



V Bruseli 30. 1. 2013  
COM(2013) 25 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU  
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**0**

**„ŠTVRTOM ŽELEZNIČNOM BALÍKU – DOBUDOVANIE JEDNOTNÉHO  
EURÓPSKEHO ŽELEZNIČNÉHO PRIESTORU NA POSILNENIE EURÓPSKEJ  
KONKURENCIESCHOPNOSTI A RASTU“**

(Text s významom pre EHP)

# OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

0

## „ŠTVRTOM ŽELEZNIČNOM BALÍKU – DOBUDOVANIE JEDNOTNÉHO EURÓPSKEHO ŽELEZNIČNÉHO PRIESTORU NA POSILNENIE EURÓPSKEJ KONKURENCIESCHOPNOSTI A RASTU“

(Text s významom pre EHP)

### 1. ÚVOD

Komisia v bielej knihe o doprave z roku 2011<sup>1</sup> predstavila svoju víziu o zriadení jednotného európskeho železničného priestoru (SERA) a stanovila prístup k zabezpečeniu konkurencieschopnosti dopravy v EÚ v dlhodobom horizonte a zároveň sa zaoberala otázkami očakávaného rastu, palivovej bezpečnosti a znižovania emisií CO<sub>2</sub>. Dôležitým aspektom tejto politiky je posilniť úlohu železničnej dopravy vzhľadom na ťažkosti so znižovaním závislosti od ropy v iných odvetviach. To však možno dosiahnuť len vtedy, ak železničná doprava poskytuje účinné a prítlačivé služby a ak odstránime zlyhania v oblasti regulácie a na trhu a odstránime prekážky vstupu a zložité administratívne postupy, ktoré oslabujú efektívnosť a konkurencieschopnosť.

Európsky železničný priemysel dosahuje obrat vo výške 73 miliárd EUR<sup>2</sup> a má 800 000 zamestnancov<sup>3</sup>. Verejné orgány každý rok investujú do odvetvia železničnej dopravy značné sumy. V roku 2009 tieto sumy predstavovali 20 miliárd EUR v platbách verejnej správy na záväzky vyplývajúce zo služby vo verejnom záujme a 26 miliárd EUR vo verejných investíciách do infraštruktúry<sup>4</sup>.

Vo väčšine členských štátov EÚ sa platby z verejných prostriedkov podstatne zvýšili, zatiaľ čo rast v osobokilometroch bol miernejší. Celkový počet osobokilometrov sa v rokoch 2005 až 2010 zvýšil o 4,3 %<sup>5</sup>. Značné investície verejného sektora, najmä v novších členských štátoch EÚ, kde sa počas šiestich rokov objem platieb na dotácie viac ako zdvojnásobil, samy osebe nezabezpečili zodpovedajúci nárast dopytu po železničnej doprave. Táto skutočnosť je čiastočne dôsledkom neschopnosti obmedzovať prevádzkovú neefektívnosť spôsobenú nedostatkom vhodných konkurenčných stimulov. V niektorých členských štátoch sa však verejné finančné prostriedky poskytujú priamo bez verejnej súťaže. Zvýšenie efektívnosti predstavuje naliehavú potrebu z hľadiska vytvorenia udržateľného rastu a prínosov pre verejné zdroje.

Hoci na niektorých trhoch došlo k pozitívnemu vývoju, celkový podiel nákladnej železničnej dopravy sa v rámci používaných druhov dopravy znížil od roku 2000 z 11,5 % na 10,2 %<sup>6</sup>. V

<sup>1</sup> Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – Vytvorenie konkurencieschopného dopravného systému efektívne využívajúceho zdroje, KOM(2011) 144 v konečnom znení.

<sup>2</sup> To zahŕňa manažerov infraštruktúry, ktorí sú integrovaní so železničnými podnikmi (holdingové spoločnosti).

<sup>3</sup> 463 000 pracovníkov v osobnej železničnej doprave.

<sup>4</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa otvorenia trhu so službami vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy.

<sup>5</sup> Biela kniha o doprave z roku 2011.

<sup>6</sup> SWD(2012) 246 final/2.

rovnakom období celkový podiel osobnej železničnej dopravy v rámci používaných druhov dopravy vnútri EÚ zostal pomerne stabilný na úrovni približne 6 %. Vývoj trhových segmentov so službami vnútroštátnej železničnej dopravy bol medzi členskými štátmi nerovnomerný, pričom rozpätie zmien v rokoch 2005 až 2010 siahalo od poklesu o viac ako 10 % v Maďarsku po nárast o viac než 20 % vo Švédsku<sup>7</sup>. K tomu dochádza napriek zavedeniu približne 6 000 kilometrov koľaje vysokorýchlostnej trate v uvedenom období<sup>8</sup>. Vysokorýchlostné siete získali vyšší podiel na trhu než letecká doprava. Stali sa tak uprednostňovanou možnosťou výberu cestujúcich na určitých trasách a umožnili železničnej doprave účinnejšie konkurovať iným druhom dopravy na mnohých trasách. Očakáva sa, že vysokorýchlostné železnice dosiahnu v rokoch 2020 až 2035 najvyšší rast dopytu zo všetkých druhov dopravy<sup>9</sup>, čím zabezpečia značný rast, investície a pracovné príležitosti, ktoré má tento balík ďalej rozvíjať.

Z najnovšieho prieskumu Eurobarometra<sup>10</sup> vyplýva, že iba 6 % Európanov používa vlak aspoň raz za týždeň<sup>11</sup>. Spotrebiteľia<sup>12</sup> radia služby železničnej dopravy na 27. miesto v rebríčku 30 trhov so službami, pričom ako obzvlášť slabé hodnotia porovnateľnosť a spokojnosť. Trh zaznamenáva druhý najvyšší počet problémov s veľkými rozdielmi v celej EÚ. Spotrebiteľia nie sú presvedčení o tom, že problémy možno uspokojivo vyriešiť. Od polovice 90. rokov v niektorých častiach EÚ (najmä v pomerne novších členských štátoch) nedostatočné investície vytvorili začarovaný kruh postupného úpadku so zhoršujúcim sa stavom infraštruktúry a železničných koľajových vozidiel, čím sa znížila príťažlivosť železničnej dopravy, a to najmä vzhľadom na vysoký nárast vlastníctva automobilov stimulovaný väčším bohatstvom. Na mestskej doprave majú veľký podiel automobily a 59 % Európanov nikdy nepoužíva prímestské vlaky. Vzhľadom na tieto súvislosti a na skutočnosť, že miera urbanizácie v EÚ-27 dosahuje 75 %, existuje obrovský potenciál rozvoja trhu s prímestskou a regionálnou osobnou železničnou dopravou, a to najmä vzhľadom na rastúce preťaženie ciest<sup>13</sup>.

## 2. SÚČASNÁ SITUÁCIA

S cieľom vybudovať vnútorný trh so železničnou dopravou, a vytvoriť tak efektívnejšie fungujúce odvetvie lepšie reagujúce na potreby zákazníkov sa v skorších právnych predpisoch EÚ stanovili základné zásady usmerňujúce zlepšenie efektívnosti železničnej dopravy prostredníctvom postupného otvárania trhu, zriadenia nezávislých železničných podnikov a manažérov infraštruktúry a oddelenia ich účtov. Tieto zásady sa postupne realizovali od roku 2000, v neposlednom rade aj prostredníctvom prijatia troch po sebe nasledujúcich balíkov právnych predpisov EÚ. Celkový podiel železničnej dopravy v rámci používaných druhov dopravy však ostáva nízky, čiastočne vzhľadom na problémy s vhodnosťou (napríklad železničná doprava nie je praktická z pohľadu mnohých ciest na krátke vzdialenosti v rámci mesta, ako sú návštevy supermarketov), ale aj v dôsledku prekážok vstupu na trh, ktoré obmedzujú hospodársku súťaž a inovácie.

Niektoré právne predpisy v tejto oblasti boli v roku 2012 zjednodušené, konsolidované a ďalej posilnené smernicou 2012/34/EÚ, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný

<sup>7</sup> Správa SDG – Ďalšie opatrenia na európskej úrovni (2012).

<sup>8</sup> Štúdia Everis o regulačných možnostiach otvorenia trhu (2010).

<sup>9</sup> Správa SDG – Ďalšie opatrenia na európskej úrovni (2012).

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_388\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_326\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf)

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/cms\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm)

<sup>13</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa otvorenia trhu so službami vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy.

priestor<sup>14</sup>, pričom sa podporili existujúce ustanovenia o hospodárskej súťaži, regulačnom dohlade a finančnej štruktúre odvetvia železničnej dopravy. Posilňuje sa tak právomoc vnútroštátnych regulačných orgánov, zlepšuje rámec pre investície do železničnej dopravy a zabezpečuje spravodlivejší prístup k železničnej infraštruktúre a službám týkajúcim sa železničnej dopravy. Uvedená smernica nadobudla účinnosť 15. decembra 2012 a transpozícia sa má dokončiť do polovice roka 2015.

Súbežne s otváraním trhu iné opatrenia EÚ zlepšili interoperabilitu a bezpečnosť vnútroštátnych sietí. Európskejší prístup k železničnej doprave má uľahčiť cezhraničný pohyb s cieľom umožniť železničnej doprave využiť jej konkurenčnú výhodu na dlhšie vzdialenosti a zabezpečiť nižšie náklady pre jednotný trh s dodávateľmi železničného vybavenia. K rozvoju železničnej dopravy ako druhu dopravy by prispela napríklad iniciatíva Shift2Rail<sup>15</sup> podporou postupných inovácií osobných železničných koľajových vozidiel, nákladnej dopravy, systémov riadenia dopravy a železničnej infraštruktúry.

Do železničnej infraštruktúry sa investovali veľké sumy. Cieľom novej politiky v oblasti TEN-T<sup>16</sup> je dosiahnuť vysokoefektívnu európsku dopravnú sieť so silnými základnými železničnými tepnami. Komisia v ďalšom viacročnom finančnom rámci navrhla nový nástroj financovania infraštruktúry na podporu tejto priority: Nástroj na prepojenie Európy<sup>17</sup>. Nová politika EÚ v oblasti infraštruktúry poskytuje potrebný regulačný rámec a financovanie na dobudovanie základnej železničnej siete ako základu vnútorného trhu. Investície do infraštruktúry sú kľúčové, ale samotné nepostačujú na využitie potenciálu železničnej dopravy. Tá si vyžaduje aj štrukturálne zmeny na posilnenie efektívnosti prevádzky a kvality služieb prostredníctvom rozsiahlejšej a transparentnejšej správy a otvorenia trhu.

Na zasadnutí Európskej rady 28. až 29. júna 2012 hlavy štátov alebo predsedovia vlád prijali „Pakt pre rast a zamestnanosť“<sup>18</sup>, ktorý je zameraný na prehlbenie jednotného trhu prostredníctvom odstránenia prekážok v záujme podpory rastu a zamestnanosti v sieťových odvetviach. Komisia následne pri prijatí svojho Aktu o jednotnom trhu II v októbri 2012<sup>19</sup> identifikovala štvrtý železničný balík ako kľúčovú iniciatívu na vytvorenie rastu v EÚ.

Tento balík bol vypracovaný s cieľom odstrániť zostávajúce prekážky vybudovania jednotného európskeho železničného priestoru.

### **3. BUDÚCE OPATRENIA**

#### *3.1 Správa infraštruktúry*

Hoci v niektorých častiach sveta (najmä v Severnej Amerike) existujú konkurenčné železničné infraštruktúry, väčšina sietí v EÚ bola navrhnutá na úrovni krajiny ako jediná sieť. Efektívnosť používania infraštruktúry navyše vychádza z intenzity jej používania. Infraštruktúra v EÚ teda je a pravdepodobne aj ostane prirodzeným monopolom. V platných právnych predpisoch EÚ sa preto v záujme zaistenia spravodlivého a rovnocenného zaobchádzania so všetkými železničnými podnikmi vyžaduje určitý stupeň oddelenia manažérov infraštruktúry, ktorí prevádzkujú sieť, a železničných podnikov, ktoré v jej rámci poskytujú vlakové služby. Požaduje sa úplná nezávislosť spoplatňovania a pridelovania

<sup>14</sup> Smernica 2012/34/EÚ.

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

<sup>16</sup> KOM(2011) 650 v konečnom znení/2.

<sup>17</sup> COM(2011) 665 final.

<sup>18</sup> EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

<sup>19</sup> COM(2012) 573 final.

kapacity, keďže tieto dve opatrenia boli považované za kľúčové z hľadiska zaistenia rovnocenného prístupu.

Manažéri infraštruktúry ako prirodzené monopoly však nereagujú vždy na potreby trhu a dôkazy získané od používateľov naznačujú, že súčasná správa im neposkytuje dostatočné stimuly na to, aby reagovali na potreby používateľov. Najmä v prípade manažerov infraštruktúry v holdingových štruktúrach silnú vlnu kritiky vyvolali noví aktéri na trhu v súvislosti s tým, že manažéri infraštruktúry v niektorých prípadoch značne zvýšili poplatky za prístup na trať a do staníc pre služby osobnej dopravy v porovnaní so sadzbami stanovenými pre etablované subjekty.

Informačná asymetria spôsobuje konkurenčné výhody pre etablované subjekty a v dôsledku nedostatočnej finančnej transparentnosti pretrváva riziko krízového poskytovania dotácií. Ako názorný príklad takejto výhody možno uviesť zmluvu o službách vo verejnom záujme v železničnej doprave v Sasku-Anhaltsku, ktorá bola zadaná Deutsche Bahn (DB) na základe záväzku jej dcérskej spoločnosti DB REGIO kompenzovať akékoľvek zvýšenie poplatkov za traťový prístup počas 15 rokov<sup>20</sup>. Tieto dodatočné náklady na poplatky za prístup pre železničný podnik by sa potom na úrovni holdingovej štruktúry kompenzovali zvýšenými príjmami vyplývajúcimi z tých istých poplatkov, ktoré vyzbieral manažér infraštruktúry. Možnosť takejto kompenzácie majú len integrované železničné štruktúry.

Existujúce požiadavky na oddelenie nezabraňujú konfliktom záujmov a funkcie, ktoré v súčasnosti nie sú definované ako základné (ako napríklad investičné plánovanie, financovanie a údržba), viedli k diskriminácii niektorých nových účastníkov. Taliansky orgán pre hospodársku súťaž napríklad sankcionoval spoločnosť Ferrovie dello Stato (FS) a uložil jej pokutu vo výške 300 000 EUR po tom, ako zistil, že spoločnosť FS prostredníctvom svojich dcérskych spoločností zaviedla do praxe „komplexnú a jednotnú stratégiu“ s cieľom udržať v rokoch 2008 až 2011 spoločnosť Arenaways (konkurenta, ktorý do dátumu rozhodnutia vyhlásil konkurz) mimo ziskovej trasy medzi Milánom a Turínom<sup>21</sup>. Rovnako francúzsky orgán pre hospodársku súťaž nedávno sankcionoval SNCF a uložil mu pokutu vo výške 60,9 milióna EUR za rôzne protisúťažné praktiky po otvorení francúzskeho trhu železničnej dopravy v roku 2006. SNCF ako delegovaný manažér infraštruktúry zhromažďoval dôverné informácie o žiadostiach o vlakové trasy predložených jeho konkurentmi a tieto informácie využíval v obchodnom záujme svojej nákladnej dcérskej spoločnosti – SNCF Fret<sup>22</sup>.

V rámci súčasného systému neexistujú žiadne stimuly na podporu európskej a intermodálnej spolupráce. Je potrebný základný systém železníc v EÚ, ktorý by maximalizoval pozitívne sieťové účinky. Hoci je cieľom existujúcej politiky Komisie v oblasti TEN-T a nového návrhu na vytvorenie Nástroja na prepojenie Európy spolu s existujúcimi pravidlami týkajúcimi sa koridorov železničnej nákladnej dopravy<sup>23</sup> zvyšovať kapacitu, efektívnosť a prítlačivosť železničnej dopravy pre zákazníkov, plný potenciál týchto opatrení možno dosiahnuť len v prípade odstránenia prekážok efektívnej prevádzky manažerov infraštruktúry a vytvorenia skutočného európskeho rozmeru.

<sup>20</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa správy.

<sup>21</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa správy. Voči tomuto rozhodnutiu talianskeho orgánu pre hospodársku súťaž sa spoločnosť FS nedávno odvolala na regionálnom správnom súde, ktorý ešte v tejto veci neprijal rozsudok.

<sup>22</sup> Rozhodnutie 12-D-25 z 18. decembra 2012.

<sup>23</sup> Nariadenie (EÚ) č. 913/2010.

Existujúce požiadavky na oddelenie zabezpečujúce nezávislosť manažérov infraštruktúry sa navyše ukázali ako ťažko transponovateľné a presaditeľné. Na Súdnom dvore Európskej únie práve prebieha niekoľko konaní vo veci porušenia právnych predpisov. Keďže súčasné právne rámce nepostačujú na odstránenie rizík konfliktov záujmov a prípadného narušenia hospodárskej súťaže, vyžadujú sa ďalšie legislatívne zásahy.

Na druhej strane sa ozývajú kritické hlasy<sup>24</sup>, že existujúca úprava môže viesť k neefektívnosti prevádzky a nevhodným rozhodnutiam o dlhodobých investíciách. Podľa názoru Komisie z týchto štúdií nevyplýva, že oddelenie je *nevyhnutne* neefektívne. Vyplýva z nich však to, že na dosiahnutie efektívnosti manažéri infraštruktúry musia byť zodpovední za všetky základné úlohy prevádzkovania infraštruktúry – od plánovania dlhodobých investícií cez tvorbu cestovných poriadkov a riadenie vlakov v reálnom čase až po údržbu. Rovnako sa musí uľahčiť primeraná spolupráca medzi manažermi infraštruktúry a *všetkými* železničnými podnikmi používajúcimi konkrétnu trať, aby vhodné štruktúry správy zabezpečili zosúladenie záujmov čoraz väčšieho počtu aktérov na otvorenom trhu.

Niekoľko etablovaných prevádzkovateľov železničnej dopravy predložilo štúdie s cieľom preukázať, že integrované železničné spoločnosti dokážu dosiahnuť značný rast na trhu, ale ten musí byť vyvážený vzhľadom na silné obavy z toho, že železničné spoločnosti s dominantným postavením chránené integrovanými štruktúrami na svojom vnútroštátnom trhu by mohli získať finančné výhody, vďaka ktorým by mali nespravodlivú konkurenčnú výhodu v rámci konkurencie inde v EÚ alebo dokonca vo vnútroštátnych podmienkach vo vzťahu k novým účastníkom na trhu. Zachovanie vnútroštátnych trhov ako systémov, v ktorých dominujú integrované etablované subjekty, takisto obmedzí rozvoj celoeurópskych služieb na dlhú vzdialenosť.

Komisia navrhuje zmeniť a doplniť smernicu, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor, s cieľom zabezpečiť, aby manažéri infraštruktúry mohli plniť všetky funkcie potrebné na prevádzkovanie infraštruktúry optimalizovaným, efektívnym a nediskriminačným spôsobom. Keďže ide o najjednoduchšie a najefektívnejšie riešenie na vytvorenie rovnakých podmienok pre prevádzkovateľov dopravy, Komisia navrhuje inštitucionálne oddelenie správy infraštruktúry a prepravných činností. Ak chcú však členské štáty zachovať existujúce holdingové štruktúry s vlastníctvom manažéra infraštruktúry, Komisia navrhuje zaviesť prísne opatrenia na ochranu nezávislosti manažéra infraštruktúry prostredníctvom procesu overovania zo strany Komisie v záujme zavedenia skutočne rovnakých podmienok pre všetky železničné podniky.

Komisia vytvorí spoločné pravidlá v oblasti štruktúry správy manažérov infraštruktúry, na základe ktorých sa zabezpečí rovnocenné zaobchádzanie so všetkými železničnými podnikmi, ako aj riadna účasť verejných orgánov a používateľov infraštruktúry na príprave rozhodnutí, ktoré sa ich týkajú. Manažéri infraštruktúry budú musieť vytvoriť koordinačný orgán so železničnými podnikmi, zákazníkmi a verejnými orgánmi, čím z nich urobia ústredných aktérov v procese investičného plánovania a hybnú silu posilňovania efektívnosti. Stanovia sa v nej hospodárske stimuly a ukazovatele výkonnosti na meranie a zlepšovanie efektívnosti manažérov infraštruktúry a napokon sa ňou zriadi európska sieť manažérov infraštruktúry s cieľom podporiť cezhraničnú spoluprácu, pričom osobitná pozornosť sa bude venovať prepravným činnostiam pozdĺž koridorov železničnej nákladnej dopravy a trás medzinárodnej osobnej dopravy.

<sup>24</sup> EVES – Hospodárske účinky vertikálneho oddelenia v železničnej doprave (november 2012)  
Realizácia potenciálu železníc v Spojenom kráľovstve (Sir Roy McNulty, máj 2011).

### 3.2 Otvorenie trhu so službami vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy

Zlepšenie kvality služieb a efektívnosti je potrebné v záujme zvýšenia príťažlivosti železničnej dopravy ako voľby cestujúcich a podpory presunu v rámci používaných druhov dopravy. Lepší pomer medzi kvalitou a cenou možno zabezpečiť v prípade obmedzených finančných prostriedkov z verejných zdrojov.

Trhy so službami nákladnej železničnej dopravy už boli úplne otvorené hospodárskej súťaži od januára 2007<sup>25</sup> a trhy so službami medzinárodnej osobnej dopravy od 1. januára 2010<sup>26</sup>, ale vnútroštátne trhy so službami osobnej železničnej dopravy zostávajú stále prevažne zatvorené a sú rajom pre vnútroštátne monopoly<sup>27</sup>.

Integrované služby zabezpečujúce vysokú kvalitu, širšie sociálne výhody a nižšie externé vplyvy v porovnaní s ostatnými druhmi dopravy si budú aj naďalej vyžadovať, aby sa veľký podiel služieb železničnej dopravy v celej EÚ (66 % osobokilometrov) poskytoval v rámci zmlúv o službách vo verejnom záujme, ktoré špecifikujú a dotujú členské štáty, regionálne orgány alebo mieste orgány.

Odstránenie právnych prekážok umožnením len otvoreného prístupu by malo pomerne obmedzený vplyv vzhľadom na to, že na väčšinu služieb vnútroštátnej dopravy sa vzťahujú zmluvy o službách vo verejnom záujme. K hospodárskej súťaži na vnútroštátnych trhoch by sa malo preto pristupovať na dvoch úrovniach – ako k súťaži „na trhu“ v prípade tých služieb, ktoré možno poskytovať prostredníctvom otvoreného prístupu, a ako k súťaži „v prospech trhu“ s cieľom umožniť transparentné a nákladovo efektívne zadávanie zmlúv o službách vo verejnom záujme, tak ako to v súčasnosti možno pozorovať v niektorých členských štátoch.

Existujúce pravidlá poskytujú rozsiahly priestor príslušným orgánom na priame zadávanie zmlúv o službách vo verejnom záujme a vyhýbanie sa postupom verejnej súťaže (ktoré sa vo všeobecnosti požadujú v súvislosti s zmluvami o službách vo verejnom záujme v ostatných druhoch verejnej dopravy)<sup>28</sup>. Priamo zadané zmluvy o službách vo verejnom záujme predstavujú 42 % z celkového počtu osobokilometrov v EÚ<sup>29</sup> a prispievajú tak ku skutočnosti, že v 16 z 25 členských štátov so železničnou dopravou má etablovaný subjekt trhovú podiel vyšší než 90 %<sup>30</sup>.

Dôkazy z hospodárskej súťaže zameranej na získanie zmlúv o službách vo verejnom záujme v Nemecku, vo Švédsku a v Holandsku poukázali na to, že verejné súťaže prinášajú príslušným orgánom úspory, niekedy až vo výške 20 – 30 %<sup>31</sup>, ktoré možno znovu investovať do zlepšenia služieb alebo použiť inde. Skúsenosti na iných liberalizovaných trhoch, ako napríklad vo Švédsku a v Spojenom kráľovstve, naznačujú zlepšenie kvality a dostupnosti služieb, pričom spokojnosť cestujúcich rastie z roka na rok a ich počet sa za desať rokov zvýšil o viac ako 50 %. Zlepšenie služieb by prinieslo jasné výhody pre cestujúcich a úspory vo výške asi 30 až 40 miliárd EUR pre daňovníkov<sup>32</sup>.

Zainteresované strany sa domnievajú, že prístup k železničným koľajovým vozidlám (vlakom) je hlavnou prekážkou pre nových účastníkov. Aspoň v ôsmich členských štátoch sú dominantnými vlastníkami železničných koľajových vozidiel aj naďalej etablované železničné

<sup>25</sup> Smernica 2004/51/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 91/440/EHS.

<sup>26</sup> Smernica 2007/58/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 91/440/EHS.

<sup>27</sup> Spojené kráľovstvo, Nemecko, Švédsko a Taliansko jednostranne otvorili svoje vnútroštátne trhy.

<sup>28</sup> Nariadenie č. 1370/2007.

<sup>29</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa otvorenia trhu so službami vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy.

<sup>30</sup> Trhový podiel nižší než 50 % iba v Spojenom kráľovstve, vo Švédsku a v Estónsku.

<sup>31</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa trhov vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy.

<sup>32</sup> Správa SDG.

podniky, ktoré nie sú schopné alebo ochotné sprístupniť ich za prítlačlivých obchodných podmienok. Napríklad v Rakúsku niekoľko nových účastníkov podalo sťažnosť národnému regulačnému orgánu Schienen-Control v súvislosti so stratégiou ÖBB, v rámci ktorej táto spoločnosť nepotrebné železničné koľajové vozidlá zošrotováva alebo ich predáva výhradne železničným podnikom prevádzkujúcim svoju činnosť mimo Rakúska pod podmienkou, že ich opätovne nepredajú novým účastníkom v Rakúsku.

Povinné systémy predaja prepravných dokladov prevádzkované vnútroštátnymi etablovanými subjektmi, ako napríklad systémy v Nemecku a Českej republike, si účtujú provízie až do výšky 25 % v prípade všetkých predávaných prepravných dokladov. Tento diskriminačný účinok odrádza nové subjekty od vstupu na trh. Preplácanie platieb pre nových účastníkov v niektorých členských štátoch trvá až dva roky, zatiaľ čo v iných štátoch sa platby realizujú do 8 dní pri provízií vo výške 1,5 %<sup>33</sup>.

Komisia v záujme odstránenia právnych prekážok navrhuje prostredníctvom zmeny a doplnenia smernice, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor, otvoriť trh so službami vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy s možnosťou obmedziť prístup v prípade ohrozenia hospodárskej rovnováhy zmluvy o službách vo verejnom záujme.

Zmenou a doplnením nariadenia<sup>34</sup> o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave chce Komisia povinne zaviesť verejnú súťaž na zadávanie zmlúv o službách vo verejnom záujme od decembra 2019. Rozsah pôsobnosti týchto zmlúv a príslušné záväzky vyplývajúce zo služby vo verejnom záujme sa majú vymedziť v súlade s kritériami na základe všeobecných zásad zmluvy. S cieľom predísť tomu, aby v dôsledku príliš rozsiahlej geografickej pôsobnosti zmlúv nedošlo k vylúčeniu trhov, Komisia navrhuje flexibilné vymedzenie maximálneho objemu zmluvy. Minimálna prahová hodnota, pod ktorej výškou možno zmluvy zadávať priamo, umožní príslušným orgánom vyhnúť sa organizovaniu verejnej súťaže, ak by očakávané úspory verejných prostriedkov neboli vyššie než náklady na verejnú súťaž. Zmluvy priamo zadané po prijatí tohto legislatívneho balíka sa nebudú môcť vykonávať po decembri 2022.

S cieľom zabezpečiť, aby členské štáty a regionálni/miestni verejní obstarávatelia vypracúvali zmluvy o službách vo verejnom záujme koherentným, integrovaným a účinným spôsobom, navrhované ustanovenia obsahujú povinnosť príslušných orgánov vypracovať plány verejnej dopravy, v ktorých stanovujú ciele politiky v oblasti verejnej osobnej dopravy vrátane všeobecných modelov výkonnosti poskytovania verejnej osobnej dopravy. Tieto plány by sa mali vypracovať v súlade s požiadavkami akčných plánov pre mestskú mobilitu<sup>35</sup>. Akúkoľvek dodatočnú administratívnu záťaž pre príslušné orgány spojenú s postupmi verejného obstarávania budú bežne kompenzovať očakávané úspory dotácií. Príslušné orgány budú v záujme zaistenia maximálnej transparentnosti povinné poskytovať určité prevádzkové, technické a finančné údaje všetkým potenciálnym uchádzačom o zmluvu o službách vo verejnom záujme s cieľom umožniť im vypracovať dobre informovanú ponuku, čím sa posilní hospodárska súťaž a umožní dosiahnutie výhod pre občanov.

V záujme zachovania sieťových účinkov sa členské štáty, príslušné orgány a železničné podniky budú podnecovať k tomu, aby vytvorili integrované systémy predaja prepravných dokladov na vnútroštátnej úrovni, na ktoré sa budú vzťahovať požiadavky nediskriminácie.

V členských štátoch, v ktorých neexistujú riadne fungujúce trhy so službami prenájmu železničných koľajových vozidiel, budú príslušné orgány povinné prijímať opatrenia potrebné

<sup>33</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa trhov vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy.

<sup>34</sup> Nariadenie (ES) č. 1370/2007, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 1191/69 a (EHS) č. 1107/70.

<sup>35</sup> KOM(2009) 490 v konečnom znení.



na zaistenie nediskriminačného prístupu k vhodným železničným koľajovým vozidlám v záujme uľahčenia vysokej úrovne konkurencieschopnosti trhu z hľadiska zmlúv o službách vo verejnom záujme.

Na záver možno zhrnúť, že týmito návrhmi sa podporí presun v rámci používaných druhov dopravy z cestnej a leteckej dopravy, zabezpečí lepší pomer medzi kvalitou a cenou v súvislosti s použitými verejnými finančnými prostriedkami a uzavrie kruh otvárania trhu, ktoré sa už dosiahlo na trhoch nákladnej dopravy, medzinárodnej osobnej dopravy a iných trhoch s dopravou.

### 3.3 Interoperabilita a bezpečnosť

Štatisticky sú železnice oveľa bezpečnejšie na osobokilometer než cestná doprava (62 smrteľných nehôd cestujúcich železničnou dopravou v porovnaní s 31 000 na cestách v EÚ<sup>36</sup>) a v uplynulom desaťročí sa ich bezpečnosť aj naďalej zvyšovala. Presunom v rámci používaných druhov dopravy by sa preto prínosy z hľadiska bezpečnosti ešte zvýšili.

Hoci súčasné technické normy a systémy schvaľovania vytvárajú veľmi bezpečný systém, tento je roztrieštený medzi Európskou železničnou agentúrou (ERA) a vnútroštátnymi orgánmi, čím vytvára nadmerné administratívne náklady a prekážky vstupu na trh, najmä pre nových účastníkov a výrobcov železničných vozidiel. Ide najmä o vnútroštátne technické a bezpečnostné predpisy, ktoré naďalej existujú popri technických špecifikáciách EÚ týkajúcich sa interoperability (TSI), čím pre železničné podniky vznikajú zbytočné komplikácie. Podľa odhadov ERA existuje v súčasnosti v EÚ viac než 11 000 takýchto predpisov<sup>37</sup>.

Postupy na udeľovanie povolení novým železničným vozidlám môžu trvať až 2 roky a stáť až 6 miliónov EUR, v porovnaní s oveľa kratšími lehotami a nižšími nákladmi na povoľovanie lietadiel. Údaje zainteresovaných strán naznačujú, že náklady na procedurálne povolenie dosahujú až 10 % nákladov na rušne na jednu krajinu, takže povolenie vozidiel na používanie až v troch členských štátoch by mohlo predstavovať 30 % kúpnej ceny.

Okrem toho železničné podniky s cieľom získať bezpečnostné osvedčenie musia platiť národným bezpečnostným agentúram, čo v niektorých prípadoch stálo železničné podniky dva človekoroky a až 70 000 EUR na administratívne náklady a náklady na poradenstvo<sup>38</sup>. Nadmerná byrokracia v procese vstupu na trh bola identifikovaná ako obzvlášť naliehavá otázka v prípade nových železničných podnikov, keďže prevádzkovatelia v tejto kategórii sú zraniteľnejší, pokiaľ ide o zložitost' postupov a zdržanie pri ich vybavovaní, vzhľadom na ich obmedzené ľudské a finančné zdroje.

Existujú výrazné rozdiely v tom, ako národné bezpečnostné agentúry vykonávajú procesy povoľovania vozidiel a bezpečnostnej certifikácie, a stanovené lehoty na vydávanie osvedčení a povolení určité národné bezpečnostné agentúry systematicky obchádzajú prostredníctvom žiadostí o ďalšie dokumenty a skúšky.

V záujme využitia potenciálu jednotného trhu je potrebná vyššia úroveň harmonizácie na úrovni EÚ, a Komisia preto navrhuje revíziu nariadenia o ERA s cieľom presunúť na agentúru právomoc vydávať vozidlám povolenia na uvedenie na trh a udeľovať bezpečnostné osvedčenia železničným podnikom. Zatiaľ čo právnu zodpovednosť by znášala ERA, svoju činnosť by táto agentúra vykonávala v úzkej spolupráci s dotknutými národnými

<sup>36</sup> Údaje Eurostatu.

<sup>37</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa interoperability a bezpečnosti.

<sup>38</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa interoperability a bezpečnosti.

bezpečnostnými agentúrami. Zároveň by sa posilnila jej úloha pri dohľade nad vnútroštátnymi predpismi a pri monitorovaní národných bezpečnostných agentúr, ako aj pri uľahčovaní zavádzania Európskeho systému riadenia železničnej dopravy (ERTMS). Navrhované zmeny úlohy ERA sa premietnu do zmien a doplnení smerníc o bezpečnosti a interoperability železníc a poskytnú príležitosť na objasnenie a zjednodušenie platných ustanovení, čím sa aktualizujú predchádzajúce zmeny a doplnenia, a zároveň aj právne predpisy. Okrem týchto zmien sa zlepši aj štruktúra riadenia ERA a jej interné prevádzkové metódy, ktoré sa zosúladiť s nedávno prijatým spoločným vyhlásením a spoločným prístupom týkajúcim sa decentralizovaných agentúr EÚ<sup>39</sup>.

Cieľom týchto návrhov je dosiahnuť 20 % skrátenie času potrebného na uvádzanie na trh v prípade nových železničných podnikov a 20 % zníženie nákladov na proces povoľovania železničných koľajových vozidiel a skrátenie jeho trvania. V priebehu piatich rokov by sa vďaka tomu mali dosiahnuť úspory vo výške 500 miliónov EUR<sup>40</sup> a malo by sa pomôcť európskemu odvetviu železničnej dopravy zvýšiť jeho konkurenčnú výhodu a zabezpečiť vedúce postavenie na svetových trhoch.

### 3.4 Sociálny rozmer

Odvetvie železničnej dopravy bude v nasledujúcom desaťročí čeliť výzvam vyplývajúcim zo starnutia pracovnej sily a dôsledkom otvárania trhu z hľadiska efektívnosti. V najbližších desiatich rokoch odíde do dôchodku približne 30 % všetkých pracovníkov v železničnej doprave<sup>41</sup>, čo bude mať za následok nedostatok pracovných síl, zatiaľ čo niekoľko železničných podnikov bude možno v tom istom čase potrebovať reštrukturalizáciu v záujme zlepšenia produktivity a efektívnosti. Oddelenie manažérov infraštruktúry od železničných podnikov si bude v krátkodobom horizonte vyžadovať, aby doplňujúce úlohy plnilo viac ľudí. Je dôležité umožniť odvetviu železničnej dopravy zvýšiť svoju príťažlivosť ako zamestnávateľa pre inovačné a vysokoodborné profesie s primeranou výškou odmeny.

S cieľom poskytnúť pracovníkom potrebnú ochranu v nadväznosti na otvorenie trhu sa v platných právnych predpisoch, akým je napríklad smernica o prevodoch podnikov<sup>42</sup>, stanovujú podmienky povinného presunu zamestnancov v prípade zadania zmluvy o službách vo verejnom záujme a prevodu majetku, akým sú napríklad železničné koľajové vozidlá, inému železničnému podniku. Nariadenie o službách vo verejnom záujme umožňuje príslušným orgánom uložiť povinnosť presunúť pracovníkov<sup>43</sup> a/alebo stanoviť normy a kritériá, keď sa zmluva o službách vo verejnom záujme zadá inému železničnému podniku. Vplyv prevádzky v rámci otvoreného prístupu bude pravdepodobne možné pozorovať len postupne, pričom rast a príležitosti na trhu práce budú podporovať noví účastníci.

Európske železničné podniky sa môžu zapojiť do Výboru pre sociálny dialóg v odvetví železničnej dopravy prostredníctvom svojich európskych sociálnych partnerov.

Dostupnosť kvalifikovanej a vysokomotivovanej pracovnej sily v tomto odvetví je nevyhnutná na poskytovanie efektívnych a konkurencieschopných dopravných služieb. Bez toho, aby sa riešila otázka kvality zamestnania, sa pravdepodobne nedosiahne optimálny pokrok smerom k vytvoreniu udržateľného systému dopravy. V prípade zavedenia hospodárskej súťaže nedošlo v odvetví železničnej dopravy k zníženiu miezd<sup>44</sup>. Príklady

<sup>39</sup> Rada EÚ (2012) č. 11450/12.

<sup>40</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa interoperability a bezpečnosti.

<sup>41</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa trhov vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy.

<sup>42</sup> Smernica 2001/23/ES.

<sup>43</sup> Nad rámec uplatňovania smernice 2001/23/ES.

<sup>44</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa trhov vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy.

otvorených trhov sú dôkazom toho, že noví účastníci ponúkajú príťažlivé platové podmienky, aby prilákali najlepších zamestnancov a rozšírili svoje služby. Po otvorení trhov sa neočakáva pokles úrovne zamestnanosti, ako to bolo v prípade členských štátov, ktorých trhy s vnútroštátnou železničnou dopravou sú už úplne otvorené, ako napríklad v Spojenom kráľovstve a vo Švédsku<sup>45</sup>. V skutočnosti v krajinách so zatvorenými trhmi došlo k rýchlejšiemu poklesu úrovne zamestnanosti. Zvýšená produktivita a príťažlivosť železničnej dopravy povedú k zvýšeniu dopytu a investíciám, napríklad do nových železničných koľajových vozidiel, z čoho budú mať pravdepodobne prospech pracovníci.

#### 4. ŠTVRTÝ ŽELEZNIČNÝ BALÍK

Štvrtý železničný balík zahŕňa legislatívne návrhy, ktorými sa má zmeniť a doplniť:

- smernica Európskeho parlamentu a Rady z 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (prepracované znenie),
  - nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. októbra 2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave
  - nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 881/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovuje Európska železničná agentúra
  - smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/49/ES z 29. apríla 2004 o bezpečnosti železníc Spoločenstva
  - smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/57/ES zo 17. júna 2008 o interoperabilite systému železníc v Spoločenstve
- a ktorými sa má zrušiť nariadenie Rady (EHS) č. 1192/69 o spoločných pravidlách normalizácie účtovnej závierky železničných podnikov.

#### 5. POTREBA STRATEGICKÉHO INTEGROVANÉHO PRÍSTUPU

Nízka efektívnosť a kvalita niektorých služieb železničnej dopravy sú predovšetkým výsledkom nedostatočnej hospodárskej súťaže, zostávajúcich narušení trhu a neoptimálnych štruktúr. Dlhé a nákladné postupy, prekážky vstupu pre nových účastníkov a rôzne pravidlá vstupu na trh v členských štátoch – všetky tieto otázky sa riešia v rámci štvrtého železničného balíka, ktorým sa prijíma holistický prístup.

Iniciatívy v balíku sa navzájom posilňujú: všetky prispievajú k vytváraniu efektívnejšie fungujúceho odvetvia lepšie reagujúceho na potreby zákazníkov a k zlepšovaniu relatívnej príťažlivosti odvetvia železničnej dopravy vo vzťahu k iným druhom dopravy. Všetky opatrenia uľahčujú vstup nových prevádzkovateľov na trh. Synergie sa dosiahnu prostredníctvom kombinovaného účinku jednotlivých iniciatív. Účinnosť otvorenia trhu *de iure* závisí od toho, či sa podarí zabezpečiť zavedenie a účinné uplatňovanie určitých „rámcových podmienok“, akými sú napríklad nediskriminačný prístup k infraštruktúre, k vhodným železničným koľajovým vozidlám, prístup do staníc či pridelovanie vlakových trasy vrátane riadenia premávky. V záujme zaistenia úspešného otvorenia trhu je potrebné zachovať prínosy vyplývajúce zo sieťových účinkov. Niektoré z týchto rámcových podmienok sa budú riešiť prostredníctvom iniciatív týkajúcich sa otvorenia trhu so službami vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy a ostatné prostredníctvom návrhu týkajúceho sa posilnenej správy infraštruktúry. V záujme obmedzenia prekážok vstupu pre nových účastníkov sa majú dosiahnuť synergie prostredníctvom znižovania diskriminácie pri prístupe k infraštruktúre a

<sup>45</sup> Posúdenie vplyvu týkajúce sa trhov vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy.

stanovenia zjednodušených postupov vydávania bezpečnostných osvedčení pre železničné podniky a povolení na uvádzanie vozidiel na trh.

Týmito zmenami sa zvýši úroveň hospodárskej súťaže, zaručí úplná finančná transparentnosť a odstráni akékoľvek riziko krízového poskytovania dotácií medzi manažermi infraštruktúry (často financovanými z verejných zdrojov) a poskytovaním vlakových služieb železničnými podnikmi. Zmeny by mali viesť k vytvoreniu spravodlivých podmienok financovania a zníženiu rizík konfliktov záujmov. Spravodlivý prístup na trh a zvyšujúci sa počet prevádzkovateľov v konečnom dôsledku vytvoria nové obchodné aktivity a zvýšia premávku. Nárast konkurenčného tlaku a špecializácie trhových aktérov bude mať takisto pozitívny vplyv na produktivitu a efektívnosť a povedie k zvýšeniu investícií do železničnej infraštruktúry.

Ďalšie otváranie trhu umožní kombinácia „otvoreného prístupu“ a verejnej súťaže na zadávanie zmlúv o službách vo verejnom záujme, ako sa už zrealizovalo na trhu nákladnej a medzinárodnej osobnej dopravy, pričom vývoj na zrelšom trhu nákladnej dopravy potvrdzuje, že toto otvorenie viedlo k zvýšenému trhovému podielu železničnej dopravy. Návrh je kľúčovým krokom v procese dobudovania jednotného európskeho železničného priestoru.

Zvýšená hospodárska súťaž by mala posilniť príťažlivosť železničnej dopravy a mala by zlepšiť schopnosť tohto odvetvia reagovať na potreby zákazníkov, čím by prevádzkovateľom v železničnej doprave umožnila konkurovať iným druhom dopravy. Služby vysokorýchlostnej osobnej dopravy zvýšia konkurencieschopnosť železničnej dopravy z hľadiska zvyšovania trhového podielu vo vzťahu k leteckej doprave a nákladnej železničnej doprave a prispievajú k dosahovaniu cieľov v oblasti zmeny klímy.

Rast činností železničnej dopravy zvýši dopyt po kvalifikovaných pracovníkoch v železničných podnikoch a prevádzkovateľoch servisných zariadení pre železničnú dopravu, ale aj dopyt po železničných koľajových vozidlách, čím vzniknú nové pracovné miesta v železničiarскеj výrobe.

Zvýšenie efektívnosti procesov bezpečnostnej certifikácie a povoľovania vozidiel, zabezpečenie udeľovania a uznávania bezpečnostných certifikátov a povolení vozidiel na nediskriminačnom základe v celej EÚ a väčšie zosúladenie vnútroštátnych právnych rámcov pomôže zaistiť, aby sa skrátil čas potrebný na uvádzanie nových železničných podnikov na trh a aby lepšie reagoval na potreby trhu.

Štvrtý železničný balík prináša integrovaný prístup, ktorý vytvorí podmienky pre rast celej železničnej dopravy a postupným zvyšovaním jej spoľahlivosti a efektívnosti bude zvyšovať aj jej podiel na trhu. Pripraví podmienky pre lepšie služby a umožní železničnej doprave rozvinúť jej nevyužitý potenciál, aby sa stala reálnou a príťažlivou alternatívou.

Štvrtý železničný balík takisto zahŕňa:

- správu Komisie o pokroku pri zabezpečovaní interoperability systému železníc,
- správu Komisie o profile a úlohách ďalších členov vlakovej posádky,
- správu Komisie o vykonávaní ustanovení smernice 2007/58/ES týkajúcich sa otvárania trhu so službami medzinárodnej osobnej železničnej dopravy,
- pracovný dokument útvarov Komisie o posúdení vplyvu týkajúcom sa revízie nariadenia o ERA,
- pracovný dokument útvarov Komisie o posúdení vplyvu týkajúcom sa otvorenia trhu so službami vnútroštátnej osobnej železničnej dopravy,

- pracovný dokument útvarov Komisie o posúdení vplyvu týkajúcom sa správy železničnej infraštruktúry v rámci jednotného európskeho železničného priestoru.