

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o četrtem železniškem paketu, ki ga sestavlja naslednjih sedem dokumentov: sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Četrti železniški paket – dokončno oblikovanje enotnega evropskega železniškega območja za spodbujanje evropske konkurenčnosti in rasti

(COM(2013) 25 final);

predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 1192/69 o skupnih pravilih za normalizacijo kontov železniških podjetij

(COM(2013) 26 final – 2013/0013 (COD));

predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Agenciji Evropske unije za železniški promet in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 881/2004

(COM(2013) 27 final – 2013/0014 (COD));

predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1370/2007 v zvezi z odprtjem trga za domače storitve železniškega potniškega prevoza

(COM(2013) 28 final – 2013/0028 (COD));

predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja glede odprtja trga notranjih storitev železniškega potniškega prometa in upravljanja železniške infrastrukture

(COM(2013) 29 final – 2013/0029 (COD));

predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o interoperabilnosti železniškega sistema v Evropski uniji (prenovitev)

(COM(2013) 30 final – 2013/0015 (COD));

predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti na železnici (prenovitev)

(COM(2013) 31 final – 2013/0016 (COD))

(2013/C 327/21)

Poročevalec: **André MORDANT**

Komisija, Svet in Evropski parlament so 19. februarja oziroma 21. in 22. februarja oziroma 7. februarja 2013 sklenili, da v skladu s členi 91, 91(1), 109, 170, 171 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosijo za mnenje o naslednjem svežnju dokumentov:

Četrti železniški paket,

ki ga sestavlja naslednjih sedem dokumentov:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Četrti železniški paket – dokončno oblikovanje enotnega evropskega železniškega območja za spodbujanje evropske konkurenčnosti in rasti

COM(2013) 25 final;

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 1192/69 o skupnih pravilih za normalizacijo kontov železniških podjetij

COM(2013) 26 final – 2013/0013 (COD);

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Agenciji Evropske unije za železniški promet in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 881/2004

COM(2013) 27 final – 2013/0014 (COD);

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1370/2007 v zvezi z odprtjem trga za domače storitve železniškega potniškega prevoza

COM(2013) 28 final – 2013/0028 (COD);

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja glede odprtja trga notranjih storitev železniškega potniškega prometa in upravljanja železniške infrastrukture

COM(2013) 29 final – 2013/0029 (COD);

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o interoperabilnosti železniškega sistema v Evropski uniji (prenovitev)

COM(2013) 30 final – 2013/0015 (COD);

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti na železnici (prenovitev)

COM(2013) 31 final – 2013/0016 (COD).

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 20. junija 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 491. plenarnem zasedanju 10. in 11. julija 2013 (seja z dne 11. julija) z 82 glasovi za, 20 glasovi proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO poziva Komisijo, naj pod nadzorom vseh udeleženi strani poskrbi za oceno posledic železniških paketov z vidika zadovoljevanja potreb prebivalcev, spremembe načina prevoza, urejanja prostora, razvoja čezmejnih odnosov, kakovosti železniških storitev, ki jo je treba oceniti na podlagi dejstev, dostopnosti, izboljšanja pravic potnikov itd.

1.2 EESO meni, da bi morala nova zakonodajna pobuda (t. i. železniški paket) temeljiti na tem, kar lahko železnice prispevajo k evropskemu povezovanju s svojimi gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi vplivi.

1.3 S to zakonodajno pobudo si je treba prizadevati za odpravo "učinkov meja" med državami članicami. Z njo je treba omogočiti razvoj čezmejnih odnosov med sosednjimi državami z delovanjem na področjih trajnostnega razvoja in urejanja prostora, in sicer z izoblikovanjem infrastrukture med državami članicami, ki takih infrastruktur nimajo ali jih imajo premalo.

1.4 EESO poziva EU, naj predvidi možnost oblikovanja čezmejnih struktur in določitev postopkov za njihovo delovanje

na ozemljih, ki jih zajemajo, kar bi moralo omogočiti opredelitev in organizacijo nalog, dodeljenih službam splošnega gospodarskega pomena, kot je to določeno v členu 14 Pogodbe in Protokolu št. 26 k Pogodbi.

1.5 EESO meni, da morajo države članice ohraniti pristojnost za organiziranje nacionalnih železniških sistemov in odpiranje notranjih trgov za konkurenco, pri čemer upoštevajo svoj geografski in demografski položaj, zgodovino ter obstoječe gospodarske, socialne in okoljske razmere.

1.6 EESO priporoča, naj se pristojnim organom prepusti odločitev o tem, ali bodo za izvajanje javnih služb izvajalca izbrali neposredno ali z javnim razpisom, kot je to trenutno določeno v Uredbi (ES) št. 1370/2007, pri čemer morajo sami določiti tudi strukturo takih postopkov.

1.7 Kar zadeva obveznosti priprave načrta javnega prevoza, ki jih nalaga Komisija, EESO nasprotuje, da bi se pristojnim organom postavljale omejitve v zvezi z opredelitvijo nalog javnih služb, ter poziva, da se postavijo jasni cilji glede izboljšanja dostopnosti za invalide in udeležbe potnikov, in sicer s posvetovanji in nadzorom nad kakovostjo storitev.

1.8 EESO tudi meni, da bi morali izvajalci ohraniti nadzor nad tehničnimi vidiki uporabe železniških storitev, in sicer tako, da postanejo lastniki svojega voznega parka in drugih naprav, saj bi s tem spodbudili prizadevanja za raziskave in inovacije, ki so nujno potrebne za razvoj sektorja z vidika varnosti in kakovosti.

1.9 EESO priporoča Komisiji, naj oblikuje pobudo o nadzoru ravni varnosti na železnici, ki je odločilnega pomena za razvoj železnic, in sicer z vzpostavitvijo nacionalnih observatorijev ali mešanih odborov za varnost. Na ta način naj bi zagotovili preglednost pogojev obratovanja železnic in bolj demokratično zasnovali pristop javnih organov za zagotavljanje varnosti in skladnost s členom 91 Pogodbe, ki Uniji nalaga obveznosti v zvezi z doseganjem rezultatov na področju varnosti prometa.

1.10 EESO predlaga, da se Evropski železniški agenciji dodeli naloga vključevanja razsežnosti zdravja in varnosti delavcev, saj sta ta vidika bistvena za vzdrževanje visoke ravni varnosti obratovanja za uporabnike, delavce in ljudi, ki živijo v bližini železniških objektov.

1.11 EESO je poleg tega mnenja, da je izjemno pomembno, da je Agencija pravno odgovorna za vsako odločitev, ki jo sprejme.

1.12 EESO meni, da bi morali dati prednost tehničnemu delu paketa, saj bi s tem pripomogli k preusmeritvi prometa na železnice.

1.13 EESO poziva delodajalce in javne organe, naj težavnost in nevarnost železniških poklicev upoštevajo v obliki posebne socialne zaščite, kolektivnih pogodb, plač in poklicnega napredovanja ter naj izpolnijo zaveze glede pokojnin.

1.14 EESO priporoča tudi vzpostavitev sistema stalnega usposabljanja in priznavanja pridobljenih izkušenj, da bi tako delavcem omogočili ustrezno ovrednotenje pridobljenih znanj in spretnosti ter njihovo ohranjanje.

1.15 EESO meni, da bi morale države članice pri sprejemanju odločitev glede organizacije ali odpiranja konkurenci ohraniti delovna mesta za svoje uveljavljene izvajalce, kolektivna jamstva za zaposlene ter pogoje, povezane z njihovimi plačami in delom. V primeru zamenjave izvajalca je treba poskrbeti za ponovno zaposlitev zadevnih uslužbencev in jim znova zagotoviti kolektivna jamstva.

2. Splošne ugotovitve

2.1 To mnenje se opira na naslednja mnenja in z njimi povezana priporočila:

— TEN/432-433 z dne 16. marca 2011 o enotnem evropskem železniškem območju ⁽¹⁾;

— TEN/445 z dne 15. junija 2011 o socialnih vidikih prometne politike EU ⁽²⁾;

— TEN/454 z dne 25. oktobra 2011 o načrtu za enotni evropski prometni prostor ⁽³⁾;

— TEN/495 z dne 13. decembra 2012 o kakovosti železniških storitev v EU ⁽⁴⁾.

2.2 Četrty železniški paket vsebuje šest zakonodajnih besedil, ki so spremenjena, prenovljena ali v enem primeru celo razveljavljena ter predstavljena v splošnem sporočilu, zajema pa tudi več poročil in ocen učinkov.

2.3 Predlog je preučen z vidika štirih stebrov četrtega paketa, ki se nanašajo na upravljanje in odpiranje potniškega prometa na dolge razdalje, revizijo Uredbe (ES) št. 1370/2007 v zvezi z obveznostmi javnih služb, vlogo Evropske železniške agencije, vpliv na interoperabilnost in varnost ter socialne določbe.

2.4 Razmišljanja in predlogi izhajajo iz trenutnega položaja, ob čemer se upoštevajo spremembe, do katerih bi lahko prišlo v tem sektorju v skladu z Lizbonsko pogodbo. Da bi preverili smotnost predlaganih rešitev, je treba oceniti rezultate politik EU, ki se izvajajo že več kot 20 let, ter na podlagi tega izoblikovati načrte za prihodnost in določiti cilje v zvezi z vlogo, ki jo lahko prevzame in mora prevzeti železniški promet z vidika urejanja prostora, enakosti ozemelj in njihovega razvoja, storitev, ki se zagotavljajo državljanom in prevoznikom, ter dostopa do tega načina prevoza.

2.5 Širše se je treba pri pripravi novega zakonodajnega akta opreti na to, kako lahko ta način prevoza z vključevanjem gospodarskih, socialnih in okoljskih razsežnosti pripomore k evropskemu povezovanju, ki je ostalo brez pravega projekta.

2.6 S tem aktom je poleg tega treba omogočiti razvoj čezmejnih odnosov med sosednjimi državami članicami, ki nimajo skupne infrastrukture, s katero bi poenostavili stike med državljani teh držav, zlasti za invalide ali osebe z omejeno mobilnostjo.

⁽¹⁾ UL C 132, 3.5.2011, str. 99–107.

⁽²⁾ UL C 248, 25.8.2011, str. 22–30.

⁽³⁾ UL C 24, 28.1.2012, str. 146–153.

⁽⁴⁾ UL C 44, 15.2.2013, str. 49–52.

2.7 V zvezi s tem je treba nenehno preverjati, kako politike EU dejansko vplivajo na razvoj čezmejnih odnosov in koliko pripomorejo k odpravi trdovratnih "učinkov meja", ki zavirajo evropsko povezovanje, svobodo gibanja in preusmeritev prometa na železnice.

2.8 Treba si je prizadevati za zagotavljanje ustrezne ravni varnosti obratovanja te omrežne panoge, katere razvoj temelji na ravni zaupanja, ki ga uživa v skupnosti, in na nujno potrebni preglednosti v zvezi s proizvodnimi pogoji v sektorju.

2.9 Preučiti je treba skladnost s členom 10(3) Pogodbe v zvezi s pravico državljanov, da sodelujejo v demokratičnem življenju Unije. Odločitve je treba sprejemati kar najbolj odprto in čim bližje državljanom.

2.10 Treba je pripraviti oceno predvidenega socialnega razvoja v železniškem sektorju, ob čemer je treba upoštevati začetno prestrukturiranje, ponovno opredelitev obsega dejavnosti, prenos odgovornosti v obdobju obsežnih kadrovskih menjav v tem sektorju ter socialne in delovne razmere zaposlenih z vidika ciljev varovanja zdravja in varnosti delavcev.

3. Upravljanje in odpiranje nacionalnih storitev potniškega prometa za konkurenco

3.1 Komisija želi z zakonodajnim predlogom oživiti železnice z vpeljavo konkurence za notranje storitve potniškega prometa. Po njenem mnenju je treba tako konkurenco spodbuditi z zakonodajo EU, v kateri bo določena ločitev nalog upravljavcev infrastrukture – ki vključujejo tudi upravljanje prometa ter vzdrževanje omrežij in naložbe vanje – na eni strani od nalog prevoznikov na drugi strani. K temu dodaja tudi krepitev regulatornih organov za nadzor železniškega trga.

3.2 Komisija v ta namen predlaga spremembo Direktive 2012/34/EU z dne 21. novembra 2012, ki naj bi bila v nacionalno pravo prenesena do 16. junija 2015. Treba je pripomniti, da je bila ta pobuda podana, ne da bi prej preverili učinkovitost ukrepov, sprejetih v okviru prenovitve.

3.3 Ravno tako ni bilo mogoče opredeliti vseh učinkov določb, sprejetih za upravljanje obratovanja velikih koridorjev.

3.4 V ocenah učinka, povezanih s predlogom četrtega železniškega paketa, je Komisija podala nekaj ugotovitev, pri čemer je v zvezi z nekaterimi priznala, da so bile oblikovane šele pred

nedavnim in so nejasne. Vendar je kljub temu več elementov predstavila kot dokaze v podporo predlaganim rešitvam.

3.5 Rezultati več študij glede posledic ločitve nalog upravljavca infrastrukture in prevoznika v železniškem prometu so zelo različni. Vendar pa je po preučitvi statističnih podatkov, ki jih je predložila Komisija, kljub temu jasno, da ta ločitev ni avtomatično povezana z odpiranjem trga in izboljšanjem rezultatov v železniškem prometu, čeprav je videti, da se slednji neposredno navezujejo na raven financiranja in cestnine. Na drugi strani pa je bilo v poročilu McNultyja ugotovljeno, da je stanje v Veliki Britaniji zelo neusklajeno: priznava namreč, da je tamkajšnji železniški sistem za državo in potnike dražji, posamezne udeležene strani pa ne delujejo usklajeno, zaradi česar je pri nujnem povezovanju (prevoznine, distribucija, vozni redi itd.) potrebno obsežnejše posredovanje države. Sir Roy McNulty je za razrešitev tega stanja priporočil postopno izvajanje naslednjih treh ukrepov: delitev stroškov in prihodkov med upravljavcem infrastrukture in prevozniki v železniškem prometu, ustanovitev skupnega podjetja upravljavca in prevoznikov oziroma morebitna ponovna združitev obeh funkcij za določene franšizne pogodbe.

3.6 Nekatere nacionalne študije kakovosti železniških storitev, na primer študija britanskega združenja za zaščito potrošnikov "Which?", navajajo nasprotujoče si ugotovitve glede delovanja železnic z vidika uporabnikov, saj se je izkazalo, da je raven njihovega zadovoljstva s polovico izvajalcev največ 50-odstotna in da le 22 % potnikov meni, da se sistem izboljšuje (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

3.7 Poleg tega predlog Komisije ne vsebuje ničesar v zvezi z izboljšanjem dostopnosti za invalide. Glede tega bi se morali posamezni udeleženci posvetovati z uporabniki in jim prisluhniti.

3.8 Komisija se sklicuje na anketo o zadovoljstvu s potniškimi železniškimi storitvami iz leta 2012, za katero je EESO med priporočili v točki 1.6 svojega mnenja TEN/495 z dne 13. decembra 2012 menil, da je nezadostna.

3.9 Komisija po drugi strani poudarja pomen javnih subvencij, ki se izplačujejo temu sektorju, in poziva k javnim prispevkom za zmanjšanje zadolženosti sistema, kar je omogočeno in priporočeno na podlagi Direktive 91/440/EGS in smernic o državnih pomočeh iz aprila 2008. Prispevek v obliki javne pomoči ni nič izjemnega glede na količino fizičnega kapitala, potrebnega za uresničitev okoljskih ciljev, ciljev splošnega pomena in celo javne politike. Enake določbe veljajo za izvajalce v drugih javnih ali zasebnih sektorjih.

3.10 Da bi Komisija ustvarila pogoje za odprtje trga, predlaga strogo ločitev nalog upravljavca infrastrukture, katerih obseg je bil razširjen, od nalog prevoznika. Namen tega predloga je preprečiti navzkrižje interesov in diskriminatorne prakse ter spodbuditi odkrivanje in preprečevanje navzkrižnega subvencioniranja, pri čemer pa ni bil predložen noben dokaz o obstoju takih praks oziroma so bili predloženi elementi, ki jih udeležene strani, pa tudi Sodišče Evropske unije, izpodbijajo. To je tudi razlog, zakaj je Sodišče v celoti zavrnilo postopek za ugotavljanje kršitev, ki ga je Komisija sprožila proti Nemčiji in Avstriji. EESO poudarja, da so prevozniki tovora in ponudniki logističnih storitev, zlasti pa novi železniški prevozniki, sicer naklonjeni ločenemu in dereguliranemu železniškemu trgu EU brez meja, ki je bolj prilagojen običajni poslovni praksi drugih načinov prevoza, vendar pa drugi akterji na železniškem trgu, kot so uveljavljeni prevozniki, organizacije potrošnikov na področju železniškega prometa, upravljavci javnega prevoza idr. v zvezi s tem bolj zadržani in se bolj zavzemajo za ohranitev sedanje kakovosti storitev.

3.11 V členu 63(1) Direktive 2012/34/EU o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja sta zakonodajalca pozvala Komisijo, naj predloži poročilo "o izvajanju poglavja II", tj. poglavja, ki se nanaša predvsem na avtonomijo in strukturo železniškega prometa ter na "razvoj trga, vključno s potekom priprav na nadaljnje odprtje trga storitev potniškega železniškega prometa", "analizira [pa tudi] različne modele za organizacijo tega trga in vpliv te [prenovitve] na pogodbe za opravljanje javne službe in njihovo financiranje". Pri tem bi morala Komisija upoštevati "izvajanje Uredbe (ES) št. 1370/2007 ter intrinzične razlike med državami članicami (gostota omrežij, število potnikov, povprečna prepotovana razdalja)". V tem primeru se je v razpravah pokazalo, da morajo države članice imeti pristojnost, da same organizirajo svoje nacionalne sisteme in – če se jim to zdi primerno – ohranijo določeno obliko povezane strukture proizvodnje, ki omogoča združevanje, s čimer se zmanjšajo škodljivi vmesniki na gospodarski ravni in z vidika varnosti.

3.12 Ločitev upravljanja infrastrukture v prevoznem sistemu, v katerem je svoboda zagotovljena samo na eni stopnji, na splošno pomeni več operativnih težav kot pa prednosti, saj se s tem močno oteži delovanje, povečajo se stroški in upade kakovost storitve. To velja predvsem za omrežja, za katera je značilen gost mešan promet.

3.13 Uvajanje tehničnega napredka se upočasni in oteži. Inovacije, ki se pogosto hkrati uvajajo v fiksnem (infrastruktura) in mobilnem (železniški vozni park) delu, so ovirane. Birokracija in nekoristni vmesniki se bistveno povečajo, kar privede do višjih obratovalnih stroškov in počasnih postopkov odločanja.

3.14 Ločitev nalog upravljavca infrastrukture od nalog prevoznikov poleg tega še poveča odtujenost upravljavca mreže ali infrastrukture od končnih uporabnikov (potnikov in prevoznikov) ter prispeva k neupoštevanju njihovih zahtev v zvezi s kakovostjo storitev (zlasti točnostjo). V železniškem sistemu je zato treba ohraniti vlogo osrednjega akterja, ne da bi ob tem posegali v neodvisnost bistvenih nalog upravljavca infrastrukture.

3.15 EESO je v zvezi z objekti za izvajanje storitev med priporočili v točki 1.7 mnenja TEN/432-433 z dne 16. marca 2011 pojasnil: "V zvezi s pogoji dostopa do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, EESO ne more podpreti zahteve po pravni in organizacijski neodvisnosti ter neodvisnosti pri odločanju, ki bi ogrozila obstoječe nenadomestljive strukture." Analiza ne vsebuje nobenega novega dejstva, zaradi katerega bi bilo treba to priporočilo spremeniti.

3.16 Komisija priznava, da bi bilo mogoče z združitvijo nekaterih nalog izboljšati uspešnost sistema in kakovost storitev, ki se zagotavljajo potnikom, s čimer se EESO strinja.

3.17 Za liberalizacijo mednarodnega železniškega potniškega prometa v Uniji, ki je začela veljati januarja 2010, ni mogoče trditi, da je povzročila strm upad cen za tovrstne storitve ali močan porast tega segmenta.

3.18 Projekt evropskega železniškega sistema za visoke hitrosti se je v nekaterih državah članicah z velikimi javnimi naložbami začel že precej pred letom 2010, konkurenca v tem sektorju pa bo verjetno še dolgo precej izrazitejša med različnimi načini prevoza kot pa med različnimi prevozniki znotraj sektorja. Liberalizacija leta 2010 je povzročila zlasti opustitev več obstoječih povezav, ki so se izvajale s klasično opremo in pod klasičnimi pogoji obratovanja (ne visokohitrostnimi), ter ukinitve že dolgo vzpostavljenih oblik sodelovanja. EESO te spremembe obžaluje in Komisijo poziva, naj sprejme ustrezne ukrepe za izboljšanje in razvoj čezmejnega železniškega potniškega prometa.

3.19 Po drugi strani je analiza pokazala, da je položaj v sektorju železniškega tovornega prometa v številnih državah članicah katastrofalen. Glavni razlog je v tem, da posodabljanje in širitev železniškega omrežja ne potekata tako hitro kot posodobitev cestnih povezav ter da je treba v železniškem prometu plačevati za pravico do uporabe vlakovnih poti. Pri tem je treba

opozoriti tudi, da konkurenca pri najdonosnejših povezavah prinaša izboljšave za določeno število povezav s celotnimi vlakovnimi kompozicijami. Toda to deloma negativno vpliva na prevoz s posamičnimi vagoni, ki se vedno bolj zmanjšuje. Med možnimi posledicami so opuščanje industrije na določenih območjih in pošiljanje na tisoče tovornjakov na ceste. Številne udeležene strani brez zadržkov priznavajo, da se v nekaterih državah članicah zaradi liberalizacije na železnico ni preusmerila niti tona blaga.

3.20 EESO na podlagi navedenih ugotovitev kljub jasni potrebi po reformi trga predlaga Komisiji, naj bo pri liberalizaciji notranjih storitev železniškega potniškega prometa previdna, zlasti ob upoštevanju sedanjih izkušenj na področju liberalizacije mednarodnega prometa. Poleg tega Komisija priznava težavnost oživitve mednarodne železniške dejavnosti, ki je preveč ločena od nacionalnih povezav, s katerimi bi lahko izkoristila nesporni omrežni učinek.

3.21 V zvezi s tem se EESO strinja z ugotovitvijo, da je razvoj mednarodnega železniškega potniškega prometa – kljub nedvomnim prizadevanjem Evropske komisije za izoblikovanje pravnega okvira – skromen.

3.22 Iz tega jasno izhaja, da predlagane rešitve ne dajejo zadostnih rezultatov, zlasti zaradi nezmožnosti trga, da bi brez ustreznih naložb in močne politične spodbude reševal navedene težave. Ob tem se zastavlja poseben izziv: kako zagotoviti povezave z območji na obrobju držav s sodobnimi in okolju prijaznimi prevoznimi sredstvi?

3.23 Iskanje odgovora na to vprašanje bi moral biti eden prednostnih ciljev Unije, saj bo njegovo uresničevanje pripomoglo k izoblikovanju enotnega evropskega območja brez "učinkov meja" ter k razvojni, gospodarski in družbeni povezanosti ozemeljskih sklopov, ki so trenutno prisiljeni v soobstoj, ne da bi se njihov odnos kakor koli razvijal.

3.24 Unija mora predvideti oblikovanje čezmejnih struktur in določitev postopkov za njihovo delovanje na ozemljih, ki jih zajemajo, kar bi moralo omogočiti orodje za opredelitev in organizacijo nalog, dodeljenih službam splošnega gospodarstva, kot je to določeno v členu 14 Pogodbe in Protokolu št. 26 k Pogodbi.

3.25 Izoblikovanje območja in povezav, ki jih bo lahko nato izkoristil zrel trg, bo omogočila le politična pobuda z močno podporo javnega sektorja. EESO poziva Komisijo, naj se osredotoči predvsem na dejanski razvoj kakovosti in varnosti storitev na trgu železniškega prometa v EU, zlasti kar zadeva čezmejne storitve, pri tem pa upošteva tudi razvoj drugih načinov prevoza. Na splošno si je treba prizadevati za vedno večji tržni delež železniškega prometa in zadovoljstvo potrošnikov, čeprav se lahko orodja za doseganje tega cilja od ene do druge države članice razlikujejo.

4. Revizija Uredbe (ES) št. 1370/2007 v zvezi z obveznostmi javnih služb

4.1 V spremenjeni Uredbi (ES) št. 1370/2007 so določeni obveznost uporabe razpisov za železniški promet, organizacija zadevnih razpisov, izdelava načrtov javnega prevoza in zagotavljanje železniškega voznega parka novim izvajalcem.

4.2 EESO je med priporočili v točki 1.7 mnenja TEN/495 z dne 13. decembra 2012 izrazil velike zadržke v zvezi z revizijo uredbe o obveznostih javnih služb. Dodati je treba, da s predvideno oceno ne bi bili doseženi pričakovani rezultati, predstavljeni v ocenah učinka.

4.3 Več študij, med katerimi so bile nekatere izvedene za Komisijo, na primer poročilo z naslovom "*Study on Regulatory Options on future Market Opening in Rail Passengers Transport*" (Študija ureditvenih možnosti pri prihodnjem odpiranju trga železniškega potniškega prometa), vsebujejo zelo raznolike in nasprotujoče si elemente, ki ne omogočajo enotnega odgovora na vprašanja, povezana s številom potnikov, pogostostjo zagotavljanja storitev, razvojem javnih pomoči in produktivnostjo.

4.4 Zelo podobni rezultati so bili zabeleženi za omrežja z zelo različnimi pravnimi ureditvami (odprta ali zaprta za konkurenco), zato se je treba izogniti preveč posplošenemu pristopu, ki ne upošteva nacionalnih posebnosti glede organizacije potovanja, kot so geografski in vremenski dejavniki ter prostorska ureditev proizvodnih objektov in naselij, ki so včasih še vedno zelo oddaljeni od železniške infrastrukture, kot je bilo navedeno v mnenju TEN/495 z dne 13. decembra 2012.

4.5 Unija bi morala na podlagi navedenega zagotoviti, da bodo sprejeti ukrepi omogočili uresničitev ciljev predlogov, če jih ne bi bilo mogoče doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, ter da ne presegaajo tistega, kar je potrebno za doseg te ciljev.

4.6 Ali se navedeni cilj upošteva, je treba natančno preučiti tudi v zvezi s predlogom Komisije o določitvi zgornje meje za neposredno sklepanje pogodb, saj se s to določbo omeji svoboda upravljanja, s katero razpolagajo javni organi, kar bi lahko bilo sporno.

4.7 Že sama opredelitev praga za omejitev obsega franšiznih pogodb, ki se ponudijo izvajalcem, je neizogibno povezana z učinki praga, ki bi lahko negativno vplivali na povezanost storitev, in bodo – ker ne bo navzkrižnega subvencioniranja – povzročili izgubo splošne konkurenčnosti, ki naj bi jo omogočilo odprtje za konkurenco. Zato je treba pristojnim organom prepustiti odločitev o tem, ali bodo posamezne sklope ali več sklopov dodelili neposredno izvajalcu ali bodo to storili z razpisnimi postopki, kot je trenutno določeno z Uredbo (ES) št. 1370/2007, hkrati pa morajo ti organi določiti tudi strukturo zadevnih postopkov – po potrebi z razdelitvijo na sklope –, da tako preprečijo učinke praga.

4.8 Prav tako se bo treba vprašati, kakšna je korist od tolikšnih podrobnosti v zvezi s pripravo načrtov javnega prevoza, saj se zdi, da omejujejo "široko diskrecijsko pravico nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov" v zvezi z vprašanjem obveznosti javne službe, določene s Pogodbo.

4.9 Posebej natančno je treba preučiti pogoje, pod katerimi namerava Komisija novim udeležencem – ki jim ne bo treba vlagati v raziskave in inovacije niti delati na teh področjih, pomembnih z vidika kakovosti in varnosti železnic – zagotoviti fizični kapital za obratovanje železnic.

4.10 Britanski primer kaže, da tak najem zagotavljajo banke prek finančnih družb, ob čemer pri zagotavljanju tega fizičnega kapitala nastajajo velika tveganja, postavlja pa se tudi vprašanje njegovega obvladovanja.

5. Vloga Evropske železniške agencije ter varnost in interoperabilnost na železnici

5.1 Z drugim železniškim paketom je bila ustanovljena Evropska železniška agencija, ki ima sedež v Valenciennesu v Franciji ter skrbi za tehnično usklajevanje evropskih omrežij in železniške opreme, razvoj interoperabilnosti s pripravo skupnih standardov (tehničnih specifikacij za interoperabilnost in skupnih varnostnih ukrepov) in izboljšanje varnosti na železnici.

5.2 V členu 91 Pogodbe so določene obveznosti Unije v zvezi z doseganjem rezultatov na področju varnosti prometa, kar pomeni, da mora na svoji ravni skrbeti za nenehne izboljšave.

5.3 Toda ravni varnosti na železnici in njenega razvoja, povezanega z institucionalnimi in tehničnimi spremembami na tem področju, nikakor ne smemo meriti s številom zabeleženih žrtev, temveč jo je treba opredeliti na podlagi kazalnikov, ki omogočajo ugotavljanje njenega nihanja in vnaprejšnje ukrepanje za zagotovitev čim višje ravni varnosti za uporabnike in okoliške prebivalce.

5.4 Za vzpostavitev evropskega železniškega območja je treba izboljšati "interoperabilnost". Združljivost infrastrukture z železniškimi voznimi parki ali fiksno opremo mora temeljiti na preprostih in hitrih postopkih, s katerimi se ohrani raven varnosti ter se hkrati zagotovijo razvoj, posodabljanje in prilagajanje novim potrebam.

5.5 S tega vidika – v nasprotju s predstavitvijo v poročilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o izvajanju določb Direktive 2007/58/ES o odprtju trga mednarodnih železniških storitev v potniškem prometu, priloženo k sporočilu Svetu in

Evropskemu parlamentu o četrtem železniškem paketu –, varnosti ne smemo obravnavati kot ovire. Nedavne izkušnje z drugih področij kažejo, kako negativno lahko prevelika popustljivost v zvezi s tem vpliva na to, kako vlogo Unije dojemajo državljani. Nesreči v Viareggiu in nedavno v Schellebelleju bi morali poleg tega vse udeležene strani v sektorju spodbuditi k skrajni previdnosti in doslednosti pri obratovanju železnic.

5.6 Na tem področju ima Evropska železniška agencija osrednjo vlogo, pri čemer sodeluje z nacionalnimi varnostnimi organi, povezanimi v omrežje za izmenjavo in usklajevanje. Naloge Agencije, tako kot naloge nacionalnih varnostnih organov, bi morale poleg tega v čedalje večji meri vključevati človeško razsežnost železniškega obratovanja in upoštevati vidike v zvezi z zdravjem in varnostjo delavcev, kar vsekakor vpliva na varnost na železnici.

5.7 Ob upoštevanju povečanja števila udeleženih strani, ki delujejo v železniškem sektorju, in posledic, ki jih ima lahko neustrezna organizacija dela, je treba vlogo nacionalnih varnostnih organov razširiti tudi na nadzor nad pogoji poteka proizvodnje v železniškem sektorju, kar pomeni, da morajo ti organi postati dejanska železniška policija, pristojna za preverjanje uporabe veljavnih predpisov, ki so določbe javnega reda.

5.8 Vloga Evropske železniške agencije je bila ocenjena aprila 2011 na zahtevo Komisije. Ta ocena je pokazala, da bi Agenciji lahko zaupali nalogo spodbujanja inovativnosti, namenjene izboljšanju interoperabilnosti in varnosti v železniškem prometu, zlasti uporabo novih informacijskih tehnologij ter sistemov za sledenje in sledljivost. Agencija bi bila kljub temu še vedno pravno odgovorna za vse svoje odločitve.

5.9 Varnostna razsežnost se navezuje na opredelitev industrijske politike, ki temelji na raziskavah, inovativnosti in naložbah ter terja podporo javnih organov, saj je to eden glavnih evropskih izzivov, ki lahko pripomore k oživitvi gospodarstva. Primeren pristop v zvezi s tem bi bil evropski industrijski in raziskovalni projekt *Shift2Rail*, vendar le, če bi ustrezno zajel vsa podjetja v železniškem prometu.

5.10 Evropski železniški agenciji bi poleg tega lahko na podlagi obveznosti, naloženih Uniji s členom 91 Pogodbe, ter zagotovila o izboljšanju zdravja in varnosti delavcev, podelili pristojnost, da vsem udeleženi stranem predpiše izvajanje odločitev, sprejetih v zvezi z interoperabilnostjo.

6. Socialni vidiki

6.1 Ta vidik oživitve industrijske politike na ravni EU je treba navezati na demografski profil delavcev ter porazdelitev pridobljenih znanj in spretnosti v sektorjih železnic in železniške izgradnje.

6.2 Ugotovljeno je bilo namreč, da so delavci vedno starejši in da se je stanje na področju socialne porazdelitve v teh sektorjih spremenilo, kar je privedlo do tega, da bodo vodstveni delavci, inženirji in strokovni delavci v prihodnje predstavljali vedno večji del osebja.

6.3 Zato bomo v prihodnjih letih pričali obsežnim menjavam osebja, pristojnega za železniško obratovanje, in precejšnji fluktuaciji pri novih izvajalcih, ob čemer se znova zastavlja vprašanje delovnih razmer pri slednjih in nižanja ravni posebne socialne zaščite v sektorju, s katero sta se upoštevali težavnost in nevarnost železniških poklicev, obenem pa je bilo tudi zagotovilo za njihovo privlačnost, preden je bila izvedena liberalizacija.

6.4 Privlačnost železniških poklicev, zlasti za mlade in ženske, je torej eden glavnih izzivov pri zagotavljanju zanesljivosti železniškega obratovanja v državah članicah in na ravni EU, za kar je treba v sektor pritegniti nove zaposlene in jih v njem zadržati.

6.5 Za uresničitev tako zastavljenega dvojnega cilja privlačnosti in zadrževanja delavcev v sektorju je treba izpolniti zaveze držav članic v zvezi s socialno zaščito (zlasti pokojninami), kolektivnimi jamstvi, ustreznimi delovnimi razmerami ter dolgoročnimi možnostmi v zvezi s kariero in poklicnim napredovanjem na podlagi pridobljenih znanj in spretnosti ter njihovega priznavanja. V ta namen bi bilo mogoče uporabiti posebne programe, kot je Erasmus.

6.6 V mnenju EESO TEN/445 z dne 15. junija 2011 o socialnih vidikih prometne politike EU je v zvezi s tem nekaj priporočil, ki bi lahko pripomogla k povečanju privlačnosti sektorja in bi jih morala Komisija vključiti v svoje zakonodajne predloge.

6.7 EESO meni, da bi morale države članice pri sprejemanju odločitev glede organizacije ali odpiranja konkurenci ohraniti delovna mesta za svoje uveljavljene železniške prevoznike, kolektivna jamstva za zaposlene ter pogoje, povezane z njihovimi plačami in delom. V primeru zamenjave izvajalca je treba poskrbeti za ponovno zaposlitev zadevnih uslužbencev in jim znova zagotoviti kolektivna jamstva.

V Bruslju, 11. julija 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

PRILOGA

k Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednji amandmaji, ki so bili med razpravo zavrtnjeni, so prejeli vsaj četrtino glasov:

Točka 1.5

Spremeni se tako:

EESO meni, da morajo države članice ohraniti pristojnost za organiziranje nacionalnih železniških sistemov in odpiranje notranjih trgov za konkurenco, pri čemer upoštevajo svoj geografski in demografski položaj, zgodovino ter obstoječe gospodarske, socialne in okoljske razmere. EESO podpira cilj predloga Komisije o dokončnem oblikovanju skupnega železniškega trga v Evropi s kakovostnim prometom brez problemov na mejah. Odbor poziva Komisijo, naj se osredotoči predvsem na dejanski razvoj kakovosti storitev na trgu železniškega prometa v EU, zlasti kar zadeva čezmejne storitve, pri tem pa upošteva tudi razvoj drugih načinov prevoza. Prizadevati si je treba predvsem za vedno večji tržni delež železniškega prometa in zadovoljstvo potnikov, čeprav se lahko orodja za doseganje tega cilja od ene do druge države članice razlikujejo.

Rezultat glasovanja (o točkah 1.5 in 3.1 se je glasovalo skupaj in sta bili skupaj zavrtnjeni)

Za: 30
Proti: 71
Vzdržani: 7

Točka 3.1

Spremeni se tako:

Komisija želi s tem četrtem zakonodajnim železniškim paketom nadaljevati svoje delo za oživitve evropske železnice. Tako kot prejšnji paketi, o katerih je bilo že odločeno, tudi ta temelji na tem, da so železnice tako za potnike kot za tovor pomemben del trajnostnega prometnega sistema v EU, in da je potrebna reforma trga, da bo mogoče vzpostaviti skupni železniški trg, ki bo lahko igral morebitno vlogo, ki je v zadnjih desetletjih železniški prevoz ni mogel prevzeti. Po uvedbi konkurence na področje železniškega prevoza blaga in mednarodnega potniškega prometa predlog zdaj uvaja tudi s vpeljavo konkurence za notranje storitve potniškega prometa. Po njenem mnenju Komisija meni, da je treba tako konkurenco spodbuditi z zakonodajo EU, v kateri bo določena ločitev nalog upravljavcev infrastrukture – ki vključujejo tudi upravljanje prometa ter vzdrževanje omrežij in naložbe vanje – na eni strani od nalog prevoznikov na drugi strani. K temu dodaja tudi krepitev regulatornih organov za nadzor železniškega trga. EESO podpira cilj predloga Komisije o dokončnem oblikovanju skupnega železniškega trga v Evropi s kakovostnim prometom brez problemov na mejah.

Rezultat glasovanja (o točkah 1.5 in 3.1 se je glasovalo skupaj in sta bili skupaj zavrtnjeni)

Za: 30
Proti: 71
Vzdržani: 7

Točka 3.5

Spremeni se tako:

Rezultati več študij glede posledic ločitve nalog upravljavca infrastrukture in prevoznika v železniškem prometu in deregulacije železniških trgov so zelo različni. Vendar pa je po preučitvi statističnih podatkov, ki jih je predložila Komisija, kljub temu je jasno, da ta ločitev ni avtomatično povezana z odpiranjem trga in izboljšanjem rezultatov v železniškem prometu, čeprav je videti, da se slednji neposredno navezujejo na raven financiranja in cestnine. Jasno je tudi, da imajo različne države članice – tiste, ki so se odločile za ločitev nalog in/ali deregulacijo železniških trgov oziroma tiste, ki reforme trga niso izvedle –, različne izkušnje. Videti je, da tržni delež železniškega prometa ni odvisen zgolj od modelov upravljanja, pač pa tudi od splošne ravni naložb ter nacionalnih geografskih, demografskih in industrijskih dejavnikov. Na drugi strani pa je bilo v poročilu McNultyja ugotovljeno, da je stanje v Veliki Britaniji zelo neusklajeno: priznava namreč, da je tamkajšnji železniški sistem za državo in potnike dražji, posamezne udeležene strani pa ne delujejo usklajeno, zaradi česar je pri nujnem povezovanju (prevoznine, distribucija, vozni redi itd.) potrebno obsežnejše posredovanje države. Sir McNulty je za razrešitev tega stanja priporočil postopno izvajanje naslednjih treh ukrepov: delitev stroškov in prihodkov med upravljavcem infrastrukture in prevozniki v železniškem prometu, ustanovitev skupnega podjetja upravljavca in prevoznikov oziroma morebitna ponovna združitve obeh funkcij za določene franšizne pogodbe.

Rezultat glasovanja (o točkah 3.5 in 3.6 se je glasovalo skupaj in sta bili skupaj zavrneni)

Za: 27

Proti: 70

Vzdržani: 7

Točka 3.6

Točka se črta:

~~Nekatere nacionalne študije kakovosti železniških storitev, na primer študija britanskega združenja za zaščito potrošnikov "Which?", navajajo nasprotujoče si ugotovitve glede delovanja železnic z vidika uporabnikov, saj se je izkazalo, da je raven njihovega zadovoljstva s polovico izvajalcev največ 50 odstotna in da le 22 % potnikov meni, da se sistem izboljšuje (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews/ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).~~

Rezultat glasovanja (o točkah 3.5 in 3.6 se je glasovalo skupaj in sta bili skupaj zavrneni)

Za: 27

Proti: 70

Vzdržani: 7

Točka 3.11

Spremeni se tako:

V členu 63(1) Direktive 2012/34/EU o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja sta zakonodajalca pozvala Komisijo, naj predloži poročilo "o izvajanju poglavja II", tj. poglavja, ki se nanaša predvsem na avtonomijo in strukturo železniškega prometa ter na "razvoj trga, vključno s potekom priprav na nadaljnje odprtje trga storitev potniškega železniškega prometa", "analizira [pa tudi] različne modele za organizacijo tega trga in vpliv te [prenovitve] na pogodbe za opravljanje javne službe in njihovo financiranje". Pri tem bi morala Komisija upoštevati "izvajanje Uredbe (ES) št. 1370/2007 ter intrinzične razlike med državami članicami (gostota omrežij, število potnikov, povprečna prepotovana razdalja)". V tem primeru se je v razpravah pokazala podpora stališču, da ~~morajo države članice imeti pristojnost, da same organizirajo svoje nacionalne sisteme in – če se jim to zdi primerno – ohranijo določeno obliko povezane strukture proizvodnje, ki omogoča združevanje, s čimer se zmanjšajo škodljivi vmesniki na gospodarski ravni in z vidika varnosti.~~

Rezultat glasovanja (o točkah 3.11, 3.12, 3.13 in 3.14 se je glasovalo skupaj in so bile skupaj zavrnjene)

Za: 35

Proti: 67

Vzdržani: 2

Točka 3.12

Točka se črta:

~~Ločitev upravljanja infrastrukture v prevoznem sistemu, v katerem je svoboda zagotovljena samo na eni stopnji, na splošno pomeni več operativnih težav kot pa prednosti, saj se s tem močno oteži delovanje, povečajo se stroški in upade kakovost storitve. To velja predvsem za omrežja, za katera je značilen gost mešan promet.~~

Rezultat glasovanja (o točkah 3.11, 3.12, 3.13 in 3.14 se je glasovalo skupaj in so bile skupaj zavrnjene)

Za: 35

Proti: 67

Vzdržani: 2

Točka 3.13

Točka se črta:

~~Uvajanje tehničnega napredka se upočasnjuje in oteži. Inovacije, ki se pogosto hkrati uvajajo v fiksni (infrastruktura) in mobilni (železniški vozni park) delu, so ovirane. Birokracija in nekoristni vmesniki se bistveno povečajo, kar privede do višjih obratovalnih stroškov in počasnih postopkov odločanja.~~

Rezultat glasovanja (o točkah 3.11, 3.12, 3.13 in 3.14 se je glasovalo skupaj in so bile skupaj zavrnjene)

Za: 35
Proti: 67
Vzdržani: 2

Točka 3.14

Spremeni se tako:

Obstaja nevarnost, da se z Hložitevijo nalog upravljavca infrastrukture od nalog prevoznikov poleg tega še poveča odtujenost upravljavca mreže ali infrastrukture od končnih uporabnikov (potnikov in prevoznikov) ter prispeva k neupoštevanju njihovih zahtev v zvezi s kakovostjo storitev (zlasti točnostjo). Zato je treba na takih trgih vzpostaviti učinkovite regulatorne organe. V železniškem sistemu je zato treba ohraniti vlogo osrednjega akterja, ne da bi ob tem posegali v neodvisnost bistvenih nalog upravljavca infrastrukture.

Rezultat glasovanja (o točkah 3.11, 3.12, 3.13 in 3.14 se je glasovalo skupaj in so bile skupaj zavrnjene)

Za: 35
Proti: 67
Vzdržani: 2

Točka 3.19

Spremeni se tako:

Po drugi strani je analiza pokazala, da je položaj Učinki deregulacije v sektorju železniškega tovornega prometa so v številnih posameznih državah članicah in na posameznih trgih zelo različni katastrofalni. V nekaterih državah članicah, zlasti v državah članicah na vzhodu Evrope, je stanje problematično. Glavni razlog pa ni v sami deregulaciji, ampak je v tem, da posodabljanje in širitev železniškega omrežja ne potekata tako hitro kot posodobitev cestnih povezav ter da je treba v železniškem prometu plačevati za pravico do uporabe vlakovnih poti. V nekaterih državah pa se je obseg železniških storitev za potnike izjemno povečal, zato se po železnici prevaža mnogo več blaga kot doslej. Vedno večja konkurenca, zlasti na trgu storitev celotnih vlakovnih kompozicij, je imela pozitivne rezultate. Toda stanje na področju prevoza z enim vagonom, ki je v Evropi že dolgo časa problematično, se je v večini držav še naprej slabšalo, kar je vplivalo na omrežje in povzročilo opustitev železniške infrastrukture na območjih z omejenim prometom. Pri tem je treba opozoriti tudi, da konkurenca pri najdonosnejših povezavah prinaša izboljšave za določeno število povezav s celotnimi vlakovnimi kompozicijami. Toda to deloma negativno vpliva na prevoz s posamičnimi vagoni, ki se vedno bolj zmanjšuje. Med možnimi posledicami so opuščanje industrije na določenih območjih in pošiljanje na tisoče tovarnjakov na ceste. Številne udeležene strani brez zadržkov priznavajo. Iz sporočila Komisije je jasno, da deregulacija železniškega tovornega prometa v EU ni zadostovala za vzpostavitev novega, konkurenčnega trga na tem področju. Nekateri prevozniki celo trdijo, da se neposredno v nekaterih državah članicah zaradi liberalizacije na železnico ni preusmerila niti tona blaga.

Rezultat glasovanja

Za: 39
Proti: 72
Vzdržani: 3