



Briuselis, 2013 01 30
COM(2013) 25 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

**KETVIRTASIS GELEŽINKELIŲ DOKUMENTŲ RINKINYS. BENDROS EUROPOS
GELŽINKELIŲ ERDVĖS SUKŪRIMAS EUROPOS KONKURENCINGUMUI IR
AUGIMUI SKATINTI**

(Tekstas svarbus EEE)

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

**KETVIRTASIS GELEŽINKELIŲ DOKUMENTŲ RINKINYS. BENDROS EUROPOS
GELEŽINKELIŲ ERDVĖS SUKŪRIMAS EUROPOS KONKURENCINGUMUI IR
AUGIMUI SKATINTI**

(Tekstas svarbus EEE)

1. ĮVADAS

2011 m. Baltojoje knygoje dėl transporto¹ išdėstyti bendros Europos geležinkelių erdvės sukūrimo vizija ir Komisijos modelis, kaip užtikrinti ilgalaikės perspektyvos ES transporto konkurencingumą sprendžiant numatomo augimo, kuro tiekimo saugumo ir priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimo uždavinius. Kadangi kituose sektoriuose priklausomybę nuo naftos mažinti sunku, svarbus politikos aspektas – didinti geležinkelių reikšmę. Tačiau tą tikslą galima pasiekti tik tada, jei geležinkelio paslaugos būtų teikiamos efektyviai ir patraukliai, jei pašalintume reguliavimo ir rinkos trūkumus, patekimo į rinką kliūtis ir sudėtingas administracinės procedūras, kurios riboja efektyvumą ir konkurencingumą.

Europos geležinkelių sektoriaus apyvarta sudaro 73 mlrd. EUR²; joje dirba 800 000 asmenų³. Kasmet į geležinkelio sektorių valdžios institucijos investuoja dideles sumas. 2009 m. valdžios sektorius išmokėjo 20 mlrd. EUR už įsipareigojimus, susijusius su viešąja paslauga, o viešojo sektoriaus investicijos į infrastruktūrą sudarė 26 mlrd. EUR⁴.

Daugumoje ES valstybių narių valdžios institucijų mokėjimai gerokai padidėjo, o keleivio kilometrų rodiklis augo lėčiau. Bendras keleivio kilometrų skaičius nuo 2005 iki 2010 m. išaugo 4,3 %⁵. Didelės valstybės investicijos, ypač ES-10 valstybėse narėse, kuriose per šešerius metus subsidijų išmokos išaugo daugiau nei dvigubai, nepadėjo užtikrinti, kad atitinkamai didėtų ir geležinkelio paslaugų paklausa. Tai iš dalies įvyko dėl nesugebėjimo pašalinti veiklos efektyvumo trūkumų, kuriuos lėmė tinkamų paskatų konkuruoti stoka. Negana to, kai kuriose valstybėse narėse valstybės finansavimas skiriamas tiesiogiai, be konkurso. Siekiant užtikrinti tvarų augimą ir teigiamą poveikį viešiesiems finansams, būtina skubiai didinti efektyvumą.

Nors keliose rinkose būta teigiamų pokyčių, krovinių vežimo rinkoje nuo 2000 m. gabenimas geležinkeliais sumažėjo nuo 11,5 iki 10,2 %⁶. Per tą patį laikotarpį keleivių vežimas geležinkelių transportu ES vidaus maršrutais liko maždaug pastovus, apie 6%. Vežimui geležinkeliu vidaus maršrutais tenkanti rinkos segmentų raida 2005–2010 m. valstybėse narėse buvo nevienoda – nuo didesnio kaip 10 % smukimo Vengrijoje iki daugiau nei 20 %

¹ „Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas“, COM(2011)144 galutinis.

² Įskaitant infrastruktūros valdytojus, kurie yra integruoti su geležinkelio įmonėmis (kontroliuojančiosiomis bendrovėmis)

³ Keleivių vežimo sferoje dirba 463 000 asmenų

⁴ Keleivių vežimo geležinkelių transportu vidaus maršrutais paslaugų rinkos atvėrimo poveikio vertinimas

⁵ 2011 m. Baltoji knyga dėl transporto

⁶ SWD(2012) 246 final/2

augimo Švedijoje⁷. Tokia padėtis susiklostė nepaisant to, kad per tą patį laikotarpį pradėta eksploatuoti 6 000 km greitųjų traukinių linijų⁸. Greitųjų traukinių tinklai atėmė rinkos dalį iš oro transporto, tapo mėgstamiausia keleivių transporto priemone tam tikrais maršrutais, o daugelyje maršrutų padėjo geležinkelio transportui konkuruoti efektyviau. Numatoma, kad greitųjų traukinių rinkos dalis, palyginti su visų kitų transporto rūšių, 2020–2035 m. augs sparčiausiai⁹ ir šiame segmente bus užtikrinta didelių augimo, investicijų ir užimtumo galimybių, kurias šiuo dokumentų rinkiniu siekiama plėtoti toliau.

Naujausios Eurobarometro apklausos¹⁰ duomenimis, vos 6 % europiečių bent kartą per savaitę važiuoja traukiniu¹¹. Reitinguodami paslaugų rinkas vartotojai¹² geležinkelio paslaugoms skyrė 27-tą vietą iš 30-ties galimų – ypač prastai įvertintas palyginamumas ir poreikių patenkinimas. Pagal nusiskundimų skaičių ta rinka yra antroje vietoje (mastai visoje ES labai skiriasi). Vartotojai netiki, kad problemos gali būti išspręstos tinkamai. Nuo XX a. dešimtojo dešimtmečio vidurio kai kuriose Europos Sąjungos dalyse (ypač santykinai naujesnėse valstybėse narėse), kuriose sumažėjo investicijų, įsisuko uždaras ratas: senstant infrastruktūrai ir riedmenims geležinkelio paslaugos neteko patrauklumo, ypač atsižvelgiant į tai, kad augant gerovei vis daugiau gyventojų įsigijo automobilius. Susisiekimui miestuose dažnai naudojamos lengvaisiais automobiliais, o 59 % europiečių niekada nevažiuoja priemiestiniais traukiniais. Atsižvelgiant į tas aplinkybes ir į tai, kad 75 % ES gyventojų gyvena mieste, esama didelių keleivių vežimo geležinkelio transportu priemiestiniais ir regioniniais maršrutais rinkos plėtros galimybių, ypač kai keliuose daugėja spūsčių¹³.

2. ESAMA BŪKLĖ

Pirmuosiuose teisės aktuose, kuriais siekta kurti geležinkelio vidaus rinką, kuri padėtų užtikrinti, kad sektorius taptų našesnis ir geriau prisitaikęs prie klientų poreikių, buvo apibrėžti pagrindiniai geležinkelio efektyvumo tobulinimo principai, tarp kurių – palaipsnis rinkos atvėrimas, nepriklausomų geležinkelio įmonių ir infrastruktūros valdytojų įsteigimas, infrastruktūros valdytojų ir geležinkelio įmonių apskaitos atskyrimas. Nuo 2000 m. tie principai buvo pamažu įgyvendinami, ypač trimis vienas po kito priimtais ES teisės aktų rinkiniais. Tačiau geležinkelio transportui tenkanti ES vidaus transporto dalis liko nedidelė, iš dalies dėl patogumo aspektų (pavyzdžiui, geležinkelis nepatogus daugeliui trumpo nuotolio kelionių mieste, pavyzdžiui, norint apsipirkti), bet taip pat dėl konkurenciją ribojančių patekimo į rinką kliūčių.

2012 m. dalis tų teisės aktų supaprastinti, konsoliduoti ir svariai papildyti Direktyva 2012/34/ES, kuria sukuriamą bendra Europos geležinkelių erdvė¹⁴; ta direktyva patobulintos galiojančios geležinkelio sektoriaus konkurencijos, reguliavimo įstaigų priežiūros ir finansinės struktūros nuostatos. Ja padidinama nacionalinių reguliavimo įstaigų galia, patobulinama investicijų į geležinkelį sistema ir užtikrinamos vienosnės galimybės naudotis geležinkelio infrastruktūra ir su geležinkeliu susijusiomis paslaugomis. Direktyva įsigaliojo 2012 m. gruodžio 15 d. ir turi būti perkelta iki 2015 m. vidurio.

⁷ SDG ataskaita „Tolesni Europos lygmens veiksmai“ (2012 m..)

⁸ *Everis* tyrimas apie rinkos atvėrimo reguliavimo variantus (2010 m.)

⁹ SDG ataskaita „Tolesni Europos lygmens veiksmai“ (2012 m..)

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf.

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf.

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm.

¹³ Keleivių vežimo geležinkelių transportu vidaus maršrutais paslaugų rinkos atvėrimo poveikio vertinimas

¹⁴ Direktyva 2012/34/EB

ES priemonės taikytos ne tik rinkai atverti, bet ir nacionalinių tinklų sąveikai bei saugai didinti. Labiau europiniu požiūriu į geležinkelį siekiama gerinti vežimo tarpvalstybiniais maršrutais sąlygas, kad būtų galima išnaudoti geležinkelio konkurencinį pranašumą tolimuosiuose maršrutuose ir sukurti bendrą rinką mažesnę kainą siūlantiems geležinkelio įrangos tiekėjams. Pavyzdžiui, *Shift2Rail*¹⁵ iniciatyva galėtų padėti plėtoti geležinkelio paslaugas kaip transporto rūšį, nes būtų skatinamos esminės keleivinių riedmenų, krovinių vežimo, eismo valdymo sistemų ir geležinkelio infrastruktūros inovacijos.

Į geležinkelio infrastruktūrą investuotos didelės lėšos. Nauja TEN-T politika¹⁶ siekiama sukurti itin efektyvų Europos transporto tinklą su stipriomis pagrindinėmis geležinkelio arterijomis. Komisija pasiūlė naują infrastruktūros finansavimo priemonę (Europos infrastruktūros tinklų priemonę (EITP)), kuria bus padedama siekti tų prioritetų kitu finansinio programavimo laikotarpiu¹⁷. Nauja ES infrastruktūros politika sukuria reguliavimo sistema ir teikiamas finansavimas, kurių reikia norint užbaigti kurti pagrindinį geležinkelio tinklą, kaip svarbų vidaus rinkos elementą. Investicijos į infrastruktūrą yra labai svarbios, bet norint išnaudoti geležinkelių potencialą jų nepakanka. Tam taip pat reikia struktūrinių pokyčių, kad didinant valdymo ir rinkos atvėrimo patikimumą ir skaidrumą išaugtų veiklos efektyvumas ir paslaugų kokybė.

2012 m. birželio 28–29 d. Europos Vadovų Tarybos posėdyje valstybių ir vyriausybių vadovai patvirtino Susitarimą dėl ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo¹⁸, kuriuo siekiama stiprinti bendrąją rinką šalinant jos kliūtis, kad būtų skatinamas augimas ir darbo vietų kūrimas tinklo pramonės šakose. Po to, 2012 m. spalio mėn. priimdama „II bendrosios rinkos aktą“¹⁹ Komisija ketvirtąjį geležinkelių dokumentų rinkinį nurodė kaip vieną pagrindinių iniciatyvų augimui Europos Sąjungoje skatinti.

Šis teisės aktų rinkinys parengtas siekiant pašalinti likusias bendros Europos geležinkelių erdvės kūrimo kliūtis.

3. KO SIEKIAME

3.1. Infrastruktūros valdymas

Kai kuriose pasaulio dalyse, antai Šiaurės Amerikoje, esama konkuruojančių geležinkelio infrastruktūrų, o Europos Sąjungoje didžioji tinklo dalis valstybių lygmeniu suprojektuota kaip vienintelis tinklas. Be to, infrastruktūros naudojimo našumas priklauso nuo jo intensyvumo. Todėl Europos Sąjungoje infrastruktūra veikiausiai liks natūralia monopolija. Siekiant užtikrinti teisingas ir vienodas sąlygas visoms geležinkelio įmonėms, galiojančiuose ES teisės aktuose reikalaujama iš dalies atskirti infrastruktūros valdytojus, kurie valdo tinklą, ir geležinkelio įmones, kurios teikia vežimo geležinkeliu paslaugas. Reikia, kad apmokestinimas ir pralaidumo paskirstymas būtų vykdomi visiškai nepriklausomai, nes šie veiksniai yra ypač svarbūs užtikrinant vienodas naudojimosi sąlygas.

Tačiau infrastruktūros valdytojai, kaip natūralūs monopolininkai, ne visada atsiliepia į rinkos poreikius, o atsižvelgiant į naudotojų patirtį galima daryti prielaidą, kad dabartinis valdymo būdas nesuteikia pakankamų paskatų į tuos poreikius reaguoti. Ypač daug aštrios kritikos nauji rinkos dalyviai pažėrė infrastruktūros valdytojams kontroliuojančiųjų bendrovių

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

¹⁶ COM (2011) 650final/2.

¹⁷ COM/2011/0665 final

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12

¹⁹ COM(2012) 573 final

struktūrose, esą pastarieji jiems, palyginti su rinkos senbuviais, kartais smarkiai padidindavę rinkliavas už galimybę naudotis keliais ir stotimis.

Nevienodas informavimas reiškia, kad rinkos senbuviai turi konkurencinį pranašumą, be to, kai neužtikrinamas finansinis skaidrumas, lieka nuolatinė kryžminio subsidijavimo rizika. Tokio pranašumo pavyzdžiu gali būti su viešąja paslauga susijęs vežimo geležinkeliu įsipareigojimas, kuris Saksonijos-Anhalto žemėje buvo tiesiogiai suteiktas bendrovei *Deutsche Bahn* (DB) remiantis DB patronuojamos bendrovės *DB Regio* įsipareigojimu 15 metų kompensuoti bet kokį mokesčio už galimybę naudotis bėgių keliu padidinimą²⁰. Tos papildomos geležinkelio įmonės išlaidos, susijusios su galimybe naudotis infrastruktūra, vėliau būtų kontroliuojančiosios bendrovės lygmeniu kompensuotos padidinus pajamas iš tų pačių mokesčių, kuriuos surenka infrastruktūros valdytojas. Tokiu kompensavimu gali pasinaudoti tik integruotos geležinkelio struktūros.

Galiojančiais atskyrimo reikalavimais neužkertamas kelias interesų konfliktui, o funkcijos, kurios šiuo metu nėra apibrėžtos kaip pagrindinės, kaip antai investicijų planavimas, finansavimas ir priežiūra, lėmė kai kurių naujų rinkos dalyvių diskriminavimą. Pavyzdžiui, Italijos konkurencijos taryba nubaudė *Ferrovie dello Stato* ir skyrė 300 000 EUR baudą, nes buvo nustatyta, kad ta bendrovė per patronuojamąsias bendroves taikė „vieningą kompleksinę strategiją“, kad *Arenaways* (konkurentas, kuris priimant sprendimą jau buvo bankrutavęs) 2008–2011 m. negalėtų naudotis pelningu maršrutu Milanai–Turinas²¹. Panašiai Prancūzijos konkurencijos taryba neseniai bendrovei SNCF skyrė 60,9 mln. EUR baudą už įvairius antikonkurencinius veiksmus po Prancūzijos krovinių vežimo geležinkelių transportu rinkos atvėrimo 2006 m. Būdama deleguotąją infrastruktūros valdytoją, SNCF rinko konfidencialią informaciją apie jos konkurentų pateikiamas paraiškas dėl traukinių linijų ir naudojo ją krovinių vežimu užsiimančios patronuojamosios įmonės *SNCF Fret* komerciniams interesams²².

Pagal dabartinę sistemą europinis ir skirtingų transporto rūšių bendradarbiavimas nėra skatinamas. Reikalinga pagrindinė ES geležinkelio sistema, kuriai veikiant įmanoma pasiekti maksimalų tinklo poveikį. Dabartine Komisijos TEN-T politika, nauju Europos infrastruktūros tinklų priemonės pasiūlymu ir galiojančiomis krovinių gabenimo geležinkelių transportu koridorių taisyklėmis²³ siekiama padidinti geležinkelio pralaidumą, efektyvumą ir patrauklumą klientams, tačiau visą tų priemonių potencialią naudą galima pasiekti tik tada, kai bus pašalintos kliūtys, trukdančios infrastruktūros valdytojams efektyviai vykdyti veiklą, ir kai ta veikla taps europinio pobūdžio.

Be to, pasirodė sunku į nacionalinę teisę perkelti galiojančius atskyrimo reikalavimus, kuriais užtikrinamas infrastruktūros valdytojų nepriklausomumas, ir užtikrinti jų vykdymą. Šiuo metu Europos Sąjungos Teisingumo Teisme vyksta kelios pažeidimo tyrimo procedūros. Galiojančių norminių bazių nepakanka, kad būtų pašalinta interesų konflikto ir galimo konkurencijos iškraipymo grėsmė, todėl reikia imtis tolesnių teisėkūros veiksmų.

²⁰ Valdymo poveikio vertinimas

²¹ Valdymo poveikio vertinimas. Dėl šio Italijos konkurencijos sprendimo FS bendrovės neseniai pateikė apeliaciją regioniniam administraciniam teismui (TAR), o šis nutarties dar nepaskelbė.

²² 2012 m. gruodžio 18 d. Sprendimas 12-D-25.

²³ Reglamentas (ES) Nr. 913/2010

Kita vertus, girdėti kritikos,²⁴ kad galiojanti tvarka gali lemti nenašų eksploatavimą ir netinkamus ilgalaikio investavimo sprendimus. Komisija nemano, kad iš tų tyrimų galima *vienareikšmiškai* daryti prielaidą, kad atskyrimas neefektyvus. Tačiau jais remiantis galima manyti, kad siekdami našumo infrastruktūros valdytojai turi būti atsakingi už visas pagrindines infrastruktūros valdymo užduotis: nuo ilgalaikių investicijų planavimo ir tvarkaraščių sudarymo iki traukinių eismo valdymo tikruoju laiku ir infrastruktūros priežiūros. Be to, reikia sudaryti geresnes sąlygas tinkamam infrastruktūros valdytojų ir *visų* geležinkelio įmonių bendradarbiavimui, kad tinkamos valdymo struktūros leistų užtikrinti vis gausesnį skaičiaus atviros rinkos dalyvių interesų suderinimą.

Keletas rinkos senbuvų pateikė tyrimus, kuriais siekiama įrodyti, kad integruotos geležinkelio įmonės gali sparčiai augti rinkoje, tačiau reikia atsižvelgti į didelį susirūpinimą, kad dominuojančią padėtį užimančios geležinkelio bendrovės, kurias savos šalies rinkoje saugo integruotos struktūros, gali gauti finansinės naudos ir taip įgyti konkurencinį pranašumą prieš naujus rinkos dalyvius konkuruojant kitur Europos Sąjungoje ar netgi šalies viduje. Nacionalines rinkas išlaikant kaip sistemas, kuriose vyrauja integruotos rinkos senbuvės, kiltų kliūčių visą Europą aprėpiančių didelio nuotolio vežimo paslaugų plėtrai.

Siekdama užtikrinti, kad infrastruktūros valdytojai galėtų vykdyti visas funkcijas, kurių reikia norint infrastruktūrą eksploatuoti optimaliai, efektyviai ir be diskriminacijos, Komisija siūlo iš dalies pakeisti direktyvą, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė. Komisija siūlo institucinį infrastruktūros valdymo ir vežimo veiklos atskyrimą, nes tai paprasčiausias ir efektyviausias sprendimas siekiant sukurti vienodas sąlygas vežimo veiklos vykdytojams. Tačiau, jei valstybės narės nori išlaikyti egzistuojančias kontroliuojančiųjų bendrovių struktūras, kurioms nuosavybės teise priklausytų infrastruktūros valdytojai, Komisija siūlo nustatyti griežtus saugiklius infrastruktūros valdytojo nepriklausomumui užtikrinti ir Komisijos tikrinimo procedūras siekiant užtikrinti, kad visoms geležinkelio įmonėms būtų sudarytos vienodos sąlygos.

Direktyva bus nustatytos infrastruktūros valdytojų valdymo struktūros bendros taisyklės, pagal kurias visoms geležinkelio įmonėms būtų suvienodintos sąlygos ir užtikrintas tinkamas viešojo sektoriaus institucijų ir infrastruktūros naudotojų dalyvavimas rengiant sprendimus, kurie tiems naudotojams turės įtakos. Infrastruktūros valdytojams reikės su geležinkelio įmonėmis, vartotojais ir valdžios institucijomis įsteigti koordinavimo organus; taip jiems bus užtikrintas reikšmingas vaidmuo planuojant investicijas ir siekiant efektyvumo. Direktyvoje bus įtvirtintos ekonominės paskatos ir veiklos rezultatų rodikliai, kurie padėtų vertinti ir tobulinti infrastruktūros valdytojų efektyvumą; taip pat pagal direktyvą bus įsteigtas europinis infrastruktūros valdytojų tinklas, kuris skatintų tarpvalstybinį bendradarbiavimą, ypatingą dėmesį skiriant veiklai krovinių gabenimo geležinkeliais koridoriuose ir keleivių vežimo tarptautiniuose maršrutuose.

3.2. Keleivių vežimo geležinkelių transportu vidaus maršrutais paslaugų rinkos atvėrimas

Kad geležinkelis taptų patrauklesnis keleiviams ir kad būtų skatinama susisiekimui naudotis geležinkelių transportu, reikia gerinti paslaugų kokybę ir efektyvumą. Ribotas viešasis lėšas galima panaudoti racionaliau.

Nuo 2007 m. sausio mėn.²⁵ krovinių vežimo geležinkeliais, o nuo 2010 m. sausio 1 d.²⁶ – ir keleivių vežimo geležinkelių transportu tarptautiniais maršrutais paslaugų rinkos jau visiškai

²⁴ EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation (2012 m. lapkritis)

²⁵ Realising the potential of GB Rail (Sir Roy McNulty, 2011 m. gegužė)

²⁶ Direktyva 2004/51/EB, kuria iš dalies pakeista Direktyva 91/440/EEB.

atvertos konkurencijai, tačiau nacionalinės keleivių vežimo vidaus maršrutais rinkos iš esmės lieka uždara ir jose viešpatauja nacionalinės monopolijos²⁷.

Norint teikti integruotas aukštos kokybės paslaugas, kurių socialinė nauda didesnė ir siekia toliau, taip pat, palyginti su kitomis transporto rūšimis, sumažinti poveikį aplinkai, reikės ir toliau siekti, kad didelė dalis geležinkelio paslaugų (66 % keleivio kilometrų) būtų teikiamos pagal viešojo paslaugų pirkimo sutartis, kurias sukonkretina ir subsidijuoja valstybės narės, regioninės ar vietos valdžios įstaigos.

Teisinių kliūčių šalinimas vien tik leidžiant laisvai patekti į rinką veikiausiai turėtų tik ribotą poveikį, nes daugelis vežimo vidaus maršrutais paslaugų susijusios su viešojo paslaugų pirkimo sutartimis. Todėl konkurencijos vidaus rinkose reikia siekti dviem lygiais – užtikrinant konkurenciją rinkoje dėl tų paslaugų, kurios gali būti teikiamos sudarius sąlygas patekti į rinką, ir konkurenciją dėl rinkos, kad viešojo paslaugų pirkimo sutartys būtų skiriamos skaidriai ir ekonomiškai efektyviai, kaip šiandien daroma keliose valstybėse narėse.

Galiojančios taisyklės suteikia daug laisvės kompetentingoms institucijoms tiesiogiai sudaryti vežimo geležinkelių transportu viešojo paslaugų pirkimo sutartis nevykdant konkurso procedūrų (kurių paprastai reikalaujama norint sudaryti kitų viešojo transporto rūšių viešojo paslaugų pirkimo sutartis)²⁸. Tiesiogiai sudaromos viešojo paslaugų pirkimo sutartys susijusios su 42 % visų ES keleivio kilometrų²⁹, ir tai viena priežasčių, dėl kurių 16-oje iš 25-ių geležinkelį turinčių valstybių narių rinkos senbuviams tenka 90 % rinkos³⁰.

Konkurencijos dėl viešojo paslaugų pirkimo sutarčių Vokietijoje, Švedijoje ir Nyderlanduose patirtis rodo, kad konkursai perkančiosioms organizacijoms padeda sutaupyti nemažai lėšų (kartais iki 20–30 %) ³¹, kurios gali būti reinvestuotos paslaugoms gerinti ar panaudotos kitais tikslais. Kitose liberalizuotose rinkose, tokiose kaip Švedija ir Jungtinė Karalystė, matyti, kad po liberalizavimo pagerėja paslaugų kokybė ir prieinamumas, kasmet auga keleivių pasitenkinimas, o keleivių skaičius per dešimt metų išaugo daugiau nei 50 %. Pagerėjusios paslaugos neabejotinai būtų naudingos keleiviams ir būtų sutaupyta 30–40 mlrd. EUR mokesčių mokėtojų pinigų³².

Suinteresuotosios šalys nurodo, kad naujiems dalyviams patekti į rinką labai trukdo negalėjimas naudotis riedmenimis (traukiniais). Bent aštuoniose valstybėse narėse riedmenis ir toliau daugiausiai valdo geležinkelio rinkos senbuvės, kurios negali arba nenori pasiūlyti jais naudotis patraukliomis komercinėmis sąlygomis. Pavyzdžiui, Austrijoje keli nauji rinkos dalyviai pateikė skundą nacionalinei reguliavimo įstaigai *Schienen-Control* dėl ÖBB strategijos nereikalingus riedmenis atiduoti į metalo laužą arba parduoti juos tik už Austrijos ribų veikiančioms geležinkelio įmonėms su sąlyga, kad jos tų riedmenų neparduos naujiems Austrijos rinkos dalyviams.

Privalomos bilietų pardavimo sistemos, kurias eksploatuoja nacionalinės rinkos senbuvės, pavyzdžiui, Vokietijoje ir Čekijoje, už visus parduodamus bilietus nuskaičiuoja iki 25 % komisinių. Toks diskriminuojamasis poveikis atgraso naujus dalyvius nuo žengimo į rinką.

²⁶ Direktyva 2007/58/EB, kuria iš dalies pakeista Direktyva 91/440/EEB.

²⁷ Jungtinė Karalystė, Vokietija, Švedija ir Italija vienašališkai atvėrė savo vidaus rinkas.

²⁸ Reglamentas 1370/2007.

²⁹ Keleivių vežimo geležinkelių transportu vidaus maršrutais paslaugų rinkos atvėrimo poveikio vertinimas

³⁰ Jam tenkanti rinkos dalis mažesnė nei 50 % tik Jungtinėje Karalystėje, Švedijoje ir Estijoje.

³¹ Keleivių vidaus vežimo geležinkelių rinkų poveikio vertinimas.

³² SDG ataskaita.

Kai kuriose valstybėse narėse pinigų sugrąžinimas naujiems rinkos dalyviams užtrunka iki dvejų metų, o kitose pinigai išmokami per aštuonias dienas atskaičiuojant 1,5 % komisinių³³.

Siekdama pašalinti teisines kliūtis Komisija siūlo Direktyvos, kuria sukurama bendra Europos geležinkelių erdvė, pakeitimą, kad būtų galima atverti keleivių vežimo vidaus maršrutais geležinkelio transportu rinkas numatant galimybę riboti prieigą, kai kyla pavojus viešojo paslaugų pirkimo sutarčių ekonominei pusiausvyrai.

Iš dalies keisdama reglamentą,³⁴ kuriuo reglamentuojami su viešąja paslauga susiję viešojo kelių ir geležinkelio transporto įsipareigojimai, Komisija siekia įvesti privalomus viešojo paslaugų pirkimo sutarčių konkursus nuo 2019 m. gruodžio mėn. Tų sutarčių ir su jomis susijusių viešojo paslaugų pirkimo sutarčių taikymo sritis turi būti nustatyta laikantis bendraisiais Sutarties principais pagrįstų kriterijų. Siekdama, kad itin plati geografinė sutarčių taikymo sritis nebūtų naudojama kaip patekimo į rinką kliūtis, Komisija siūlo lanksčiai apibrėžti didžiausią sutarties apimtį. Mažiausia suma, iki kurios sutartis galima sudaryti tiesiogiai, kompetentingoms institucijoms suteiks galimybę nerengti konkurso, jei tikėtina, kad sutaupyta viešųjų lėšų suma neviršys konkurso sąnaudų. Sutartys, tiesiogiai sudarytos priėmus šį teisės aktų rinkinį, negalės būti pratęstos ilgiau nei 2022 m. gruodžio 31 d.

Siekiant, kad valstybės narės ir regioninės bei vietos perkančiosios organizacijos viešojo paslaugų pirkimo sutartis sudarytų nuosekliai, integruotai ir efektyviai, siūlomose nuostatose numatyta įpareigoti kompetentingas institucijas sukurti viešojo transporto planus, kuriuose būtų apibrėžti keleivinio viešojo transporto politikos tikslai, įskaitant bendruosius viešojo keleivinio transporto paslaugų teikimo rezultatų modelius. Šie planai turėtų būti parengti laikantis judumo mieste veiksmų planų reikalavimų³⁵. Bet kokią papildomą su konkurso procedūromis susijusią administravimo našą kompetentingoms institucijoms paprastai atsvers tai, kad, kaip tikėtina, bus sutaupyta subsidijų lėšų. Siekiant užtikrinti didžiausią skaidrumą, padidinti konkurenciją ir suteikti naudos piliečiams, kompetentingos institucijos bus įpareigos pateikti tam tikrus eksploataavimo, techninius ir finansinius duomenis visiems potencialiems viešojo paslaugų pirkimo sutarčių konkursų dalyviams, kad šie galėtų parengti tinkama informacija pagrįstą pasiūlymą.

Norėdamos išsaugoti tinklo poveikį, valstybės narės, kompetentingos institucijos ir geležinkelio įmonės bus raginamos kurti integruotas nacionalinio lygmens bilietų pardavimo sistemas, kurioms galiotų nediskriminavimo reikalavimai.

Valstybėse narėse, kuriose nėra gerai veikiančių geležinkelio riedmenų išperkamosios nuomos rinkų, kompetentingos institucijos turės imtis būtinų priemonių, kuriomis būtų užtikrinta nediskriminacinė galimybė naudotis tinkamais riedmenimis, kad būtų pagerintos sąlygos didinti rinkos konkurencinę kovą dėl viešojo paslaugų pirkimo sutarčių.

Taigi tie pasiūlymai paskatins vietoj oro transporto rinktis geležinkelį, racionaliau panaudoti viešąsias lėšas ir užbaigti rinkos atvėrimo procesą, kaip tai padaryta krovinių gabenimo, keleivių vežimo tarptautiniais maršrutais ir kitų transporto rūšių rinkose.

3.3. Sąveikumas ir sauga

Statistiškai geležinkelių transportas yra daug saugesnis skaičiuojant keleivio kilometru (62 keleivių žūtys 2010 m., palyginti su 31 000 žūčių ES keliuose³⁶), ir jo sauga pastarąjį

³³ Keleivių vidaus vežimo geležinkelių rinkų poveikio vertinimas.

³⁴ Reglamentas (EB) Nr. 1370/2007, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 1191/69 ir (EEB) Nr. 1107/70.

³⁵ COM(2009) 490 *final*

³⁶ Eurostato duomenys.

dešimtmetį toliau gerėjo. Taigi, kai daugiau keleivių rinksis geležinkelį, keliauti apskritai taps saugiau.

Galiojančiais techniniais standartais ir patvirtinimų sistema užtikrinama labai saugi sistema, tačiau už juos atsako ir Europos geležinkelio agentūra (EGA), ir nacionalinės institucijos, todėl susidaro pernelyg didelių administravimo išlaidų ir patekimo į rinką kliūčių, ypač naujiems dalyviams ir geležinkelio transporto priemonių gamintojams. Be kita ko, kartu su ES techninėmis sąveikos specifikacijomis yra taikomos nacionalinės techninės ir saugos taisyklės, ir tai geležinkelio įmonėms sukelia nereikalingos painedos. Europos geležinkelio agentūros apskaičiavimu, Europos Sąjungoje šiuo metu taikoma daugiau nei 11 000 tokių taisyklių³⁷.

Leidimų naujoms geležinkelių transporto priemonėms išdavimas gali trukti iki dvejų metų ir kainuoti iki 6 mln. EUR, palyginti su orlaivių leidimų išdavimu, kuris trunka daug mažiau ir kainuoja mažiau. Iš suinteresuotųjų šalių nurodytų skaičių galima spręsti, kad išlaidos leidimų procedūroms sudaro iki 10 % sąnaudų lokomotyviui vienoje šalyje, taigi leidimas eksploatuoti transporto priemones trijose valstybėse narėse galėtų siekti 30 % pirkimo kainos.

Be to, norėdamos gauti saugos sertifikatus geležinkelio įmonės turi mokėti nacionalinėms saugos agentūroms; kai kuriais atvejais geležinkelio įmonės tam turėjo skirti dvejus darbuotojo darbo metus ir iki 70 000 EUR administracinėms ir konsultavimo išlaidoms³⁸. Su patekimo į rinką procesu susijęs biurokratizmas nurodytas kaip ypač aktuali naujų geležinkelio įmonių problema, nes šiai mažiau žmoniškųjų ir finansinių išteklių turinčiai veiklos vykdytojų grupei ne taip lengva prisitaikyti prie sudėtingų procedūrų ir vėlavimo.

Skirtingos nacionalinės saugos agentūros gana įvairiai vykdo transporto priemonių leidimo išdavimo ir saugos sertifikavimo procedūras, o kai kurios iš jų, kad galėtų nesilaikyti nustatytų sertifikatų ir leidimų išdavimo terminų, nuolat reikalauja papildomų dokumentų ir bandymų.

Siekiant išnaudoti bendrosios rinkos potencialą būtinas geresnis suderinimas ES lygmeniu, todėl Komisija siūlo persvarstyti EGA reglamentą, kad agentūrai būtų suteikti įgaliojimai išduoti transporto priemonių pateikimo rinkai leidimus ir sertifikuoti geležinkelio įmonių saugos aspektą. EGA būtų už tai teisiškai atsakinga, tačiau ji glaudžiai bendradarbiautų su atitinkamomis nacionalinėmis saugos agentūromis. Be to, būtų sustiprintas jos vaidmuo kontroliuojant nacionalines taisykles bei nacionalines saugos agentūras ir gerinant Europos geležinkelių eismo valdymo sistemos (ERTMS) diegimo sąlygas. Iš dalies keičiamose Saugos geležinkeliuose direktyvoje ir Sąveikos direktyvoje bus atsižvelgta į siūlomus EGA vaidmens pakeitimus; tai suteiks galimybę išaiškinti ir supaprastinti galiojančias nuostatas, konsoliduoti ankstesnius pakeitimus ir atnaujinti teisės aktus. Bus ir daugiau pakeitimų – bus patobulinta ir su neseniai priimtu jungtiniu pareiškimu ir bendru požiūriu dėl ES decentralizuotų agentūrų suderinta EGA valdymo struktūra ir vidaus veikimo metodai³⁹.

Tų pakeitimų tikslas – 20 % sutrumpinti naujų geležinkelio įmonių patekimo į rinką laiką ir 20 % sumažinti riedmenų eksploatacijos leidimo išdavimo išlaidas ir trukmę. Tai turėtų padėti

³⁷ Sąveikumo ir saugos poveikio vertinimas.

³⁸ Sąveikumo ir saugos poveikio vertinimas.

³⁹ ES Taryba (2012 m.) 11450/12.

per penkerius metus sutaupyti 500 mln. EUR⁴⁰, suteikti Europos geležinkelio sektoriui konkurencinį pranašumą ir užtikrinti lyderės pozicijas pasaulio rinkose.

3.4 Socialinis aspektas

Artimiausią dešimtmetį geležinkelio sektoriuje kils problemų, susijusių su darbingo amžiaus gyventojų senėjimu, o dėl rinkos atvėrimo išryškės efektyvumo poveikis. Maždaug 30 % visų geležinkelio darbuotojų per artimiausius 10 metų išeis į pensiją⁴¹, todėl gali pristigti darbo jėgos, o sykiu gali tekti restruktūrizuoti kelias geležinkelio įmones, kad padidėtų jų našumas ir efektyvumas. Atskyrus infrastruktūros valdytojus ir geležinkelio įmones, iš pradžių prireiks žmonių, kurie galėtų atlikti papildomas užduotis. Geležinkelio sektoriui reikia suteikti galimybių tapti patrauklesniu darbdaviu – darbdaviu, ieškančiu novatoriškų ir itin kvalifikuotų specialistų, kuriems mokamas tinkamas atlygis.

Siekiant, kad po rinkos atvėrimo darbuotojams būtų suteiktos reikiamos garantijos, galiojančiuose teisės aktuose, kaip antai Direktyvoje dėl verslo perdavimo⁴² nustatomos privalomo darbuotojų perkėlimo sąlygos, kai skiriama viešojo paslaugų pirkimo sutartis ir kai turtas, kaip antai riedmenys, yra perduodami kitai geležinkelio įmonei. Su viešąja paslauga susijusių įsipareigojimų reglamento nuostatos leidžia kompetentingoms institucijoms reikalauti perkelti darbuotojus⁴³ ir (arba) nustatyti standartus ir kriterijus, kai viešojo paslaugų pirkimo sutartis sudaroma su kita geležinkelio bendrove. Rinkos atvėrimo poveikis veikiausiai išryškės tik palaipsniui, nes nauji rinkos dalyviai skatins augimą ir užtikrins daugiau galimybių darbo rinkoje.

Per savo Europos socialinių partnerių organizacijas Europos geležinkelio įmonės galės dalyvauti Geležinkelio sektoriaus socialinio dialogo komitete.

Norint teikti efektyvias ir konkurencingas transporto paslaugas, sektorius privalo rasti kvalifikuotos ir labai motyvuotos darbo jėgos. Jei nebus paisoma darbo vietų kokybės klausimo, tikėtina, kad tvarios transporto sistemos kūrimo pažanga negalės būti optimali. Ten, kur buvo leista konkuruoti, geležinkelio sektoriaus atlyginimai nesumažėjo⁴⁴. Atvirų rinkų pavyzdžiai įrodo, kad siekdami patraukti geriausius darbuotojus ir plėsti savo paslaugas atvirose rinkose nauji rinkos dalyviai siūlo patrauklias darbo užmokesčio sąlygas. Nenumatoma, kad atvėrus rinką smuktų užimtumo lygis, – tuo galima įsitikinti pažvelgus į valstybes nares, kuriose nacionalinės geležinkelio rinkos jau atviros, kaip antai į Jungtinę Karalystę ir Švediją⁴⁵. Praeityje užimtumo lygis sparčiau smuko tose šalyse, kuriose rinkos uždaros. Išaugus geležinkelio transporto našumui ir patrauklumui, didės paklausa ir investicijos, pavyzdžiui, į naujus riedmenis, o tai veikiausiai bus naudinga darbuotojams.

4. KETVIRTASIS GELEŽINKELIŲ DOKUMENTŲ RINKINYS

Ketvirtąjį geležinkelių dokumentų rinkinį sudaro teisės aktų pasiūlymai, kuriais iš dalies keičiami:

- 2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/34/ES, kuria įsteigiama bendra Europos geležinkelių erdvė (nauja redakcija);

⁴⁰ Sąveikumo ir saugos poveikio vertinimas.

⁴¹ Keleivių vidaus vežimo geležinkelių rinkų poveikio vertinimas.

⁴² Direktyva 2001/23/EB.

⁴³ Daugiau nei taikant Tarybos direktyvą 2001/23/EB.

⁴⁴ Keleivių vidaus vežimo geležinkelių rinkų poveikio vertinimas.

⁴⁵ Keleivių vidaus vežimo geležinkelių rinkų poveikio vertinimas.

- 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų;
- 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 881/2004, įsteigiantis Europos geležinkelių agentūrą;
- 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/49/EB dėl saugos Bendrijos geležinkeliuose;
- 2008 m. birželio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/57/EB dėl geležinkelių sistemos sąveikos Bendrijoje;
ir panaikinamas Reglamentas (EEB) Nr. 1192/69 dėl geležinkelio įmonių bendrųjų apskaitos norminimo taisyklių.

5. STRATEGINIO INTEGRUOTO MODELIO POREIKIS

Mažą našumą ir prastą keleto geležinkelio paslaugų kokybę labiausiai lemia maža konkurencija, išlikę rinkos iškraipymai ir netobula struktūra. Ketvirtuoju geležinkelių dokumentų rinkiniu, kuriame laikomasi holistinio požiūrio, sprendžiamos ilgų ir brangių procedūrų, naujų dalyvių patekimo į rinką kliūčių ir skirtingų patekimo į rinką taisyklių valstybėse narėse problemos.

Rinkinio iniciatyvos viena kitą palaiko, o visos kartu padeda formuoti našesnę ir kliento poreikiams geriau prisitaikiusį sektorių, gerinti santykinį geležinkelio sektoriaus patrauklumą, palyginti su kitomis transporto rūšimis. Visos priemonės sudaro geresnes patekimo į rinką sąlygas naujiems veiklos vykdytojams. Jungtinis atskirų iniciatyvų poveikis padėtų užtikrinti sinergiją. *De jure* rinkos atvėrimo efektyvumas priklauso nuo to, ar sukuriama tam tikros pamatinės sąlygos, kaip antai nediskriminacinė galimybė naudotis infrastruktūra, tinkamais riedmenimis, stotimis, arba traukinių linijų paskirstymas, įskaitant eismo valdymą. Siekiant užtikrinti rinkos atvėrimo sėkmę, reikia išsaugoti tinklo poveikio naudą. Kai kurios iš tų pamatinių sąlygų bus reglamentuojamos iniciatyvomis, susijusiomis su keleivių vežimo geležinkelių transportu vidaus maršrutais rinkos atvėrimu, o kitos – pasiūlymu dėl geresnio infrastruktūros valdymo. Šalinant dalyvių patekimo į rinką kliūtis tikimasi sinergijos iš to, kad bus mažinama su galimybe naudotis infrastruktūra susijusi diskriminacija ir numatomas saugos sertifikatų išdavimo geležinkelio įmonėms ir leidimų pateikti transporto priemonės į rinką procedūrų supaprastinimas.

Įgyvendinus pakeitimus, padidės konkurencija, bus užtikrintas visiškas finansinis skaidrumas, pašalinta bet kokia infrastruktūros valdytojų (kurie dažnai finansuojami viešosiomis lėšomis) ir geležinkelio įmonių teikiamų susisiekimo traukiniais paslaugų kryžminio subsidijavimo rizika. Pakeitimai turėtų sudaryti teisingas finansavimo sąlygas ir padėti sumažinti interesų konflikto riziką. Suvienodinus patekimo į rinką galimybes ir augant veiklos vykdytojų skaičiui rasis naujos ekonominės veiklos ir aktyvės eismas. Dėl vis didesnio rinkos dalyvių konkurencinio spaudimo ir didesnės specializacijos gerės našumas ir efektyvumas, didės investicijos į geležinkelio transporto infrastruktūrą.

Suteikus galimybę įžengti į rinką ir vykdant konkurencinius viešojo paslaugų pirkimo sutarčių konkursus rinka atsivers dar labiau, kaip jau įvyko krovinių gabenimo ir keleivių vežimo tarptautiniais maršrutais rinkose; jau žinoma, kad atvėrus krovinių vežimo rinką, kuri yra brandesnė, geležinkelio rinkos užimama rinkos dalis išaugs. Pasiūlymas yra itin svarbus bendros Europos geležinkelių erdvės įgyvendinimo žingsnis.

Augant konkurencijai padidės geležinkelių transporto patrauklumas, sektorius taps atidesnis klientų poreikiams, todėl geležinkelio vežėjams bus lengviau konkuruoti su kitų rūšių

transportu. Greitųjų keleivinių traukinių paslaugos padės geležinkelių transportui geriau konkuruoti su oro susisiekimo transportu, didės krovinių vežimo geležinkeliais užimama rinkos dalis ir visa tai padės siekti klimato kaitos tikslų.

Intensyvėjant geležinkelio transporto veiklai didės kvalifikuotų geležinkelio darbuotojų paklausa geležinkelio įmonėse ir geležinkelio aptarnavimo objektų įmonėse bei riedmenų paklausa ir dėl to geležinkelio prekių gamybos pramonėje bus sukurta daugiau darbo vietų.

Pagerinus saugos sertifikatų ir riedmenų leidimo išdavimo procesų efektyvumą, užtikrinus nediskriminavimą išduodant ir pripažįstant saugos sertifikatus ir transporto priemonių leidimus visoje ES, padidinus nacionalinių norminių bazių suderinamumą, geležinkelio įmonių patekimo į rinką laikas sutrumpės ir jos labiau taikysis prie klientų poreikių.

Ketvirtajame geležinkelių dokumentų rinkinyje išdėstytas integruotas požiūris, sudarysiantis sąlygas, kad apskritai augtų eismas geležinkeliais ir geležinkelių transportui tenkanti rinkos dalis, nes geležinkelio eismas taps patikimesnis ir efektyvesnis. Rinkiniu bus sudarytos sąlygos geriau teikti paslaugas ir išnaudoti iki šiol snaudžiantį geležinkelio potencialą, kad geležinkelis taptų realia ir patrauklia alternatyva.

Į Ketvirtąjį geležinkelių dokumentų rinkinį taip pat įtraukta:

- Komisijos ataskaita dėl geležinkelių sistemos sąveikos užtikrinimo pažangos;
- Komisijos ataskaita dėl kitų traukinio brigados narių profilio ir užduočių;
- Komisijos ataskaita dėl Direktyvos 2007/58/EB nuostatų, susijusių su keleivių vežimu geležinkelio transportu tarptautiniais maršrutais, įgyvendinimo;
- Komisijos tarnybų darbinis dokumentas dėl poveikio vertinimo, susijusio su EGA reglamento persvarstymu;
- Komisijos tarnybų darbinis dokumentas dėl poveikio vertinimo, susijusio su keleivių vežimo geležinkelių transportu vidaus maršrutais rinkų atvėrimo;
- Komisijos tarnybų darbinis dokumentas dėl poveikio vertinimo, susijusio su geležinkelio infrastruktūros valdymu bendroje Europos geležinkelių erdvėje.