sa vyžadovala kvalifikovanejšia pracovná sila a dopyt by sa zvýšil aj po školiacich strediskách.

5.4. Environmentálne vplyvy

Očakáva sa, že vykonávanie úprav prinesie prospech v podobe zníženého množstva emisií CO₂ a lepšej kvality ovzdušia. Balík môže byť nevýhodný, pokiaľ ide o emisie hluku v dôsledku zvýšeného objemu dopravy; tie sa však kompenzujú vďaka opatreniam na zmiernenie hluku. Očakáva sa, že prínosy v dôsledku zníženia spotreby energie budú mať maximálny účinok v priebehu roka plného vykonávania a potom budú postupne klesať vzhľadom na zvýšenú energetickú efektívnosť, ktorá sa predpokladá v súvislosti s ťažkými úžitkovými vozidlami.

6. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Mali by sa využiť informácie z existujúcich systémov monitorovania, pričom by sa mali stanoviť aj dodatočné ukazovatele. Spoločné úsilie členských štátov je predpokladom vykonávania iniciatívy, a preto je veľmi dôležité, aby systémy monitorovania boli harmonizované.

Keďže sa väčšina významných ukazovateľov monitoruje v súčasnosti prostredníctvom schémy monitorovania železničného trhu (RMMS)³, monitorovanie tejto iniciatívy by sa takisto mohlo vykonávať v rámci RMMS.

³ Pozri KOM(2007) 609 v konečnom znení a KOM(2009)676.