

Bruselj, 14.12.2021
COM(2021) 810 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Akcijski načrt za krepitev železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje in
čezmejnega železniškega potniškega prevoza**

1. Zeleni potencial železnic

Evropsko leto železnic 2021 je priložnost za spodbujanje evropskih železnic kot čistega, varnega in primernega prevoza za vse. Evropski železniški prevoz je okolju prijazen, saj je v Evropski uniji že 81 %¹ prevoženih vlakovnih kilometrov opravljenih na električni pogon², kar pomeni majhen vpliv na podnebje^{3, 4}. Vendar potencial železnic še ni v celoti izkoriščen, zlasti ne na področju čezmejnih potovanj. Ocenjuje se, da železniški prevoz predstavlja le približno 10 % čezmejnega potniškega prevoza v Evropi⁵.

Ta potencial je nujno treba izkoristiti. Železniški prevoz je bil v evropskem zelenem dogovoru⁶ ter strategiji za trajnostno in pametno mobilnost⁷ postavljen v središče prizadevanj za okolju prijaznejši sistem mobilnosti Unije. V skupni ekonomski oceni⁸, na kateri temeljita načrt za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030 ter strategija za trajnostno in pametno mobilnost, je bila obravnavana vrsta možnih načinov za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v celotnem gospodarstvu za vsaj 55 % do leta 2030 in dosego podnebne nevtralnosti do leta 2050. Osrednja pot se osredotoča na kombinacijo oblikovanja cen ogljika in posebnih ukrepov, ki podpirajo multimodalno mobilnost ter naložbe v trajnosten, varen in pameten promet. Dokazuje, da bi se, če bi se ti ukrepi izvajali, promet na železniških povezavah za visoke hitrosti do leta 2030 podvojil in do leta 2050 potrojil. Cilj strategije je tudi, da načrtovana kolektivna potovanja na razdalji do 500 km v EU postanejo ogljično nevtralna. V njej je tudi poudarjeno, da nihče ne bi smel biti zapostavljen: ključnega pomena je, da je mobilnost razpoložljiva in cenovno dostopna za vse ter da se podeželje in oddaljene regije bolje povežejo.

V tem akcijskem načrtu za spodbujanje čezmejnega železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje se kaže zavezanost Komisije doseganju teh ambicioznih ciljev. Vsebuje konkreten načrt z ukrepi, ki naj bi bili večinoma sprejeti v naslednjih dveh letih. Ko bodo izvedeni vsi ukrepi, bo čezmejni železniški prevoz za številne Evropejce postal veliko privlačnejša možnost potovanja na dolge razdalje po naši celini.

Enotni trg je temelj Evropske unije, ki ima neposredni pozitiven učinek na potrošnike, podjetja in javne subjekte. Prav tako koristi potnikom v železniškem prometu, saj jim zagotavlja pogostejše in inovativne železniške storitve po privlačnejših cenah. Obstoječi regulativni okvir

¹ https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/system/files/prime_external_report_2019_final_210625_0.pdf

² https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/rail-market-monitoring-rmms_sl

³ Povprečni podnebni stroški za vlake znašajo 0,05 centa na potniški kilometer v primerjavi z 2,2 centa za letala, 0,5 centa za avtobuse in 1,2 centa za avtomobile. Vir: Evropska komisija, Handbook on the external costs of transport (Priročnik o zunanjih stroških prevoza), 2019, preglednica 69, <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.

⁴ Evropska komisija, Handbook on the external costs of transport (Priročnik o zunanjih stroških prometa), 2019, preglednica 69, <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>.

⁵ Znotraj EU, Norveške, Švice in Združenega kraljestva, izraženo skupaj. Študija: Long-distance cross-border passenger rail services (Storitve čezmejnega železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje), Steer in KCW, oktober 2021.

⁶ http://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sl

⁷ https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_sl

⁸ COM(2020) 562 final, Krepitev evropskih podnebnih ambicij do leta 2030 – Vlaganje v podnebno nevtralno prihodnost v korist naših državljanov.

in okvir politike Unije za železnice državam članicam in sektorju zagotavlja nabor orodij in možnosti za izvajanje enotnega evropskega železniškega območja, odpravo ovir ter odprtje trga za nove akterje in storitve. Mejnike, določene v strategiji za trajnostno in pametno mobilnost za povečanje števila potnikov, ki potujejo z železnico visoke hitrosti, je mogoče doseči le z dodatnimi naložbami Unije, njenih držav članic, železniškega sektorja in zasebnih vlagateljev. Izboljšave storitev je mogoče doseči z upoštevanjem evropske razsežnosti železniškega omrežja, načrtovanjem zmogljivosti in omogočanjem lažjega dostopa do vozovnic za železniške storitve po privlačnejših cenah, tudi v okviru udobnega multimodalnega potovanja. Prosto gibanje prek meja je eden od ključnih dosežkov evropskega povezovanja, zagotoviti pa ga je treba tudi pri obravnavanju nujne potrebe po bolj trajnostnem prometu.

2. Izkoriščanje dinamike na področju železnic

V Uniji potekajo številne spremembe, ki so nujne za izboljšanje storitev čezmejnega železniškega prevoza na dolge razdalje, in zdaj je čas za pospešitev teh prizadevanj. Med letoma 2001 in 2016 je bil s štirimi regulativnimi svežnji za železniški promet⁹ oblikovan omogočiten pravni okvir na ravni Unije za železnico, in sicer s: postopnim odpiranjem trgov železniškega prevoza za konkurenco, spodbujanjem interoperabilnosti nacionalnih železniških sistemov in zagotavljanjem pogojev za razvoj enotnega evropskega železniškega območja, na katerem je cilj konkurence in uskladitve pravil povečati in izboljšati tržno ponudbo za potnike. Cenovna dostopnost železniških vozovnic za potnike je torej posledica optimizacije in digitalizacije dejavnosti ter konkurence na trgu, ki zagotavlja ponudbo, bolj prilagojeno potrebam strank, višjo kakovost storitev in cenovno konkurenco. Odprtje trga za čezmejne storitve v letu 2010 in domače storitve v letu 2020 sta bila ključna mejnika v tem procesu.

To je spremljala zelo pomembna in stalna podpora za naložbe, ki jo je Unija zagotavljala za razvoj vseevropskega železniškega prometnega omrežja (TEN-T) ter raziskave in razvoj. V obdobju 2014–2020 je Komisija prek Skupnega podjetja Shift2Rail skupaj z zasebnim sektorjem vložila več kot 900 milijonov EUR, s čimer je bilo podprtih več kot 100 projektov razvoja najsodobnejših inovativnih rešitev za oblikovanje železniških sistemov prihodnosti za potnike. V istem obdobju je bilo v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope (IPE)¹⁰ s prispevkom v višini približno 16,5 milijarde EUR podprtih več kot 400 železniških projektov. Ti projekti so se nanašali na večje čezmejne povezave, nove potniške in tovarne linije, nadgradnjo in elektrifikacijo omrežja ter njegovo digitalizacijo z evropskim sistemom za upravljanje železniškega prometa (ERTMS).

Ključni podatki o mednarodnem čezmejnem železniškem prevozu v Uniji

Med letoma 2001 in 2018 se je število železniških potniških kilometrov, opravljenih v EU27, povečalo s 339,9 na 407,2 milijarde¹¹. Pri tem se je znatno povečal delež železnice visoke hitrosti, in sicer z 19,2 % na 31 %, v potniških kilometrih pa se je skoraj podvojil, in sicer s 65 milijard na 126 milijard.

⁹ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages_sl

¹⁰ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

¹¹ Statistical pocketbook 2021 (statistični priročnik za leto 2021), europa.eu.

Modalni delež železnic, merjen v potniških kilometrih, se je rahlo povečal s 6,7 % na 6,9 %. Modalni deleži osebnih avtomobilov, dvokolesnih motornih vozil in avtobusov so se zmanjšali, medtem ko se je modalni delež zračnega prometa povečal s 6,1 % na 9,6 %¹².

Medtem ko se je število čezmejnih potniških kilometrov med letoma 2007 in 2018 povečalo z 20 milijard na 28 milijard potniških kilometrov (+40 %)¹³, ti predstavljajo le približno 7 % vseh železniških potniških kilometrov.

Število storitev čezmejnega železniškega prevoza na dolge razdalje v Evropi¹⁴ se je od leta 2001 s približno 4 500 vlakovnimi garniturami tedensko le malo spremenilo. V tem obdobju se je število prevozov na nočnih vlakih zmanjšalo za 65 %, število prevozov z železnico visoke hitrosti pa se je povečalo za 95 %. Zmanjšalo se je tudi število prog, saj je bil poudarek na pogostejših storitvah na glavnih progah¹⁵.

V letih 2020 in 2021 je železniški sektor resno prizadela pandemija COVID-19. Število železniških potniških kilometrov v Uniji se je v drugem četrtletju leta 2020 v primerjavi z enakim obdobjem leta 2019 zmanjšalo za 75 %, kar se je v naslednjih četrtletjih nekoliko popravilo (–38 % in –56 % za tretje oziroma četrto četrtletje)¹⁶. Nacionalni podporni ukrepi so le delno pomagali pri odpravljanju negativnih posledic krize. Pri tem so se za posebej ranljive izkazali prevozniki v železniškem prometu, ki na komercialni podlagi brez subvencij zagotavljajo tako imenovane storitve s prostim dostopom.

V tem okviru mehanizem za okrevanje in odpornost¹⁷ ponuja edinstveno priložnost za oživitev železnic in nove naložbe vanje, pri čemer se pričakuje skoraj 50 milijard EUR dodatnih sredstev za železnice.

Obstajata potreba in zagon za odločnejše ukrepanje na področju železniškega potniškega prevoza. Države članice so pokazale svojo zavezanost, med drugim s platformo za mednarodni železniški potniški prevoz in predstavitvijo koncepta Trans-Europe Express 2.0¹⁸. Svet je junija 2021 spodbudil k nadaljnjemu razvoju evropskega železniškega potniškega prevoza. Najnovejša raziskava Eurobarometer¹⁹ o dnevni in daljših potovanjih potrjuje, da so Evropejci pripravljeni preiti na bolj trajnosten način prevoza na dolge razdalje, pod pogojem, da prispejo v namembni kraj enako hitro (37 %) ali za podobno ceno (36 %) kot z običajnim načinom prevoza. V resoluciji Evropskega parlamenta z dne 15. januarja 2020 o evropskem zelenem

¹² Vsi podatki, razčlenjeni po načinih prevoza, izhajajo iz statističnega priročnika za leto 2020.

¹³ <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/com20210005-7th-rmms-report.pdf>

¹⁴ EU, Norveška, Švica in Združeno kraljestvo.

¹⁵ Študija: Long-distance cross-border passenger rail services (Storitve čezmejnega železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje), Steer in KCW, oktober 2021.

¹⁶ Statistika železniškega potniškega prometa – četrtletni in letni podatki – Statistics Explained (Razlaga statističnih podatkov) (europa.eu).

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_sl

¹⁸ https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Documents/K/innovative-rail-transport-overnight-21-09-2020.pdf?__blob=publicationFile

¹⁹ Special Eurobarometer 495, povzetek, julij 2020, str. 27, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2226>.

dogovoru je poudarjeno, da je „enotno evropsko železniško območje osnovni pogoj za prehod na druge oblike prevoza“, pri čemer je poudarjena potreba, „da bi omogočili enak dostop do javnega železniškega prevoza v vsej EU in povečali privlačnost železniškega potniškega prevoza“. Na podlagi predloga Komisije je bilo leto 2021 razglašeno za evropsko leto železnic, kar je povečalo pričakovanja, ki jih je zdaj treba izpolniti.

3. Ukrepi za spodbujanje železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje in čezmejnega železniškega potniškega prevoza

Trg storitev železniškega potniškega prevoza je za storitve v čezmejnem prometu odprt od leta 2010, za storitve v notranjem prometu pa od decembra 2020. Prevozniki s prostim dostopom lahko svobodno ponujajo svoje storitve, če ne ogrožajo rentabilnosti obstoječih javnih storitev²⁰. Izkušnje in nedavne napovedi prevoznikov v železniškem prometu kažejo, da se lahko storitve na dolge razdalje in visokih hitrosti pogosto opravljajo z dobičkom kot storitve s prostim dostopom, vključno s storitvami nočnih vlakov²¹. Uvedba konkurence na progah za visoke hitrosti v Italiji in Španiji ter na konvencionalnih progah na Češkem, Slovaškem in Švedskem je privedla do privlačnejše ponudbe, pogosto po nižjih cenah in z večjim številom potnikov²².

Za povezave ali omrežja, na katerih trg (še) ni sposoben ali pripravljen ponujati storitev, ki so potrebne za povezljivost ali kako drugače zaželeno za družbo, lahko pristojni organi uporabijo obveznost javne službe in s prevozniki v železniškem prometu v skladu z Uredbo (ES) št. 1370/2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza (v nadaljnjem besedilu: uredba o obveznostih javne službe v kopenskem prometu)²³ sklenejo pogodbe o izvajanju javne službe. Obveznosti javne službe se lahko uvedejo le, če izvajalci s prostim dostopom storitev ne zagotavljajo na ravni in s kakovostjo, ki se pristojnim organom zdita potrebni.

Ne glede na to, ali se storitve zagotavljajo s prostim dostopom ali v okviru obveznosti javne službe, tehnične, operativne in pravne ovire še naprej zavirajo razvoj železniškega sektorja in njegov vstop na trg. Zato je Komisija izvedla študijo²⁴ in opredelila naslednje ukrepe za odpravo ovir za nadaljnji razvoj storitev čezmejnega železniškega potniškega prevoza in železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje.

²⁰ Države članice se lahko odločijo za omejitev pravice dostopa za nove storitve železniškega potniškega prometa med danim odhodnim krajem in danim namembnim krajem, če je ista proga ali alternativna proga vključena v eno ali več pogodb za opravljanje javne službe. V tem primeru se lahko zahteva preskus ekonomskega ravnovesja, da se oceni, ali bi storitve s prostim dostopom ogrozile ekonomsko ravnovesje obstoječe pogodbe za opravljanje javne službe.

²¹ V študiji z naslovom Long-distance cross-border passenger rail services (Storitve čezmejnega železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje, Steer in KCW, oktober 2021) je bilo opredeljenih več morebitnih novih storitev nočnih vlakov, ki bi se lahko izvajale, ko bodo okvirni pogoji ustrezni.

²² Na primer: leta 2021 je družba Ouigo Španja v prvih treh mesecih opravljanja storitev prevoza med Madridom in Barcelono prepeljala več kot 400 000 potnikov.

<https://www.railtech.com/policy/2021/08/20/good-results-for-the-first-three-months-of-ouigo-in-spain/>

²³ Uredba (ES) št. 1370/2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL L 315, 3.12.2007, str. 1).

²⁴ Študija: Long-distance cross-border passenger rail services (Storitve čezmejnega železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje), Steer in KCW, oktober 2021.

3.1 Boljše izvajanje pravnega reda Unije na področju železniškega prometa in pospešena interoperabilnost

Zagotavljanje polnega in pravilnega izvajanja obstoječega regulativnega okvira Unije je bistveno za uskladitev pravil in odprtje trga. Komisija si bo v sodelovanju z državami članicami še naprej prizadevala za pravilno in polno izvajanje ter uporabo pravnega reda na področju železniškega prometa²⁵, vključno z odpravo odvečnih nacionalnih pravil²⁶. Tehnične in operativne ovire, ki izhajajo iz uporabe različnih sistemov, otežujejo čezmejni promet in povečujejo stroške, zato je v tem okviru vzpostavitev evropskega sistema za upravljanje železniškega prometa (ERTMS) izjemnega pomena, da se zagotovijo koristi za potnike.

Pospešiti je treba uvedbo sistema ERTMS in s tem povezano odstranitev obstoječih signalnih sistemov (razreda B). To bo prineslo večjo učinkovitost omrežja in večjo zmogljivost po nižji ceni kot gradnja nove infrastrukture²⁷, poleg tega pa bodo upravljavci infrastrukture znatno prihranili pri stroških vzdrževanja. Kot je splošno priznано in kot dokazujejo izkušnje, uporaba sistemov, kot je ERTMS, z ustreznim sistemom zapiranja železniške proge omogoča do 40-odstotno povečanje zmogljivosti na obstoječi infrastrukturi. Pravočasna in celovita uporaba je še vedno ovirana zaradi slabšega položaja „prvega na trgu“, zlasti za prevoznike v železniškem prometu, ki naknadno predelujejo obstoječe sisteme, preden se nova tehnologija v celoti uvede in prinese vse koristi.

Komisija v okviru pregleda uredbe o TEN-T²⁸ predlaga hitrejšo uvedbo (radijskega) sistema ERTMS – namesto do leta 2050 že do leta 2040 – za celovito omrežje in novo uvedeno „razširjeno jedrno omrežje“. Komisiji pri teh prizadevanjih pomaga posebni koordinator TEN-T za sistem ERTMS. Revizije tehničnih specifikacij za interoperabilnost (TSI), predvidene za leto 2022, bodo vključevale izboljšane postopke za uvajanje novih tehnologij in utrle pot uvedbi avtomatiziranega obratovanja vlakov, železniških komunikacij 5G in po možnosti satelitskih storitev v omrežju. Novi interoperabilni sistemi so podprti z raziskovalnimi programi Unije. Sistemski steber, uveden v Skupnem podjetju za evropske železnice²⁹, bo zagotovil mehanizem za prehod na usklajen inovativen okvir, ki bo temeljil na dosežkih prejšnjega Skupnega podjetja Shift2Rail.

Komisija bo:

²⁵ Zlasti Direktiva (EU) 2016/2370 (UL L 352, 23.12.2016, str. 1), Direktiva 2012/34/EU (UL L 343, 14.12.2012, str. 32) in „tehnični steber“ četrtega železniškega paketa (Uredba (EU) 2016/796 (UL L 138, 26.5.2016, str. 1) ter Direktiva (EU) 2016/797 (UL L 138, 26.5.2016, str. 44) in Direktiva (EU) 2016/798 (UL L 138, 26.5.2016, str. 102) skupaj s tehničnimi standardi za interoperabilnost in uredbami o skupnih varnostnih metodah, vzpostavljenih na njihovi podlagi.

²⁶ Na primer tako, da se tudi za železniški potniški prevoz začne uporabljati „dnevnik težav“, v katerem se opredelijo konkretne čezmejne težave, povezane z interoperabilnostjo.

²⁷ ERTMS business case on the 9 core network corridors (Gospodarska upravičenost ERTMS na devetih koridorjih jedrnega omrežja), Urad za publikacije EU (europa.eu).

²⁸ Uredba (EU) št. 1315/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o smernicah Unije za razvoj vseevropskega prometnega omrežja in razveljavitvi Sklepa št. 661/2010/EU (UL L 348, 20.12.2013, str. 1).

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11910-Evropsko-partnerstvo-za-preoblikovanje-evropskega-zelezniskega-sistema-program-Obzorje-Evropa-_sl

- pospešila prizadevanja za zagotovitev izvajanja in pravilne uporabe štirih železniških paketov,
- pospešila prizadevanja za odpravo nacionalnih operativnih in infrastrukturnih pravil ter nadalje razvila načrte uvajanja tehničnih specifikacij za interoperabilnost, da se zagotovi njihova čezmejna usklajenost,
- predlagala pospešitev uvajanja sistema ERTMS v okviru revizije uredbe o TEN-T (z leta 2050 na leto 2040 za celovito omrežje, do leta 2030 za jedrno omrežje),
- predlagala revizijo tehničnih specifikacij za interoperabilnost v letu 2022,
- nadaljevala svoja prizadevanja za:
 - zagotovitev popolne in celovite skladnosti z usklajenimi tehničnimi specifikacijami in skupnimi varnostnimi metodami na ravni Unije, med drugim s sprejetjem strogega pristopa k odstopanjem in izjemam,
 - skrajšanje časa, potrebnega za uvedbo ključnih novih tehnologij/aplikacij na trg, dosego usklajenega izvajanja zadevnih novih zahtev in standardov na ravni Unije s pravno, tehnično in finančno podporo³⁰,
 - zagotovitev, da TSI zajemajo ustrezno standardizacijo vseh vmesnikov železniškega sistema,
- še naprej podpirala opremljanje infrastrukture s sistemom ERTMS s posebnim poudarkom na zapolnjevanju obstoječih vrzeli, kot so čezmejni odseki, vozlišča in povezave s terminali,
- spodbujala delo Skupnega podjetja za evropske železnice ter hitrejšo in usklajeno uvajanje inovacij prek systemskega stebra,
- razpravljala o možnosti izvzetja javnega financiranja sistema ERTMS iz obveznosti priglasitve v skladu s pravili o državni pomoči, kar bi lahko pospešilo uvajanje sistema ERTMS.

Agencija Evropske unije za železnice (ERA) bi morala:

- podpirati prizadevanja Komisije s pravočasnimi nasveti in tehničnimi predlogi ter zlasti priporočili za revizijo TSI,
- nadaljevati in dokončati delo z državami članicami za odpravo nacionalnih tehničnih, varnostnih in operativnih predpisov, ki so bili usklajeni na ravni Unije,
- podpreti Skupno podjetje za evropske železnice v okviru systemskega stebra.

3.2 Okrepljena infrastruktura za železniški potniški prevoz

Vseevropsko prometno omrežje, kot je opredeljeno v Uredbi (EU) št. 1315/2013, je vzpostavilo jedrno omrežje, ki naj bi bilo zgrajeno do leta 2030, in celovito omrežje, ki naj bi bilo zgrajeno do leta 2050. Politika TEN-T je dala večji poudarek na čezmejne povezave, in sicer je uredila najpomembnejše povezave v koridorjih, da bi se zagotovila usklajeno načrtovanje in izvajanje. Zagotovila je tudi trdno podlago za tesnejše sodelovanje pri načrtovanju infrastrukture in njenem razvoju s sosednjimi tretjimi državami. Ključne povezave s tretjimi državami so bistvene za dokončanje evropskega železniškega omrežja, članstvo Unije v Medvladni

³⁰ Primeri področij za zahteve, ki vključujejo bistvene inovacije, so samodejna vožnja, digitalni samodejni spenjalni sistem in prihodnja radijska komunikacija.

organizaciji za mednarodni železniški promet (OTIF) pa prispeva k zagotavljanju, da se lahko evropske tehnične zahteve uporabijo zunaj železniškega omrežja Unije.

Direktiva o racionalizaciji ukrepov za pospešitev realizacije vseevropskega prometnega omrežja, sprejeta 7. julija 2021³¹, bo zagotovila hitrejša postopka izdajanja dovoljenj za projekte. Železniška infrastruktura bo v obdobju 2021–2027 še naprej glavna upravičenka Instrumenta za povezovanje Evrope ter bo še naprej prejela podporo iz Kohezijskega sklada³² in Evropskega sklada za regionalni razvoj³³.

Predlog revidiranih smernic za omrežje TEN-T pomembno prispeva k izboljšanju omrežja čezmejnega železniškega potniškega prevoza. Predlog vsebuje zemljevid ključnih prog za visoke hitrosti za železniški potniški prevoz, ki jih je treba dokončati do leta 2030, in dodatno število prog, ki so del strateško najpomembnejših povezav omrežja TEN-T, ki jih je treba zagotoviti do leta 2040. Te proge potekajo čez celotno evropsko celino. V predlagani uredbi je poleg tega določena minimalna standardna hitrost 160 km/h za proge za železniški potniški prevoz ali jedrno omrežje TEN-T in novo vzpostavljeno razširjeno jedrno omrežje, prav tako so okrepljene povezave med pomembnimi vozlišči po Evropi, ki jih je treba v okviru jedrnega omrežja uresničiti do leta 2030, v primeru razširjenega jedrnega omrežja pa do leta 2040. Ker se potniki zanimajo za potovanja od vrat do vrat, Komisija predlaga, da se vsa večja letališča v Uniji in multimodalna potniška vozlišča v večjih evropskih mestih povežejo z železniškimi storitvami.

Komisija predlaga revizijo uredbe o vseevropskem prometnem omrežju (TEN-T)³⁴, s katero se bo izboljšalo omrežje železniškega potniškega prevoza in zagotovilo njegovo boljše vključevanje v multimodalni prometni sistem. S predlagano revidirano uredbo se bodo zagotovili:

- nova visokokakovostna infrastruktura za železniški potniški prevoz,
- ambicioznejši standardi in roki za izvedbo,
- progovna hitrost najmanj 160 km/h za jedrno in razširjeno jedrno omrežje,
- velik poudarek na vzpostavitvi jedrnega omrežja do leta 2030 in izvedba nadaljnjih načrtovanih železniških povezav za visoke hitrosti v razširjenem jedrnem omrežju do leta 2040,
- poseben poudarek na povezljivosti prvega/zadnjega dela poti prek multimodalnih potniških vozlišč v vseh mestih EU z več kot 100 000 prebivalci, ki so vključeni v omrežje TEN-T,
- krepitev povezljivosti med zračnim in železniškim prometom za vsa osrednja letališča EU in letališča EU z več kot 4 milijoni potnikov.

³¹ Direktiva (EU) 2021/1187 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2021 o racionalizaciji ukrepov za pospešitev realizacije vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T) (UL L 258, 20.7.2021, str. 1).

³² https://ec.europa.eu/regional_policy/sl/funding/cohesion-fund/

³³ https://ec.europa.eu/regional_policy/sl/funding/erdf/

³⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Vseevropsko-prometno-omrezje-TEN-T-revidirane-smernice_sl

3.3 Zadostna razpoložljivost tirnih vozil

Za uvedbo novih železniških storitev so potrebne velike naložbe v tirna vozila, ki jih, kadar se storitev opravlja v okviru obveznosti javne službe, financirajo prevozniki v železniškem prometu, družbe za zakup tirnih vozil ali pristojni organi.

Čeprav se večina čezmejnih storitev na dolge razdalje lahko opravlja komercialno, je treba povečati razpoložljivost tirnih vozil za te storitve. Javna podpora za vzpostavitev fonda čezmejnih tirnih vozil za dolge razdalje ali zmanjšanje komercialnih tveganj za lizinske družbe pri nakupu in zakupu čezmejnih tirnih vozil za dolge razdalje bi lahko pripomogla k zelenemu povečanju. Za ohranitev enakih konkurenčnih pogojev bi morala biti takšna javna podpora zagotovljena pod jasnimi in nediskriminatornimi okvirnimi pogoji. Podobno se lahko v skladu z veljavnimi smernicami o državnih pomočeh za prevoznike v železniškem prometu³⁵ zagotovi državna pomoč za financiranje tirnih vozil, če taka podpora prispeva k cilju skupnega interesa, hkrati pa zagotavlja enake konkurenčne pogoje za prevoznike v železniškem prometu in podjetja, ki ponujajo zakup tirnih vozil. V okviru tekoče revizije navedenih smernic bodo obravnavane tudi ugotovljene omejitve pri dostopu do tirnih vozil. Pod določenimi pogoji se lahko tirna vozila financirajo tudi iz skladov kohezijske politike Unije.

Da bi se povečala razpoložljivost tirnih vozil, Evropska investicijska banka (EIB) zdaj vzpostavlja platformo za naložbe v zelene železnice, da bi pomagala pri naložbah javnih in zasebnih subjektov v železniške projekte v okviru obstoječih produktov EIB in finančnih instrumentov, ki jih je dala na voljo Komisija³⁶. Cilj platforme je podpreti trajnostne železniške naložbe v infrastrukturo, tirna vozila in digitalizacijo. Izbrani projekti na področju nakupa tirnih vozil za čezmejne komercialne storitve prevoza potnikov, komercialne storitve prevoza potnikov na dolge razdalje ali čezmejne visokohitrostne prevoze tovora so lahko upravičeni do ugodnosti v okviru programa InvestEU³⁷. EIB je v zadnjih petih letih podprla naložbe v železnice v Uniji s posojili v višini skoraj 17 milijard EUR, od tega je bilo več kot 8,7 milijarde EUR namenjenih tirnim vozilom, vključno s projekti za naknadno predelavo in nadgradnjo s sistemom ERTMS, pri čemer se v naslednjih petih letih pričakuje podobna raven posojil. Poleg tega lahko program InvestEU zagotovi in pritegne zasebno financiranje, vključno s spodbujanjem zelenih obveznic, ter svetovanje za podporo digitalizaciji in uvedbi inovativnih železniških podjetij, trajnostne infrastrukture in tirnih vozil. Orodja, kot so taksonomija Unije

³⁵ Sporočilo Komisije z naslovom Smernice Skupnosti o državnih pomočeh za prevoznike v železniškem prometu (2008/C 184/07, UL C 184, 22.7.2008, str. 13).

³⁶ Platforma za naložbe v zelene železnice je sredstvo za razvoj tehnične in finančne zmogljivosti EIB ter finančnih instrumentov EU za raziskovanje vzdržnih poslovnih modelov in spodbujanje priložnosti za financiranje železniškega prometa. Pri upravičenih projektih s trdno strukturo posojil lahko EIB financira do 50 % stroškov projekta in ponudi roke zapadlosti posojil, ki ustrezajo življenjski dobi sredstev po privlačnih obrestnih merah. Upravičeni projekti z visokim profilom kreditnega tveganja so lahko upravičeni do jamstva Unije v okviru programa InvestEU.

³⁷ Uredba (EU) 2021/523 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. marca 2021 o vzpostavitvi Programa InvestEU in spremembi Uredbe (EU) 2015/1017 (UL L 107, 26.3.2021, str. 30).

za trajnostne dejavnosti, so lahko vodilo za usklajevanje naložb s podnebnimi in okoljskimi cilji Unije.

Svet je v sklepih z dne 3. junija 2021³⁸ priznal, „da mora sektor še veliko vložiti v vozni park za mednarodni promet na dolge razdalje“ in „da so naložbe zasebnega sektorja nujno potrebne“, hkrati pa „države članice opozarja na obstoj mednarodnih sporazumov in pogodb, ki spodbujajo zasebne naložbe, kot je luksemburški železniški protokol h Konvenciji iz Cape Towna [v zvezi z zadevami, ki se nanašajo na železniška vozna sredstva]“. Protokol so že ratificirale Unija (v zvezi z njenimi pristojnostmi) in več držav članic. Ko bo začel veljati, bo zasebnemu sektorju olajšal in pocenil financiranje železniških tirnih vozil. Komisija bo spodbujala njegovo hitro izvajanje po vsej Uniji.

S postopnim izvajanjem zahtev glede interoperabilnosti za tirna vozila in infrastrukturo bodo lokomotive, vlakovne kompozicije in potniški vagoni lahko svobodno prečkali meje in vozili v več (ali vseh) omrežjih v Uniji. Taka tirna vozila, ki se bodo uporabljala povsod, bodo olajšala vzpostavitev in opravljanje čezmejnih storitev ter bodo močno zmanjšala tveganje preostale vrednosti za vlagatelje ali posojilodajalce. Prednostna naloga Komisije bo, da do leta 2022 razvije zahteve za spodbujanje takih tirnih vozil, ki se bodo uporabljala povsod.

Komisija bo:

- v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko dejavno iskala upravičene pilotne projekte za nakup tirnih vozil v okviru platforme za naložbe v zelene železnice/programa InvestEU,
- v sodelovanju z agencijo ERA pripravila specifikacije za potniška tirna vozila, ki se bodo lahko uporabljala povsod (TSI se pričakujejo v letu 2022),
- do leta 2023 v revidiranih smernicah za prevoznike v železniškem prometu pojasnila pravila o državni pomoči glede javnega financiranja interoperabilnih tirnih vozil za čezmejne storitve. V okviru tega bo obravnavano vprašanje razreza obstoječih tirnih vozil,
- še naprej podpirala opremljanje in naknadno opremljanje železniških vozil s sistemom ERTMS,
- spodbujala ratifikacijo luksemburškega železniškega protokola h Konvenciji iz Cape Towna in podpirala njegovo izvajanje v EU.

EIB namerava:

- vzpostaviti platformo za naložbe v zelene železnice, med drugim za financiranje tirnih vozil.

3.4 Prilagoditev usposabljanja in certificiranja strojevodij in vlakovnega osebja prihodnjim potrebam

Za učinkovito, varno in zanesljivo izvajanje železniških storitev je potrebna razpoložljivost strojevodij in ostalega vlakovnega osebja, ki lahko nemoteno delajo čezmejno brez operativnih in jezikovnih ovir. Zaradi povečanega obsega čezmejnih dejavnosti je treba razviti načine za spremljanje težav, ki se pojavljajo, kot so spoštovanje časa vožnje in počitka. Danes so

³⁸ Sklepi Sveta z dne 3. junija 2021 z naslovom Železnica kot gonilo pametne in trajnostne mobilnosti, oddelek V z naslovom Omrežja, naložbe in povezljivost, točka 38.

strojevodje certificirani za vsako lokomotivo in vlak, ki naj bi ju upravljali, in za vsako progo, po kateri bodo vozili. Uskladitev in priznavanje usposabljanja in certificiranja sta bila želeni cilj, ki pa v sedanjem okviru Unije ni bil dosežen v zadovoljivi meri^{39, 40}. Poleg tega zahteva, da mora vlakovno osebje med opravljanjem čezmejnih železniških storitev komunicirati v jeziku vsake države članice, ki jo prečka, še povečuje kompleksnost in omejuje število osebja, ki lahko opravlja take storitve.

Hkrati se železniški sektor srečuje s pomanjkanjem znanj in spretnosti, kar je posledica inovacij in digitalizacije, to pa bi se lahko še poslabšalo zaradi predvidenega upokojevanja velikega dela obstoječe delovne sile v naslednjih desetih letih. Z zelenim preходом in posledičnim povečanjem novih profilov delovnih mest se bo potreba po novih znanjih in spretnostih ter kompetencah še povečala. Sektorski socialni dialog o železnicah podpira povečanje privlačnosti poklica, med drugim za mlade in ženske. V okviru tega dialoga je bil novembra 2021 podpisan pravno zavezujoč sporazum o ženskah v železniškem sektorju⁴¹. Komisija bo v evropskem letu mladih še naprej podpirala ukrepe za privabljanje mladih v poklice v železniškem sektorju.

Vajeništva bi morala imeti ključno vlogo pri opremljanju mladih z znanji in spretnostmi, ki bodo ustrezali potrebam sektorja in zagotavljali njihovo zaposljivost. Komisija poziva prevoznike v železniškem prometu, naj se pridružijo evropski koaliciji za vajeništva⁴² in ponudijo več vajeništev. Evropsko leto mladih 2022 je primerna platforma za podporo in krepitev takih pobud. S projektom STAFFER⁴³, ki se financira iz programa Erasmus+, se lahko podpre splošna strategija za znanja in spretnosti v železniškem sektorju, oblikujejo konkretni ukrepi za obravnavanje kratko- in srednjeročnih potreb po znanjih in spretnostih ter tako ustvari podlaga za vzpostavitev obsežnega partnerstva za znanja in spretnosti v okviru pakta za znanja in spretnosti⁴⁴.

Komisija bo na podlagi uspešnega izvajanja akcijskega načrta Unije za varnost v železniškem prometu⁴⁵ še naprej sodelovala z državami članicami in deležniki, da bi ohranili najvišjo raven varstva uporabnikov železniškega prevoza, delavcev in infrastrukture.

Komisija bo:

- leta 2022 predlagala revidiran regulativni okvir za strojevodje, v katerem bodo obravnavane pomanjkljivosti obstoječe ureditve in s katerim se bo omejila vsakokratna obveznost pridobitve dodatne dokumentacije in spričeval. Tak predlog lahko vključuje

³⁹ Uredba Komisije (EU) št. 36/2010 z dne 3. decembra 2009 o vzorcih dovoljenj Skupnosti za strojevodje, dopolnilnih spričeval, overjenih kopij dopolnilnih spričeval in obrazcev vlog za dovoljenja za strojevodje v skladu z Direktivo 2007/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 13, 19.1.2010, str. 1).

⁴⁰ Ocena Direktive 2007/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o izdaji spričeval strojevodjem, ki upravljajo lokomotive in vlake na železniškem omrežju Skupnosti: Povzetek, SWD(2020) 138 final: [swd2020138-exec-summ-certification-train-drivers_en.pdf](https://ec.europa.eu/swd2020138-exec-summ-certification-train-drivers_en.pdf) (europa.eu).

⁴¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10097&furtherNews=yes>

⁴² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=sl>

⁴³ <https://www.railstaffer.eu/>

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=sl>

⁴⁵ COM(2018) 470, Priloga.

tudi jezikovno ureditev za upravljanje vlakov in spremembe, ki odražajo tehnološki razvoj v sektorju,

- spodbujala politike in programe za izpopolnjevanje in preusposabljanje osebja ter zagotovitev izpolnjevanja prihodnjih potreb po znanjih in spretnostih, na primer s podpiranjem zainteresiranih deležnikov, da bi lahko v železniškem sektorju v okviru pakta za znanja in spretnosti vzpostavili obsežno partnerstvo za znanja in spretnosti, ki bi temeljilo na načrtu STAFFER za znanja in spretnosti v železniškem sektorju,
- izkoristila leto mladih 2022 za poudarjanje privlačnosti železniškega sektorja za nadarjene mlade.

3.5 Učinkovitejša uporaba omrežij

Da bi lahko železniški sektor ponujal pogoste in hitre potniške storitve po Uniji, mora bolje načrtovati vozne rede in zmogljivosti ob upoštevanju čezmejnih vidikov in enotnega evropskega železniškega območja⁴⁶. Za prevoznike v železniškem prometu, ki nameravajo uvesti čezmejne storitve na dolge razdalje, je lahko pridobitev privlačnih čezmejnih vlakovnih poti zapletena, draga in zelo neprilagodljiva, zlasti za nove prevoznike. Vse večji delež odsekov in vozlišč železniškega omrežja v Uniji se že intenzivno uporablja, kar omejuje nadaljnjo širitev železniških storitev, zaradi česar je treba prednostno razvrščati različne vrste storitev prevoza potnikov in tovora. V tem okviru so čezmejne storitve v primerjavi s storitvami v notranjem prometu pogosto v slabšem položaju pri konkuriranju za omejene zmogljivosti. To vpliva tudi na nočne vlake, ki prispejo na glavne postaje med jutranjimi prometnimi konicami.

Za optimalno upravljanje zmogljivosti, pri katerem se upoštevajo vsi ustrezni dejavniki tako za potniški kot tovorni promet, je potreben učinkovitejši in prilagodljivejši sistem. Sedanja zakonodaja Unije⁴⁷ določa letni postopek dodeljevanja zmogljivosti, ki je bil razvit v obdobju, ko so proge imele več rezervne zmogljivosti. Ta postopek z določenim voznim redom za vse vrste železniških storitev ne more upoštevati daljših obdobj načrtovanja (čezmejnih) storitev potniškega prometa na dolge razdalje in zahtev za kratkoročne zmogljivosti, med drugim za storitve železniškega tovornega prometa. Poleg tega novim prevoznikom otežuje zagotavljanje ustreznih vlakovnih poti za izpolnitev povpraševanja na trgu.

Integrirani program preoblikovanja načrtovanja voznih redov in zmogljivosti prevoznikom v železniškem prometu dejansko omogoča prednostno načrtovanje za nemotene čezmejne povezave, preden dokončajo svoje načrtovanje nacionalnih in regionalnih storitev. S to pomembno spremembo lahko storitve čezmejnega potniškega prevoza v Uniji postanejo hitrejše, pogostejše in s tem tudi privlačnejše. Komisija bo zato leta 2022 ocenila potrebo in po potrebi predlagala regulativne ukrepe za vključitev programa preoblikovanja načrtovanja voznih redov in zmogljivosti ter drugih dobrih praks v pravo Unije. Predlagala bo revizijo

⁴⁶ Na primer: pri storitvah na progi Budimpešta–Dunaj je mogoče z usklajenim digitalnim načrtovanjem voznih redov na meji pridobiti 17 minut. Nekatere storitve na progi Amsterdam–London se na vmesnih postankih ne izvajajo, ker vozni redi niso usklajeni med omrežji.

⁴⁷ Direktiva 2012/34/EU.

uredbe o tovornih železniških koridorjih⁴⁸ in to priložnost izkoristila za zagotovitev usklajenega dodeljevanja zmogljivosti in upravljanja prometa na evropski ravni za čezmejne storitve železniškega tovornega in potniškega prometa. Možnosti bi lahko vključevale ustanovitev subjekta na ravni Unije, ki bi podpiral učinkovitejše upravljanje železniških zmogljivosti za potniške in tovarne vlake ter spremljal in optimiziral učinkovitost vlakov, ki vozijo v omrežju Unije. Akterji na področju prevoza bi si morali izmenjevati operativne podatke med različnimi načini prevoza, da bi se olajšale prilagojene intermodalne rešitve in tako prispevalo k optimalni izkoriščenosti celotnega prometnega sistema.

Komisija bo:

- ocenila potrebo in po potrebi v letu 2022 predlagala regulativne ukrepe za izboljšanje postopkov dodeljevanja zmogljivosti in upravljanja prometa, katerih cilj je boljše usklajevanje dodeljevanja zmogljivosti v celotnem železniškem sistemu, ki zajema storitve potniškega in tovornega prometa,
- razmislila o subjektu na ravni Unije, ki bi nadzoroval optimizacijo čezmejnega železniškega prometa in mehanizme usklajevanja za njegovo boljše vključevanje v nacionalni promet.

3.6 Ustrezno določanje cen za dostop po tirih

Čeprav železnice prejemajo javna sredstva, se to ne kaže v konkurenčni ravni uporabnin za infrastrukturo, ki bi povečala železniški promet in znižala cene vozovnic. Fiksni stroški železniške infrastrukture so v primerjavi z drugimi načini prevoza visoki⁴⁹, Direktiva 2012/34/EU pa upravljavcem infrastrukture omogoča, da naložijo pribitke, ki presegajo neposredne stroške uporabe infrastrukture, če jih trg lahko prenese. Ta določba se široko uporablja, zlasti za storitve potniškega prevoza na dolge razdalje in visokohitrostne storitve potniškega prevoza.

Hkrati so zunanji stroški, ki jih železniški prevoz povzroča družbi, zelo nizki v primerjavi z drugimi načini prevoza⁵⁰. Vendar se ta vidik le delno odraža v dejanskih stroških in obdavčitvi različnih načinov prevoza.

⁴⁸ Uredba (EU) št. 913/2010 z dne 22. septembra 2010 o evropskem železniškem omrežju za konkurenčen tovorni promet (UL L 276, 20.10.2010, str. 22). Nedavna ocena Uredbe je pokazala, da pravila in strukture, vzpostavljeni z Uredbo, sicer krepijo dialog in sodelovanje med deležniki, vendar niso bistveno izboljšali pogojev za ponudnike storitev čezmejnega tovornega železniškega prometa.

⁴⁹ Evropska komisija, Sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities (Zaračunavanje uporabnin za trajnostno prometno infrastrukturo in internalizacija zunanjih stroškov prevoza): povzetek, maj 2019, str. 5.

⁵⁰ Na primer: povprečni podnebni stroški za vlake znašajo 0,05 centa na potniški kilometer v primerjavi z 2,2 centa za letala, 0,5 centa za avtobuse in 1,2 centa za avtomobile. (Evropska komisija, Handbook on the external costs of transport (Priročnik o zunanjih stroških prevoza), 2019, preglednica 69, <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>).

Visoke in raznolike pristojbine za čezmejni dostop po tirih, zlasti v smislu pribitkov, so odločilni stroškovni dejavnik ter lahko ovirajo vzpostavitev novih storitev in privabljanje novih prevoznikov in zasebnih naložb.

Države članice lahko na raven pribitkov na uporabnine za dostop po tirih močno vplivajo z ravno finančnih sredstev, zagotovljenih upravljavcem infrastrukture. Če se takšna sredstva uporabljajo učinkovito, je manj potrebe po tem, da upravljavci infrastrukture zaračunavajo visoke uporabnine za dostop po tirih. Države članice lahko v skladu s smernicami o državnih pomočeh za prevoznike v železniškem prometu vzpostavijo tudi sheme nadomestil za neplačane okoljske stroške, stroške, povezane z nesrečami, in stroške infrastrukture konkurenčnih načinov prevoza⁵¹. Nasprotno pa imajo upravljavci infrastrukture obveznost, ki jim je naložena posredno z Direktivo 2012/34/EU, da usklajujejo in zagotavljajo optimalno konkurenčnost čezmejnih železniških storitev. Uredba⁵², katere sprejetje je spodbudil kolaps potniškega prevoza med pandemijo COVID-19, državam članicam omogoča, da za podporo železnici začasno znižajo ali opustijo pristojbine za dostop po tirih.

Države članice in upravljavci infrastrukture bi morali te določbe uporabiti za izboljšanje sedanjih praks zaračunavanja ter s tem za povečanje splošne ponudbe storitev in konkurenčnosti železnic. Razprave potekajo v okviru platforme za upravljavce železniške infrastrukture v Evropi (PRIME). Jasen cilj bi morala biti zagotovitev, da se pribitki uporabljajo le, če jih trg lahko prenese in če to ne škoduje konkurenčnosti železnic.

Komisija bo:

- leta 2023 zagotovila smernice za določanje uporabnin za dostop po tirih in spodbujala razvoj potniškega prevoza na dolge razdalje in čezmejnega potniškega prevoza,
- dejavno spodbujala pilotne projekte, da bi se preučilo, ali bi se lahko z znižanjem pristojbin za odstop po tirih na ravni neposrednih stroškov bolje podprla vzpostavitev čezmejnih storitev,
- v okviru revizije smernic o državnih pomočeh za prevoznike v železniškem prometu leta 2023 preučila možnost izvzeta javnega financiranja za znižanje uporabnin za dostop po tirih iz obveznosti priglasitve na podlagi pravil o državni pomoči.

3.7 Uporabnikom prijazna izdajanje vozovnic in dostop do železniškega sistema

Da bi železnice postale privlačna izbira za še mnogo več potnikov, so potrebni odločni ukrepi na področju izdajanja vozovnic, da bi bilo lažje priti do vozovnic za čezmejna potovanja in opraviti rezervacijo ter da bi bile privlačnejše tudi cene. Čeprav sektor to priznava⁵³, izkušnje iz zadnjih dveh desetletij kažejo, da sektorske pobude dozorevajo zelo počasi zaradi osebnih interesov in nepripravljenosti za izkoriščanje ugodnosti, ki jih lahko prinese odprtje trga.

⁵¹ Člen 34 Direktive 2012/34/EU.

⁵² Uredba (EU) 2020/1429 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. oktobra 2020 o določitvi ukrepov za trajnostni trg storitev v železniškem prometu zaradi izbruha COVID-19 (UL L 333, 12.10.2020, str. 1).

⁵³ <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>

⁵⁴ <https://www.cer.be/publications/latest-publications/cer-ticketing-roadmap>

Primerjava in nakup železniških vozovnic morata za potnike postati tako enostavna in priročna, kot je to pri drugih načinih prevoza, in sicer z eno samo transakcijo in uporabo najsodobnejše tehnologije⁵⁵. Potniki, ki morajo prestopati med vlaki, bi morali biti prepričani, da bodo prispeli pravočasno, oziroma da bodo v nasprotnem primeru prejeli potrebno pomoč, da prispejo v svoj namembni kraj. Prodajalci vozovnic in prevozniki v železniškem prometu bi morali imeti možnost ponuditi sedeže na podlagi enakih konkurenčnih pogojev, tudi precej pred dejanskim potovanjem z vlakom. Prevozniki v železniškem prometu in prodajalci vozovnic bi morali imeti možnost, da ponudijo privlačne vozovnice brez nepotrebnih tržnih ovir pri dostopu do obstoječih kanalov za prodajo vozovnic, podatkov o vozovnicah in prevozninah ter podatkov in postopkov v sistemih rezervacij.

Pobuda Komisije o multimodalnih digitalnih storitvah mobilnosti bo skupaj z revizijo TSI v zvezi s telematskimi aplikacijami za potniški promet (TAP) in novo obveznostjo zagotavljanja potovalnih in prometnih informacij v realnem času, določeno v novi uredbi o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu⁵⁶, zagotovila tehnično razpoložljivost podatkov za neodvisne prodajalce vozovnic in informacije za potnike v realnem času. Kot je predvideno v četrtem železniškem paketu, bo Komisija leta 2022 poročala o razpoložljivosti skupnih informacijskih sistemov in sistemov za izdajanje vozovnic, ki veljajo za vse proge. Komisija bo pred uresničitvijo teh pobud sodelovala z železniškim sektorjem in podprla izvajanje zavez, predstavljenih v sektorski izjavi⁵⁷ iz marca 2021, ki temelji na poštenih, razumnih in nediskriminatornih načelih. Da bi čezmejna potovanja z vlakom postala privlačna, je treba potnikom zagotoviti tudi zaščito med celotnim potovanjem. Z novo uredbo o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu, sprejeto aprila 2021, je bila prvič uvedena obveznost ponujanja vozovnic, ki veljajo za vse proge, od 7. junija 2023, vendar na precej omejeni podlagi^{58, 59}.

Vendar omejena obveznost, da se jim ponudijo vozovnice, ki veljajo za vse proge, in neobstoj tržne ponudbe takih vozovnic omejujeta varstvo potnikov in tako zmanjšujeta privlačnost železnic. Bistveno je, da se potnikom, ki na enem potovanju prestopajo med več vlaki, zagotovi,

⁵⁵ Kot je na primer digitalna denarnica: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP_21_2663.

⁵⁶ Uredba (EU) 2021/782 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2021 o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu (UL L 172, 17.5.2021, str. 1).

⁵⁷ Sektorska izjava je bila pripravljena v okviru platforme držav članic za mednarodni železniški potniški prevoz, <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>.

⁵⁸ Obveznost velja za prevoznike, ki se štejejo za „enega samega prevoznika“; za vse svoje storitve železniškega prevoza na dolge razdalje (mednarodno ali v notranjem prometu) ali regionalne storitve železniškega prevoza ponudijo vozovnico, ki velja za vse proge (člen 12(1) Uredbe (EU) 2021/782). Pri storitvah, ki jih izvaja isti prevoznik v železniškem prometu, bo potnikom v železniškem prometu olajšan prehod z ene storitve na drugo z uvedbo obveznosti ponujanja vozovnic, ki veljajo za vse proge, saj v ta namen ni treba skleniti trgovskega sporazuma med prevozniki v železniškem prometu. Zahteva po ponujanju vozovnic, ki veljajo za vse proge, velja tudi za storitve, ki jih opravljajo prevozniki v železniškem prometu, ki so bodisi v popolni lasti istega lastnika bodisi hčerinske družbe v popolni lasti. Za druge storitve železniškega prevoza potnikov si prevozniki v železniškem prometu po najboljših močeh prizadevajo ponuditi vozovnice, ki veljajo za vse proge, in v ta namen med seboj sodelujejo. Kadar potniki niso pravilno obveščeni, bi moral biti prevoznik v železniškem prometu odgovoren, kot da bi te vozovnice veljale za vse proge.

⁵⁹ Komisija pregleduje možnosti za pravice multimodalnih potnikov v okviru načrtovanega pregleda regulativnega okvira za pravice potnikov (ukrep 63 strategije za trajnostno in pametno mobilnost).

da v primeru zamude enega od vlakov ne bodo obtičali, ne glede na to, ali so bile vozovnice prodane kot vozovnice, ki veljajo za vse proge, ali ločeno. Rešitev bi lahko bila, da bi se zagotovilo vsaj to, da lahko potniki, ki potujejo s kombiniranimi ločenimi vozovnicami, v primeru zamujenih povezav nadaljujejo potovanje pod določenimi pogoji. Komisija bo zato vprašanje nadaljevanja potovanja v primeru zamud obravnavala v okviru pobude o multimodalnih digitalnih storitvah mobilnosti.

Cenovna dostopnost je ključnega pomena za zagotovitev, da so vsi vključeni v zeleni prehod in imajo od njega koristi. Kot je navedeno v sporočilu o dolgoročni viziji za podeželska območja EU⁶⁰, bo Komisija vso pozornost namenila izboljšani poveztljivosti tudi za podeželska in oddaljena območja, zlasti z namensko vodilno pobudo o dobrih praksah trajnostne multimodalne mobilnosti za podeželska območja.

Bistveno je tudi, da se invalidom in osebam z omejeno mobilnostjo zagotovi dostop do storitev železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje in čezmejnega železniškega potniškega prevoza enako kot drugim, med drugim do izdajanja vozovnic ali novega digitalnega razvoja. Zahteve glede dostopnosti iz evropskega akta o dostopnosti⁶¹ bi se morale kot referenca uporabljati za vse storitve železniškega prometa. To podpirajo TSI v zvezi z dostopnostjo železniškega sistema Unije za invalide in osebe z omejeno mobilnostjo⁶² ter nova uredba o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu, ki je bila sprejeta aprila 2021.

Komisija bo:

- predlagala uredbo, ki naj bi bila sprejeta do konca leta 2022, o multimodalnih digitalnih storitvah mobilnosti, da bi se izboljšala izmenjava podatkov med ponudniki mobilnosti in olajšalo sklepanje poštenih poslovnih sporazumov med prevozniki v železniškem prometu in s tretjimi prodajalci vozovnic, vključno z nadaljevanjem potovanja in zaščito v primeru zamujenih povezav za potnike, ki potujejo s kombiniranimi ločenimi vozovnicami,
- spremljala skladnost z novo uredbo o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu, ko se bo začela uporabljati junija 2023.

3.8 Enaki konkurenčni pogoji kot pri drugih načinih prevoza

Komisija je že pripravila predloge, da bi se omogočila enakopravna konkurenca med različnimi načini prevoza. S svežnjem Pripravljeni na 55⁶³, predstavljenim 14. julija 2021, je predstavila ambiciozen sklop predlogov za uskladitev gospodarskih pobud s podnebnimi, socialnimi in okoljskimi cilji, pri čemer se priznavajo razlike v globalnem in konkurenčnem okviru, v

⁶⁰ COM(2021) 345 final.

⁶¹ Direktiva (EU) 2019/882 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o zahtevah glede dostopnosti za proizvode in storitve (UL L 151, 7.6.2019, str. 70).

⁶² Uredba Komisije (EU) št. 1300/2014 z dne 18. novembra 2014 o tehničnih specifikacijah za interoperabilnost v zvezi z dostopnostjo železniškega sistema Unije za invalide in funkcionalno ovirane osebe (UL L 356, 12.12.2014, str. 110).

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP_21_3541

katerem delujejo različni načini prevoza. To vključuje predlagane spremembe trgovanja z emisijami in okvira za obdavčitev energentov.

Države članice imajo na voljo učinkovita orodja, s katerimi lahko zagotovijo enake konkurenčne pogoje za različne načine prevoza. Precej manevrskega prostora imajo na primer pri tem, da z nacionalno obdavčitvijo vplivajo na ceno železniškega prevoza. Tako se je Nemčija leta 2020 odločila znižati DDV za železniške vozovnice na dolge razdalje z 19 % na 7 %. Komisija bo ocenila potrebo po oprostitvi plačila DDV za mednarodne železniške vozovnice na ravni EU, da bi se znatno znižali stroški za potnike v železniškem prometu.

Enake konkurenčne pogoje med načini prevoza je mogoče zagotoviti tudi z omogočanjem inovativnih ponudb, ki združujejo različne načine prevoza. Enostavnejše kombiniranje letalskih in železniških vozovnic na primer prispeva k temu, da železnica dobi pomembnejšo vlogo pri povečanju števila poletov na dolge razdalje. Nekatere države članice imajo dolgoletne izkušnje s tem, da letalskim prevoznikom omogočajo prodajo vozovnic v okviru železniških storitev in prevoz potnikov do vozliščnih letališč po železnici namesto z letalom⁶⁴.

Komisija v okviru pregleda uredbe o zračnih prevozih⁶⁵ ocenjuje možnosti in merila, v skladu s katerimi bi lahko države EU omejile zračni promet na nekaterih progah, če obstajajo bolj trajnostni načini prevoza, ki zagotavljajo enakovredno raven storitev, ne da bi bila pri tem ogrožena načela enotnega trga. To bi lahko skupaj s pobudo o multimodalnih digitalnih storitvah mobilnosti⁶⁶ pomagalo opredeliti možnosti za povečanje ponudbe multimodalnih storitev, ki združujejo storitve v zračnem in železniškem prometu.

Komisija bo:

- sodelovala s Parlamentom in Svetom, da bi se olajšalo hitro sprejetje predlogov iz svežnja Pripravljeni na 55, med drugim v zvezi z oblikovanjem cen ogljika in trgovanjem z emisijami pri načinih prevoza,
- ocenila potrebo po oprostitvi plačila DDV za mednarodne železniške storitve na ravni EU,
- podpirala in spodbujala multimodalna potovanja, pri katerih se zračni prevoz kombinira z železniškim, in sicer na progah, na katerih je vzpostavljena ustrezna infrastruktura za opravljanje takih storitev, ter ocenila regulativne možnosti za olajšanje takih multimodalnih storitev.

3.9 Obveznosti javnih služb za spodbujanje trajnostnega čezmejnega in/ali multimodalnega kolektivnega prevoza

⁶⁴ Nekateri primeri vozovnic za potovanje z letalom in vlakom, ki že obstajajo, vključujejo (čezmejne) povezave do letališč v Parizu in Frankfurtu ter med letališčema Amsterdam Schiphol in Bruselj.

<https://acesrail.com/general-information/#>

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Revizija-uredbe-o-zracnih-prevozih_sl

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13133-Multimodalne-digitalne-storitve-mobilnosti_sl

Za povezave ali omrežja, pri katerih je ugotovljena javna potreba in trg (še) ni sposoben ali pripravljen ponujati storitev, ki so potrebne za povezljivost ali kako drugače zaželeno za družbo, lahko pristojni organi naložijo obveznosti javne službe in prevoznikom v železniškem prometu dodelijo pogodbe o izvajanju javne službe, ki običajno vključujejo finančno nadomestilo. Vendar se obveznosti javne službe ne bi smele uporabljati za omejevanje konkurence in preprečevanje ponujanja storitev s prostim dostopom.

V uredbi o obveznostih javne službe v kopenskem prometu je določena možnost, da pristojni organi sodelujejo in vzpostavijo čezmejne obveznosti javne službe. Več obveznosti javne službe za storitve čezmejnega železniškega potniškega prometa v EU je bilo že uvedenih. Vendar se pristojni organi pri usklajevanju postopkov za izvajanje čezmejne obveznosti javne službe pogosto srečujejo s praktičnimi in upravnimi ovirami. Nekatere čezmejne storitve so „hibridne“: čezmejne storitve, ki združujejo enega ali več odsekov, ki se upravljajo v okviru obveznosti javne službe, z enim ali več odseki, ki se upravljajo v okviru režima prostega dostopa. Ker za take hibridne storitve ni posebnih pravil Unije, bi morali pristojni organi posebno skrb nameniti preprečevanju izkrivljanja konkurence in tveganja navzkrižnega subvencioniranja.

Drug način, da države članice podprejo železniške storitve, bi lahko bila uporaba obstoječih možnosti iz člena 34 Direktive 2012/34/EU v skladu s pravili o državni pomoči za povračilo uporabnin za dostop po tirih kot nadomestilo za neplačane zunanje stroške konkurenčnih načinov prevoza.

Poleg tega je določitev obveznosti javne službe v kolektivnem prevozu priložnost za pristojne organe, da določijo zahteve glede okoljske trajnostnosti. To je lahko zlasti pomembno za multimodalni kopenski promet, v katerem brezemisijška vozila in brezemisijška tirna vozila že obstajajo. Sedanja pravila do določene mere že omogočajo multimodalni sistem obveznosti javne službe, v katerem potnik na svojem potovanju uporablja več kot en način prevoza in se vsak od teh načinov izvaja v okviru obveznosti javne službe. Režim obveznosti javne službe in pravila notranjega trga se razlikujejo glede na način prevoza. Trenutno obstajajo trije različni pravni okviri za kopenski, pomorski in zračni promet. Za vsak način v okviru takega potovanja je mogoče dodeliti ločene pogodbe o izvajanju javne službe. V okviru kopenskega prometa je mogoče vzpostaviti tudi multimodalno obveznost javne službe (železniški/avtobusni/drugi prevoz po tirih). V slednjem primeru bi bila taka multimodalna obveznost javne službe v kopenskem prometu v celoti zajeta z uredbo o obveznostih javne službe v kopenskem prometu.

Komisija bo za olajšanje in spodbujanje čezmejnih storitev izdala razlagalne smernice o storitvah v okviru obveznosti javne službe v kopenskem prometu, da bi državam članicam in pristojnim organom pomagala pri vzpostavitvi čezmejnih obveznosti javne službe, ki bodo v celoti skladne z zakonodajo Unije.

Komisija bo:

- leta 2022 objavila razlagalne smernice za uporabo uredbe o obveznostih javne službe v kopenskem prometu, vključno s storitvami železniškega potniškega prometa na dolge

razdalje in čezmejnega železniškega potniškega prometa, ter za spodbujanje in podpiranje razvoja trajnostnih multimodalnih storitev kopenskega prometa.

3.10 Opolnomočenje mladih

Evropskemu letu železnic 2021 bo sledilo leto mladih 2022, kar bo odlična priložnost za podporo prihodnji generaciji pri odločanju za trajnostni način prevoza. Unija prek pobude DiscoverEU⁶⁷ že zagotavlja brezplačne 30-dnevne železniške vozovnice 60 000 Evropejcem, starim od 18 do 20 let, za potovanja med marcem 2022 in februarjem 2023. Dodatne koristi so na voljo približno enemu milijonu vsakoletnih študentov Erasmus, ki bi lahko z vlakom potovali do kraja izmenjave⁶⁸.

Komisija bo:

- razmislila o spremembi pravil o povračilu stroškov v programu Erasmus, da bi spodbudila uporabo trajnostnih načinov prevoza do krajev izmenjave v okviru programa.

4. Pilotske storitve

Ukrepe iz tega akcijskega načrta bi bilo treba izvesti čim prej. Zato strategija za trajnostno in pametno mobilnost, v kateri je bil že predviden ta akcijski načrt, poziva k „pilotnim storitvah na nekaterih progah, ki vključujejo vse zainteresirane deležnike“. Komisija bo podpirala deležnike in druge zainteresirane strani v železniškem sektorju, ko bodo začeli izvajati čezmejne pilotne storitve. Ker bo veliko ključnih prog za potniški prevoz na prometnih koridorjih TEN-T, bodo imeli koordinatorji TEN-T posebne pristojnosti za pripravo delovnih načrtov za podporo razvoju storitev čezmejnega železniškega prometa na teh koridorjih, zlasti s predlogi za strateške naložbe in spremljanjem uspešnosti železniškega prometa z operativnimi izboljšavami, kot sta integrirano načrtovanje voznih redov in dodeljevanje zmogljivosti.

Te pilotne storitve so priložnost za preskušanje in izvajanje nekaterih ukrepov, opredeljenih v tem akcijskem načrtu. Pomenile bi lahko hitrejše povezave med mesti z uporabo novih pristopov, kot je integrirano načrtovanje voznih redov, podpora za tirna vozila ali obveznosti javne službe za čezmejne povezave. Pilotni projekti bi se lahko osredotočili na ključne proge z velikim potencialom za privabljanje potnikov k uporabi železniških storitev. Železniški sektor se bo od leta 2022 spodbujal k predložitvi predlogov za pilotne storitve bodisi za izboljšanje obstoječih bodisi za vzpostavitev novih storitev. Komisija bo te pilotne projekte podprla z lajšanjem stikov med vsemi zadevnimi deležniki, zagotavljanjem pomoči in zagotavljanjem, da se vidiki železniških zmogljivosti in upravljanja prometa olajšajo s tehnično pomočjo, ki se v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope zagotavlja organizaciji RailNetEurope. Pomagala bo tudi opredeliti možnosti financiranja za posamezne pilotne storitve, kot je poudarjeno v tem akcijskem načrtu. Čeprav bodo številne železniške storitve tržno donosne, se lahko z

⁶⁷ https://europa.eu/youth/discovereu_sl

⁶⁸ www.erasmusbytrain.eu

Instrumentom za povezovanje Evrope financira tehnična pomoč ter podprejo študije in pripravljalne dejavnosti v zvezi z novimi tehnologijami in inovacijami.

5. Sklepne ugotovitve

Zlasti glede na ambiciozne cilje evropskega zelenega dogovora ter strategije za trajnostno in pametno mobilnost je skrajni čas, da se spodbudijo storitve železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje in čezmejnega železniškega potniškega prevoza. To je mogoče doseči z odpravo preostalih ovir in pospešitvijo vzpostavitve enotnega evropskega železniškega območja, povečanjem naložb v najsodobnejše visokohitrostno železniško omrežje Unije ter ukrepi na področjih, kot so izdajanje vozovnic in izboljšano obratovanje železnic, da bi čezmejni železniški prevoz postal privzeta trajnostna izbira za potnike. Za izvajanje ukrepov iz tega sporočila bodo potrebna skupna prizadevanja železniškega sektorja, organizacij potnikov in potrošnikov, držav članic in Komisije. Ta namerava prvega od teh novih ukrepov predstaviti že leta 2022, prav tako bo spodbujala tesno sodelovanje in usklajevanje med ustreznimi akterji ter dejavno spremljala napredek, da bo lahko železnica prevzela ključno vlogo pri prehodu na podnebno nevtralno celino.