



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.9.2018
COM(2018) 623 final

POROČILO KOMISIJE

o napredku pri pripravi na okrepljeno vlogo Agencije Evropske unije za železnice v skladu z Direktivo (EU) 2016/797 o interoperabilnosti železniškega sistema v Evropski uniji

POROČILO KOMISIJE

o napredku pri pripravi na okrepljeno vlogo Agencije Evropske unije za železnice v skladu z Direktivo (EU) 2016/797 o interoperabilnosti železniškega sistema v Evropski uniji

1. UVOD

Evropski parlament in Svet sta maja 2016 sprejela tehnični steber četrtega železniškega paketa, ki vključuje:

- Uredbo (EU) 2016/796 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o Agenciji Evropske unije za železnice in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 881/2004¹ (v nadaljnjem besedilu: uredba o Agenciji);
- Direktivo (EU) 2016/797 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o interoperabilnosti železniškega sistema v Evropski uniji² (v nadaljnjem besedilu: direktiva o interoperabilnosti);
- Direktivo (EU) 2016/798 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o varnosti na železnici³ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o varnosti).

Z začetkom veljavnosti tehničnega stebra četrtega železniškega paketa se je vloga Agencije Evropske unije za železnice (v nadaljnjem besedilu: Agencija) bistveno razširila. Od 16. junija 2019 bo Agencija postala organ EU, odgovoren za izdajanje dovoljenj za dajanje železniških vozil na trg in izdajanje enotnih varnostnih spričeval prevoznikom v železniškem prometu. Agencija bo prav tako postala sistemski organ za evropski sistem za upravljanje železniškega prometa (ERTMS), kar vključuje projekte za odobritev opreme ob progi v okviru ERTMS.

Učinkovito izvajanje tehničnega stebra četrtega železniškega paketa po eni strani zahteva, da je zakonodajni okvir zaključen tako v smislu držav članic, ki paket prenesejo v nacionalno pravo, kot tudi Komisije, ki sprejme zahtevane delegirane in izvedbene akte, po drugi strani pa, da ima Agencija na voljo potrebne človeške vire, notranje postopke in sporazume z vsemi 26 nacionalnimi varnostnimi organi.

Polno korist četrtega železniškega paketa je mogoče doseči samo, če se izvede v celoti po vsej EU. Bistveno je, da si vse udeležene strani v železniškem sektorju prizadevajo za odstranitev preostalih administrativnih in tehničnih ovir ter pri tem sodelujejo. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti vzpostavitvi skupnega pristopa k varnostnim predpisom in predpisom o interoperabilnosti.

V tem poročilu je opisan napredek pri pripravi na okrepljeno vlogo Agencije, kot se zahteva v členu 53(1) direktive o interoperabilnosti.

¹ UL L 138, 26.5.2016, str. 1.

² UL L 138, 26.5.2016, str. 44.

³ UL L 138, 26.5.2016, str. 102.

2. NAPREDEK PRI PRIPRAVAH NA OKREPLJENO VLOGO AGENCIJE EVROPSKE UNIJE ZA ŽELEZNICE

2.1. Prenos s strani držav članic EU

V skladu s členom 33 direktive o varnosti in členom 57 direktive o interoperabilnosti morajo vse države članice do 16. junija 2019 začeti izvrševati zakone, predpise in upravne določbe, ki so potrebni za izpolnjevanje določb tehničnega stebra četrtega železniškega paketa. Četrti železniški paket v upravičenih primerih državam članicam dovoli, da obdobje prenosa podaljšajo za eno leto, tj. do 16. junija 2020. Države članice, ki potrebujejo podaljšanje, morajo do 16. decembra 2018 obvestiti Agencijo in Komisijo ter predstaviti razloge za takšno podaljšanje.

Komisija pozorno spremlja napredek držav članic pri pripravi in sprejemanju nacionalne zakonodaje ter z njimi tudi redno razpravlja. Komisija državam članicam zlasti zagotavlja smernice o tem, kako organizirati prehodno obdobje med starim in novim režimom. Kljub pozitivnim kazalnikom je še prezgodaj za potrditev, da bo veliko število držav članic do 16. junija 2019 preneslo tehnični steber četrtega železniškega paketa.

2.2. Razvoj delegiranih in izvedbenih aktov

Tehnični steber četrtega železniškega paketa zahteva, da Komisija sprejme veliko število delegiranih in izvedbenih aktov za dopolnitev zakonodajnega okvira tehničnega stebra.

Poleg tega je nujno in se pričakuje, da bo januarja 2019 o revizijah tehničnih specifikacij za interoperabilnost (v nadaljnjem besedilu: TSI) v zvezi z novimi zahtevami, določenimi v četrtem železniškem paketu, ter Izvedbenega sklepa Komisije o evropskem registru dovoljenih tipov vozil glasoval odbor za interoperabilnost in varnost železnice. Izvedbeni sklepi Komisije, ki določajo specifikacije za evropski register vozil in register infrastrukture, bodo sprejeti v letu 2018 oziroma 2019.

Seznam aktov, ki so bili sprejeti/morajo biti sprejeti, je naveden v prilogi tega poročila.

Prehodne klavzule preprečujejo podvajanje postopkov ali ponovno ocenjevanje vlog, predloženih nacionalnim varnostnim organom, ki pa jih bo Agencija zaključila po 16. juniju 2019.

2.3. Urejanje nacionalnih predpisov

Tehnični steber četrtega železniškega paketa ne bo izboljšal interoperabilnosti in varnosti v Evropi samo zaradi okrepljene vloge Agencije in nadaljnje harmonizacije tehničnih specifikacij. Nujen pogoj za izvajanje četrtega železniškega paketa je zmanjšanje velikega števila prekrivajočih se in nepreglednih nacionalnih predpisov. Prevozniki v železniškem prometu in proizvajalci železniških proizvodov imajo že leta težave zaradi nezadostne preglednosti in kopičenja predpisov v evropskem železniškem območju.

Agencija za hitro izboljšanje delovanja evropskega železniškega območja sodeluje z nacionalnimi varnostnimi organi pri odpravljanju nad 14 000 zastarelih ali odvečnih nacionalnih predpisov. To vključuje odpravo nepotrebnih stopenj postopka, ki bi lahko ovirale neoviran dostop železniških storitev do infrastrukture. Po nedavnih podatkih Agencije je bil dosežen precejšen napredek in število nacionalnih predpisov, zlasti v zvezi s tirnimi vozili, se je zmanjšalo na manj kot 10 % začetnega števila.

2.4. Razvoj pripravljenosti Agencije

Nova uredba o Agenciji je uvedla pomembne spremembe, ki okrepijo vlogo Agencije in ji zagotovijo potrebne instrumente za doseganje tega cilja. Te spremembe zadevajo upravljanje Agencije, njena sredstva, zmogljivosti in sposobnosti ter orodja IT in različne druge spretnosti.

a) Upravljanje

Najpomembnejša sprememba na področju upravljanja je uvedba režima zaračunavanja za izdajanje spričeval, dovoljenj in odobritev ter pritožbeni postopek, ki omogoča strankam, ki jih zadevajo odločitve Agencije, da uveljavijo ustrezna pravna sredstva. Komisija je sprejela izvedbene akte o pravilih o delovanju odbora za pritožbe Agencije ter ravneh in načelih za pristojbine in dajatve, ki jih zaračunava Agencija.

Odbor za pritožbe Agencije bo nudil neodvisen in nepristranski pritožbeni mehanizem. V celoti naj bi začel delovati do 16. junija 2019, v teku pa je postopek izbiranja članov odbora, ki zadeva tako Komisijo kot tudi upravni odbor Agencije, in sicer je slednji zadolžen s tem, da uradno imenuje člane in predsednika.

Za zagotovitev nepristranskih in učinkovitih storitev bo Agencija vlagateljem zaračunala vse stroške opravljenih storitev, vključno z nadomestilom za stroške s strani nacionalnih varnostnih organov za njihov prispevek pri ocenjevanju vlog glede na ustrezne nacionalne predpise. Zaradi negotovosti v prehodnem obdobju, ki so pojasnjene v oddelku 3 tega poročila, bo režim sprva temeljil na spremenljivih stopnjah, odvisno od časa, porabljenega za vsako vlogo. Vendar klavzula o reviziji poziva k oceni sistema z namenom uvedbe fiksnih stopenj v prihodnosti vsaj za del pristojbin in dajatev.

b) Sredstva, zmogljivost in sposobnosti

Za namen vzpostavitve delovnih metod, sredstev in načrtovanja to poročilo temelji na predpostavki, da bo večina držav članic EU upoštevala rok za prenos 16. junij 2019.

Po izteku roka za prenos je pričakovati bistveno povečanje delovne obremenitve, ki se bo sčasoma verjetno še povečala. Agencija in nacionalni varnostni organi si s pomočjo drugih organov v železniškem sektorju vsi na svojem področju odgovornosti po najboljših močeh prizadevajo napovedati prihodnji razvoj delovne obremenitve Agencije. Vendar je zaradi možnosti, ki so na voljo železniškemu sektorju v okviru četrtega železniškega paketa, treba priznati, da je dejansko spremembo delovne obremenitve zaradi dela z dovoljenji in spričevali še vedno težko predhodno določiti, prav tako tudi njen vpliv in čas. Poleg novih nalog izdajanja dovoljenj in spričeval je treba vzdrževati zmožnost Agencije, da opravlja druge glavne zakonsko predpisane naloge, kot so tehnična pomoč in priporočila Komisiji glede politik.

Za spremljanje pripravljenosti železniškega sektorja, da uresniči tehnični steber četrtega železniškega paketa, je bila ustanovljena skupina za upravljanje pod odgovornostjo upravnega odbora Agencije. Sestavljajo jo vodstveno osebje nekaterih nacionalnih varnostnih organov, predstavniki združenj iz sektorja, ki jih to najbolj zadeva, predstavnik Evropske agencije za varnost v letalstvu ter izvršni direktor Agencije in predstavnik Komisije.

Poleg tega bo uvedba plačljivih dejavnosti zahtevala vzpostavitev sistema virov in notranjih postopkov znotraj Agencije, ki bodo zagotovili opredelitev in spremljanje

zakonsko predpisanih in plačljivih nalog, zajeti pa bodo potrebni finančni in človeški viri.

Agencija prilagaja svojo organizacijsko strukturo, da izboljša učinkovitost svojih notranjih sredstev in zagotovi jasno ločevanje med različnimi nalogami. Ta nova struktura naj bi uvedla razdelitev med plačljivimi in svetovalnimi nalogami. Prisoten bo tudi element prožnosti za prilagoditev dodelitve osebja z ustreznim notranjim in zunanjim strokovnim znanjem, če bo to zahtevala delovna obremenitev.

V okviru načrtovanega števila delovnih mest v proračunu Agencije za leto 2018 in predloga proračuna za leto 2019 je Agencija določila 24 delovnih mest, ki jih obravnava kot potrebne, da lahko prevzame svojo novo vlogo in odgovornosti. Glede na tveganja, s katerimi se Agencija sooča zaradi zunanjih dejavnikov, povezanih s prehodnim obdobjem, je bistven predpogoj pravočasno privabljanje potrebnih človeških virov z ustreznimi kvalifikacijami za naloge. V letu 2018 bodo potekala znatna prizadevanja pri zaposlovanju, da se zapolnijo vsa prosta delovna mesta.

c) Orodja IT in različne spretnosti

Začelo se je delo na skupnem orodju IT za vložitev vlog Agenciji ali nacionalnemu varnostnemu organu. Nov pravni okvir zahteva razvoj informacijskega in komunikacijskega sistema z virtualno funkcijo „vse na enem mestu“ (VEM), ki bo podpirala vlagatelje, Agencijo in nacionalne varnostne organe pri opravljanju njihovih nalog v zvezi z enotnimi varnostnimi spričevali, izdajanju dovoljenj za vozila in odobritvami projektov ob progi ERTMS. Osnovne funkcijske in tehnične specifikacije VEM je upravni odbor Agencije sprejel septembra 2017. Začetek delovanja prve izdaje, ki vključuje vse potrebne funkcije, je načrtovan za julij 2018, uporabila pa se bo za prehodno izvajanje, ki ga bo Agencija v skladu z dogovorom izvedla skupaj z nacionalnimi varnostnimi organi. VEM bi moral biti v celoti funkcionalen februarja 2019 in bo omogočal vlagateljem, ki zaprosijo za dovoljenja za vozila, da predložijo prve vloge. Končna različica bo upoštevala povratne informacije, prejete med prehodnim izvajanjem in učnimi primeri, ter izvajala vse preostale sekundarne funkcije. Predvidoma bo na voljo najpozneje 16. junija 2019.

Druga orodja IT, ki jih trenutno uporablja Agencija, je treba posodobiti s pomočjo sodelovanja med Komisijo, Agencijo in državami članicami za izboljšanje učinkovite komunikacije in zagotavljanja ključnih informacij med vsemi akterji, ki so odgovorni za varne in interoperabilne železnice. V prihodnosti bo odgovornost prevoznika v železniškem prometu, da pred uporabo preveri, ali je bilo za določeno vozilo izdano dovoljenje za dajanje na trg in ali je združljivo s potjo, na kateri naj bi delovalo. To nalogo bodo prevozniki v železniškem prometu izpolnili tako, da bodo informacije poiskali v registru vozil in registru infrastrukture.

Specifikacije za register infrastrukture (RINF) bodo do junija 2019 posodobljene z izboljšanim nizom parametrov za infrastrukturo, ki omogočajo preverjanje tehnične združljivosti med vozilom in potjo v skladu s členom 23 direktive o interoperabilnosti in izvedbenim sklepom Komisije o specifikacijah RINF. Po posodobitvi bo naloga držav članic, da RINF ustrezno zapolnijo.

Poleg tega bo treba prilagoditi registre dovoljenj za vozila in tipov vozil. Decembra 2017 je Agencija izdala priporočilo o specifikaciji za evropski register vozil iz člena 47

direktive o interoperabilnosti. Priporočilo o reviziji evropskega registra dovoljenih tipov vozil iz člena 48 direktive o interoperabilnosti bo izdano pozneje v letu 2018.

Za zagotovitev nemotenega prehoda in pridobitev potrebnega strokovnega znanja je Agencija junija 2017 z nacionalnimi varnostnimi organi začela delo na „učnih primerih“, ki zajemajo dovoljenja za vozila in varnostna spričevala. Pozno leta 2018 bo uvedla prehodno izvajanje, da preizkusi postopke in sisteme. Na ta način bo Agencija pridobila izkušnje in razvila notranje delovne metode ter se seznanila z uporabami in projekti, ki se bodo morda nadaljevali po 16. juniju 2019 in bodo zato v pristojnosti Agencije.

Če se bodo vlagatelji in nacionalni organi strinjali, bo Agencija od sredine leta 2018 začela predhodno obravnavati vlagatelje, katerih varnostna spričevala potečejo po 16. juniju 2019.

Agencija za podporo vlagateljev pri uporabi novih pravil pripravlja navodila za oddajo vlog, ki zadevajo dovoljenja za vozila in varnostna spričevala. Ustrezna pripravljalna dela so se začela leta 2017. Prva različica navodil za oddajo vlog, ki zadevajo dovoljenja za vozila, bo pripravljena do konca julija 2018 za uporabo pri prehodnem izvajanju. Navodila za oddajo vlog za enotna varnostna spričevala bodo upoštevala skupne varnostne metode in zagotovila vse dodatne informacije, ki se zdijo potrebne, med drugim v zvezi s kulturo varnosti ter človeškimi in organizacijskimi dejavniki. Posodobljene različice navodil za oddajo vlog, ki upoštevajo rezultate prehodnega izvajanja in učne primere, bodo izdane veliko pred 16. junijem 2019.

Za vzpostavitev postopkov za odobritev opreme ob progi v okviru ERTMS sta Komisija in Agencija začeli razprave z železniškim sektorjem. Leta 2017 so bili izvedeni štirje učni primeri. Na tej osnovi je Komisija sprejela priporočilo za odobritev opreme ob progi v okviru ERTMS. Pričakuje se, da se bo v letu 2018 več držav članic EU vključilo v ta postopek, kar bo Agenciji omogočilo, da razvije notranje smernice za postopek za odobritev opreme ob progi v okviru ERTMS. Vzpostavitev Agencije kot sistemski organ za spremljanje interoperabilnosti rešitev ERTMS za železniško infrastrukturo kot del četrtega železniškega paketa bo verjetno znatno pospešil harmonizacijo uvajanja ERTMS.

Leta 2016 so se Agencija in nacionalni varnostni organi dogovorili o dokumentu o stališču v zvezi z oblikovanjem skupine strokovnjakov. Do sredine leta 2018 morajo nacionalni varnostni organi imenovati svoje strokovnjake, da lahko Agencija dokonča njihovo usposabljanje o zahtevah za sodelovanje pred 16. junijem 2019. Če se ugotovijo vrzeli v določenih področjih strokovnega znanja, se vzpostavi postopek za določitev strokovnjakov, ki niso del nacionalnih varnostnih organov, za vključitev v skupino strokovnjakov. Mehanizmi za sodelovanje znotraj skupine strokovnjakov bodo dodatno preizkušeni med prehodnim izvajanjem.

2.5. Napredek pri sporazumih o sodelovanju med Agencijo in nacionalnimi varnostnimi organi

Uredba o Agenciji zahteva, da Agencija in vsi nacionalni varnostni organi sklenejo sporazume o sodelovanju v zvezi z izvajanjem nalog podeljevanja varnostnih spričeval in dovoljenj za vozila na podlagi smernic in seznama glavnih elementov, ki jih opredeli upravni odbor Agencije.

Smernice in seznam glavnih elementov je upravni odbor Agencije sprejel junija 2018. Agencija bo vodila pogajanja o sporazumih o sodelovanju s posameznimi nacionalnimi

varnostnimi organi v pričakovanju, da jih sklene, preden prevzame svoje nove odgovornosti.

3. OCENA NEGOTOVOSTI V PREHODNEM OBDOBJU

Prehod od izključno svetovalne agencije z zakonsko predpisanimi nalogami za zagotavljanje tehničnih priporočil Komisiji in državam članicam k enoti za izdajanje dovoljenj/spričeval, ki ustvarja prihodek, v pretežno nepredvidljivem okolju ustvari številne neizogibne izzive, ki si jih Agencija in Komisija prizadevata premagati. Poseben vir negotovosti je nepredvidljivo število vlog, ki jih Agencija lahko pričakuje od sredine leta 2019 naprej, in posledično višina prihodka, ki ga bo ustvarila. V okviru predvidevanja teh tveganj je potrebna skrbna analiza potreb po proračunu Agencije v prehodnem obdobju.

Prehodno obdobje 2019–2020 zaznamuje dodatna plast negotovosti v zvezi s prenosom določb tehničnega stebra četrtega železniškega paketa s strani vseh držav članic EU do 16. junija 2019, saj je na voljo možnost, da zahtevajo podaljšanje obdobja za prenos za 12 mesecev. Zaradi tega je težje predvideti delovno obremenitev za Agencijo; predvideno je omejeno število vlog, ki mu bo morda sledilo najvišje število vlog v zaporednih obdobjih zaradi podaljšanja roka za prenos, uvedenega s tehničnim stebrom četrtega železniškega paketa. Države članice morajo do 16. decembra 2018 Komisijo in Agencijo obvestiti o kakršnem koli podaljšanju obdobja za prenos dlje od 16. junija 2019.

Pravočasna sklenitev sporazumov o sodelovanju, vključno s porazdelitvijo nalog in prihodka, je nujno potrebna, da lahko Agencija v celoti izpolni svoj nov sklop nalog kot enota za izdajanje dovoljenj in spričeval. Če ne bi prišlo do sklenitve takšnih sporazumov ali če bi prišlo do zamude, bi to lahko negativno vplivalo na sposobnost Agencije, da izpolni svoje obveznosti. Agencija je popolnoma odgovorna za lasten prispevek ter za celoten postopek izdajanja dovoljenj in spričeval, vključno z ocenami nacionalnih predpisov s strani nacionalnih varnostnih organov. Agencija tesno sodeluje z mrežo nacionalnih varnostnih organov, da bi zmanjšala tveganje poznih sklenitev sporazumov o sodelovanju.

Glede na naravo dejavnosti Agencije bo potrebna skrbnost in natančno spremljanje razvoja v državah članicah ter v železniškem sektorju, da se število negotovosti v prehodnem obdobju zmanjša na najmanjšo sprejemljivo raven.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Železniški sektor potrebuje nujno izvedbo tehničnega stebra četrtega železniškega paketa, saj uvaja sistem resnično preglednih in nepristranskih železniških predpisov na ravni EU z odpravo nepotrebnih nacionalnih ovir.

Komisija in Agencija sta sprejeli regulativne in organizacijske ukrepe, da zagotovita okrepljeno vlogo Agencije od 16. junija 2019. Agencija je okrepila svoja prizadevanja, da bi povečala svoje zmogljivosti za doseganje zahtevanih ciljev v svoji novi vlogi do 16. junija 2019. Komisija aktivno spremlja pripravljenost Agencije s svojim članstvom v izvršilnem odboru in upravnem odboru Agencije ter s tesnim in rednim sodelovanjem med obema institucijama.

Vendar je velik del uspeha tehničnega stebra četrtega železniškega paketa odvisen od pravočasnega in popolnega prenosa s strani držav članic ter zagotavljanja tako zahtevane kakovosti in količine strokovnega znanja kot tudi rezultatov, za katere so odgovorni nacionalni varnostni organi.

Agencija mora ohraniti svojo sposobnost, da izpolni druge glavne zakonsko predpisane naloge in se hkrati pripravi na nove naloge. Zlasti je ključnega pomena specializirano osebje z visoko stopnjo strokovnega znanja in jezikovnih spretnosti. Osebje, zaposleno v letih 2018/2019, bo treba financirati s subvencijami, dokler se ne ustvarijo pristojbine in dajatve od izdajanja spričeval in dovoljenj ob koncu leta 2019 in pozneje.

Nujen predpogoj, da lahko Agencija uspešno prevzame svojo novo vlogo in odgovornosti, je odprto, učinkovito, predano in iskreno sodelovanje nacionalnih varnostnih organov v skladu z mandatom četrtega železniškega paketa. Vsaka resna zamuda pri sklenitvah sporazumov o sodelovanju in zagotavljanju vložkov v zvezi z odločitvami Agencije glede izdaje dovoljenj in spričeval lahko privede do uvedbe formalnih postopkov proti posameznim državam članicam zaradi neizvajanja zakonodaje EU in kršenja načela iskrenega sodelovanja.

Tveganje prekomerne delovne obremenitve pri zagotavljanju odobritev projektov za opreme ob progi v okviru ERTMS zahteva večjo zavezanost držav članic in upravljavcev infrastrukture za boljšo napoved javnih naročil opreme ob progi tako za zaveze glede evropskega načrta za uvedbo ERTMS kot tudi druge infrastrukturne projekte v okviru ERTMS. Komisija in evropski koordinator ERTMS na pregleden in predvidljiv način sodelujeta pri izboljšanju uvajanja ERTMS.

Komisija poziva države članice in nacionalne varnostne organe, da okrepijo svoja prizadevanja za uresničitev enotnega evropskega železniškega območja. Komisija upa, da bo do zahtev za podaljšanja rokov za prenos prišlo samo izjemoma in na podlagi realističnih, objektivnih utemeljitev.