

## PIACNYITÁS A VASÚTI SEKTORBAN – A NEGYEDIK VASÚTI CSOMAG

A tanulmány célja az európai vasúti piacnyitási folyamat újabb állomásaként meghirdetett negyedik vasúti csomag rövid bemutatása. A negyedik vasúti csomag jogszabály-módosítási javaslatának kialakítása jelenleg is zajlik, de főbb elemei, a piacnyitási folyamat állandóan visszatérő kérdései ismertek. A születő szabályozással összefüggésben feltétlenül szükséges kitérni az Európai Bíróságnak a korábbi vasúti csomagok végrehajtásával kapcsolatos ítéleteinek bemutatására. A kötelezettség-szegési eljárások mellett az első vasúti csomag átdolgozása, a folyamat során kimunkált dokumentumok, elsősorban a 2012/34/EU-irányelv szintén elengedhetetlenek az új szabályozási kísérlet újszerűsége és realitása megítéléséhez.

### BEVEZETÉS

A jelen tanulmány a Verseny és szabályozás 2007-es kötetének a Piacnyitás a vasúti szektorban című cikkében (Koós [2008]) leírtakhoz képest bekövetkezett fejleményeket foglalja össze. Ez a mostani ismertetés abban különbözik az előző tanulmánytól, hogy kizárólag a tagállami szinten túlmutató európai uniós fejleményekre koncentrálna. Azon belül is elsősorban magára a jogi szabályozásra. A szabályozás gyakorlati hatásai a jövőben lesznek mérhetőek, mert a 2012/34/EU-irányelv még átültetésre vár, a negyedik vasúti csomag jogszabály-módosítási javaslatának kialakítása pedig jelenleg is folyamatban van. A Koós [2008]-ban leírtakhoz képest az egyik leginkább figyelemreméltó fejlemény, hogy az Európai Bizottság a piacnyitási folyamat újabb állomásaként (vagy az erre vonatkozó *Bizottsági közlemény* [2013] címében lévő ambiciózusabb megfogalmazás<sup>1</sup> szerint annak befejezéseként) egy újabb, immáron a negyedik vasúti csomag elfogadására tesz javaslatot. A tanulmány elsősorban ennek a készülő új vasúti csomagnak a bemutatására tesz kísérletet.

A születő új szabályozással összefüggésben a feltétlenül szükséges mértékben érdemes kitérni az Európai Unió Bíróságának a korábbi vasúti csomagok végrehajtásával kapcsolatos ítéleteinek a bemutatására. Elsősorban a 2010-ben tizenhárom tagállam ellen az első vasúti csomag végrehajtásával kapcsolatban indított kötelezettség-szegési eljárásokban az Európai Unió Bírósága által meghozott ítéleteknek

<sup>1</sup> „A negyedik vasúti csomag – az egységes európai vasúti térség teljes kialakítása az európai versenyképesség és növekedés előmozdítása érdekében”.

van kiemelkedő jelentősége. A Bíróság ítéletei az első csomag átdolgozása és egyetlen jogi aktusban egyesítése során nagyon jól hasznosíthatók voltak, mert rávilágítottak a csomag irányelveinek (és átültetésüknek) hiányosságaira. A vonatkozó normaanyag átdolgozása jóllehet nem volt közvetlen kapcsolatban a kötelezettségszegési eljárásokkal, de a cél tulajdonképpen mindkét esetben az egységes európai vasúti térség kialakítása (EC [2010]). Emellett ezekből jól látszik a szabályozás Európai Bíróság előtt vitatott kulcskérdésekre vonatkozó bizottsági értelmezés és célkitűzés, adott esetben az ezzel szembeni tagállami ellenállás, és ennek eredőjeként a Bíróság által a tagállamoknak engedett mozgástér.

A kötelezettségszegési eljárások mellett az első vasúti csomag átdolgozása, a folyamat során kimunkált dokumentumok (elsősorban a 2012/34/EU-irányelv) szintén elengedhetetlenek az új szabályozási kísérlet újszerűsége és realitása megítéléséhez. Így a mostani szabályozás által érintett releváns pontokon indokolt a korábbi szabályozási kísérletek lényegének ismertetése.

## ELŐZMÉNYEK

### Az első vasúti csomag átdolgozása

A negyedik vasúti csomag közvetlen előzménye szabályozási szempontból a 2012/34/EU-irányelv, amely amellett, hogy elvégzi a 2001/12/EK-, 2001/13/EK- és a 2001/14/EK-irányelv és valamennyi módosításuk szövegének egybeszerkesztését, a szabályozás modernizációját is célozva igyekezett kezelni a piacnyitás eddig felmerült problémáit. Az egybeszerkesztés mellett cél volt a homályos és ebből következően vitatott rendelkezések pontosítása, valamint a szabályozás aktualizálása figyelemmel az elmúlt tíz év fejleményeire.

A túl heterogén kiindulási helyzet és a vasút speciális sajátosságai mellett többek között a *piacnyitási szabályozás következetlenségeit* tették felelőssé azért, mert a piacnyitási folyamat nem hozta meg a kívánt eredményt (EGSZB [2013] 3.19. pont). A kötelezettségszegési eljárások nemcsak a tagállamok általi végrehajtás nehézségeire, de azokra a pontokra is rávilágítottak, amelyeken a szabályozás maga is továbbgondolásra szorult. A tagállamok közötti valódi kompromisszum hiányában a piacnyitási szabályozás számos ponton tág mozgásteret biztosított, amit a tagállamok rendre ki is használtak, ezért a tagállami szabályozások között lényeges eltérés alakult ki. Ennek megfelelően az első vasúti csomag átdolgozása (*recast*) kifejezetten választ kívánt adni a szabályozás e hibáira (*Transport* [2011]).

Természetesen mivel az első vasúti csomag nem szabályozott minden harmonizációt igénylő kérdést, nem is volt várható, hogy az átdolgozás a piacnyitási folyamat valamennyi hiányosságára megoldást kínál. Így nem meglepő, hogy a Bizottság már az első vasúti csomag átdolgozása mellett hangsúlyozta a további piacnyitás

szükségességét is, és 2012-re új szabályozási csomagot hirdetett meg. A Bizottság az első vasúti csomag újraszabályozását és hatékonyabb végrehajtását mintegy az új vasúti csomag feltételének, a piacnyitásban való továbbhaladás nélkülözhetetlen előzményének tekintette (*Javaslat* [2011a] 2. o.).

Ennek megfelelően az átdolgozás az első vasúti csomag által érintett három fő kérdéskör tekintetében próbált megoldást találni (*Javaslat* [2011b] Bevezetés 3. pont). Az első beazonosított problémakör a nem kellően pontos és alapvetően továbbra is az inkumbens szolgáltatót előnyben részesítő *piacra lépési feltételek* miatti korlátozott mértékű verseny (*EC* [2012]). A hálózathoz való hozzáférés diszkriminatív gyakorlata rávilágít a második orvoslandó problémakörre, a *szabályozói felügyelet* elégtelen voltára. A nemzeti szabályozó hatóságok gyakran nem rendelkeztek a szükséges függetlenséggel (a szabályozó szervezet nem kellően független a pályahálózat-működtetőktől, a hagyományos vasúttársaságtól vagy a minisztériumtól, amely a hagyományos társaság feletti tulajdonosi jogokat gyakorolja), információkkal, eszköz- és szakemberállománnyal és hatáskörökkel, valamint sok esetben a döntéseik kikényszerítésére a megfelelő szankcionálási lehetőségekkel, így a hatékony ágazati szabályozás többnyire nem is valósulhatott meg megfelelő mértékben. Az utolsó kezelni szándékozott problémakör nem elsősorban a szabályozás mikéntjével kapcsolatos, így a jelen tanulmány szempontjából kevésbé, gyakorlati szempontból viszont kiemelten fontos. Mind a *köz- és magánberuházásokat* – elsősorban a sínhálózatba – fokozni kell a sínhálózat összeurópai szinten egyre romló minősége miatt.

Jóllehet tagadhatatlanul történt előrelépés, de az igazán kulcsfontosságú kérdésekben az eredetileg tervezetthez képest csak szerényebb mértékben következett be változás. Az irányelv szövege – beleértve a preambulomot is – több ponton egyértelműen konkrétabb lett, és már a szóhasználatban is visszatükröződik a tagállamok korábbihoz képest határozottabb állásfoglalása a *piacnyitás* mellett. Ugyanakkor még a korábbinál is nagyobb kihívást jelentett az immár 25 vasúttal rendelkező tagállamban kompromisszumra jutni a szabályozás további irányát illetően. Ezeknek a vitáknak a kapcsán rendre előkerült a többsebességesség kérdése, ahogyan a negyedik vasúti csomag kapcsán is vitatott, hogy a „*one size fits all*” szabályozási módszer valóban megfelelő-e, hiszen a dereguláció hatása az egyes tagállamokban eltérő, és különösen a kelet-európai tagállamokban bekövetkezett fejlemények jelentenek problémát (*EGSZB* [2013]) melléklet, 3.19. pont).

Végül az átdolgozás eredményeként megszületett 2012/34/EK-irányelv a szétválasztás tekintetében nem ment túl a *számviteli elkülönítés* követelményén, megtiltva a keresztfinanszírozást. Külön kell igazgatni a szállítási szolgáltatások nyújtását és az infrastruktúra működtetését, és könyvelésüket el kell különíteni. Ezáltal nem merül fel összeférhetlenség, és biztosított az érzékeny üzleti információk titkosága, a pályahálózat-működtetőknek pedig lehetőséget kell biztosítani arra, hogy egyes olyan konkrét adminisztratív feladatokat, mint például a díjbeszedés, olyan szervezetekhez szervezzenek ki, amelyek nem folytatnak tevékenységet a vasúti

szállítási szolgáltatási piacon (2012/34/EU-irányelv preambuluma 6. bekezdése). Az irányelv szerint azonban a tagállamoknak továbbra is lehetőségük volna a *holdingstruktúra* fenntartására. A 2012/34/EU-irányelv 6. cikkének 2. bekezdése szerint az elkülönítés megtörténhet azonos vállalkozáson belül elhatárolt részlegek megszervezésével is, vagy úgy, hogy az infrastruktúrát és a szállítási szolgáltatásokat külön egységek igazgatják

Az alapvető funkciók terén az eredeti bizottsági javaslat szerint megszűnt volna annak lehetősége, hogy a vasúti infrastruktúrahaználati *díjak beszedését* vasúttársaságokra lehessen átruházni (*EB-javaslat* [2010] 7. cikk és II. melléklet.). Ez a probléma a tagállamok ellen indult kötelezettségszegési eljárásokban is felmerült, és a díjbeszedés azon veszélyesnek ítélt tulajdonságán alapul, hogy az ezt a tevékenységet végző vállalkozások integrált formában működve információhoz juthatnak a versenytárs vasúttársaságok számláiban szereplő menetvonalokról. Az irányelv a menetvonalak elosztásával kapcsolatos döntéshozatalt és az infrastruktúra használatára vonatkozó díjképzéssel kapcsolatos döntéshozatalt – beleértve a díjak megállapítását és beszedését – jelölte meg alapvető funkcióként, míg a tagállamok vállalkozói vasúti társaságokra vagy bármilyen más szervezetre átruházhatják a vasúti infrastruktúra fejlesztéséhez például a beruházáson, karbantartáson és finanszírozáson keresztül történő hozzájárulás felelősségét (2012/34/EU-irányelv 7. cikk 1. bekezdés). A sokat vitatott díjbeszedés tehát ezt követően alapvető funkciónak minősül. Ezzel együtt az Európai Parlament javaslata már előrevetítette, hogy a szétválasztás kérdését az átdolgozás nem kívánja végérvényesen kezelni, és a belföldi személyszállítási szolgáltatás piacának előkészítésére is határidőt szab a Bizottság számára.<sup>2</sup>

Fontos hozadéka az irányelvnek, hogy kodifikálva a kötelezettségszegési eljárásokban is követett gyakorlatot, a pályahálózat-működtetők eredménykimutatásának egyensúlyát egy ésszerű időtartamra vetítve követeli meg (2012/34/EU-irányelv, preambulum, 14. bekezdés és 8. cikk 4. bekezdés).

Már az Európai Parlament szövegjavaslata tartalmazott egy felkérést annak vizsgálatára, hogy miként lehet az Európai Vasúti Ügynökségnek (ERA) szélesebb hatáskört biztosítani a tagállamok szigorúbb ellenőrzése érdekében, hogy engedélyezési eljárásaikkal ne akadályozhassák a piaci hozzáférést. „Túlságosan gyakran fordul elő még az, hogy a vasúttársaságok gördülőállományaira vonatkozó engedély kiadását indokolatlanul megnehezítik, ami torzítja a piacra jutást. Ezért indokolt, hogy az Európai Vasúti Ügynökség erre vonatkozóan megfelelő hatáskört kapjon. Ezért felkéri a Bizottságot, hogy a 881/2004/EK-rendelet felülvizsgálata során mérlegelje,

<sup>2</sup> „A Bizottság legkésőbb 2012. december 31-ig irányelvjavaslatot terjeszt elő, amely rendelkezéseket tartalmaz a pályahálózat-üzemeltetés és a szállítási szolgáltatások működtetésének különválasztásával kapcsolatosan, valamint javaslatot fogalmaz meg a belföldi személyszállítási szolgáltatás piacának oly módon történő megnyitására, amely nem jár a vasúti szállítási szolgáltatások minőségének romlásával, és garantálja a közszolgáltatásból eredő kötelezettségek érvényesítését.” (*Javaslat* [2011a] 54. módosítás.)

hogy az Európai Vasúti Ügynökség erre vonatkozó hatásköre bővíthető-e.”<sup>3</sup> (*Javaslat* [2011a]) Tulajdonképpen ez az igény manifesztálódik a 2012/34/EU-irányelv 16. preambulumbekzdésében is.<sup>4</sup> Ezzel összefüggésben az Európai Parlament javaslatában is megjelent a különböző nemzeti szabályok egységesítésének negyedik vasúti csomag által is szorgalmazott követelménye (*EP-javaslat* [2011a] 13. módosítás).

E fenti példák mellett a díjszámítási elveket meghatározó 2012/34/EU-irányelv 31. cikk 3. bekezdése<sup>5</sup> is jól mutatja, hogy sok esetben az átdolgozás az egyes problémák végleges megoldása helyett már azzal is megelégedett, ha azok azonosítását követően – lehetőség szerint határidőt is szabva – egy konkrét kötelezettséget tudott telepíteni elsősorban a Bizottságra valamely feladat megoldása érdekében. Amellett, hogy végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, például az olyan „homályos” fogalmak mint a „vonatközeledtetésből közvetlenül eredő költség” tartalommal megtöltésére, konkrét cselekvési kötelezettséget is megállapít (2012/34/EU-irányelv 31. cikk 3. bekezdés). A Bizottság eredeti szövegjavaslata már az átdolgozás keretében kísérletet tett volna az egyes költségelemek csoportosítására, illetve tételesen meghatározott volna olyan költségelemeket, amelyeket nem lehet figyelembe venni a vonat közlekedtetéséből eredő, az infrastruktúra elhasználódásával kapcsolatos közvetlen költségként. Sőt ez a szövegjavaslat még tartalmazta azt a pályahálózat-működtetői kötelezettséget is, hogy amennyiben a hálózat egészére vonatkozó átlagban a közvetlen költségek meghaladják a hálózat karbantartásának, működtetésének és felújításának a megtett vonatkilométerek alapján kiszámított átlagos költségeinek 35 százalékát, ezt részletelesen igazolni kell a szabályozó szervezet számára (*EB-javaslat* [2010] VIII. melléklet).

### A kötelezettségsszegési eljárások

A Bizottság – elkerülendő a piacnyitási folyamat elhúzódását – a vonatkozó tagállamokkal szembeni fellépés érdekében több alkalommal indított eljárásokat. Jóllehet 2003-tól – elsősorban az újabb piacnyitási csomagokat követően – a Bizottság rendszeresen indított kötelezettségsszegési eljárásokat, ezek közül a negyedik szabá-

<sup>3</sup> „Ezen irányelv közzétételétől számított legkésőbb két éven belül a nemzeti szabályozó szervezetek hálózatának tapasztalatai alapján a Bizottság jogalkotási javaslatot terjeszt elő európai szabályozó szervezet létrehozásáról. A szervezet felügyeleti és döntőbírósi feladatokat lát el határokon átnyúló és nemzetközi problémákkal kapcsolatban, továbbá fellebbezéssel lehet fordulni hozzá a nemzeti szabályozó szervezetek által hozott határozatok ellen.” *Javaslat* [2011a] 100. módosítás.

<sup>4</sup> „Célszerű bevezetni a vállalkozó vasúti társaságok részére egy olyan engedélyt, hogy az egész Unióban egységesen és hátrányos megkülönböztetéstől mentesen legyen biztosítva a vasúti infrastruktúrához való hozzáférés joga.” (2012/34/EU-irányelv preambulumbekzdésének 16. bekezdés.)

<sup>5</sup> „A Bizottság 2015. június 16-ig elfogadja az annak meghatározására vonatkozó intézkedéseket, hogy milyen módokat kell alkalmazni a vonatközeledtetésből közvetlenül eredő költség kiszámítására. Ezeket a végrehajtási jogi aktusokat a 62. cikk 3. bekezdésében említett vizsgálóbizottsági eljárásnak megfelelően kell elfogadni.”

lyozási csomag szempontjából a 2010-ben tizenhárom tagállam ellen megindított kötelezettségzegési eljárás jelentősége kiemelkedik (EB [2010]). Ezekből egyértelműen kitűnt, hogy a Bizottság elégedetlen a piacnyitási folyamat állásával, és ha bizonyos kérdésekben nem történik jelentős előrelépés, az a piacnyitási folyamatra komoly negatív hatással lesz. Ezeknek az eljárásoknak tehát amiatt is kiemelten nagy a jelentősége, hogy tulajdonképpen összefoglalásai a Bizottság által kiemelten fontosnak tartott problémáknak, amelyekre a párhuzamosan zajló jogalkotási folyamatban is reagálni próbált.

**A pénzügyi egyensúly** • A 2001/14/EK-irányelv 6. cikkének 1. bekezdése értelemben a tagállamok rögzítik a feltételeket annak biztosítására, hogy szokványos üzleti feltételek mellett és belátható időn belül a pályahálózat-működtető könyveiben az infrastruktúra-használati díjakból származó bevétel, az egyéb üzleti tevékenységekből származó eredmény és az állami finanszírozás legalább egyensúlyban legyen az infrastruktúra költségeivel. Fontos kérdés volt, hogy hogyan értelmezendő a pénzügyi egyensúly: a pályahálózat-működtető eredménykimutatásának egyensúlyát kell érteni rajta, vagy csak hogy biztosítani kell a szükséges finanszírozást ahhoz, hogy az amortizáció levonása előtti működési eredmény egyensúlyban legyen (512/10. EB kontra Lengyel Köztársaság, 26–27. pont).

A Bíróság ítélete alapján a fenti kötelezettséget úgy kell értelmezni, hogy az a pályahálózat-működtető eredménykimutatásának számviteli egyensúlyára irányul. Adódik azonban a kérdés, hogy az eredménykimutatás pillanatnyi egyensúlytalansága elegendő lehet-e ahhoz, hogy ne teljesüljenek valamely pályahálózat-működtető esetében a 2001/14/EK-irányelv 6. cikkének 1. bekezdéseiben foglalt feltételek. A Bíróság szerint már ennek a rendelkezésnek a megfogalmazása is egyértelműen utal rá, hogy egy ilyen hiánynak az eredménykimutatásban „szokványos üzleti feltételek mellett és belátható időn belül” kell fennállnia (uo. 34–35. pont). A Bíróság megállapította továbbá, hogy az irányelv nem tartalmaz semmilyen pontosítást a „belátható idő” feltételének alkalmazását illetően, ez azonban a 2001/14/EK-irányelvet 2012. december 15-ével hatályon kívül helyező 2012/34/EU-irányelv szerint nem haladhatja meg az öt évet (uo. 40. pont).

**A vonat közlekedetéséből közvetlenül eredő költség** • A C-512/10. sz. ügy nagyon fontos hozadéka továbbá, hogy némi támpontot adott a 2001/14/EK-irányelv 7. cikkének 3. bekezdésében szereplő „a vonat közlekedetéséből közvetlenül eredő költség” fogalmának értelmezéséhez. A Bizottság igyekezett ezt a fogalmat „határköltségként” értelmezni. „[E]gyedül a vonatok tényleges közlekedéséből adódó költségeknek felel meg, és nem azoknak a meghatározott költségeknek, amelyek a vonat közlekedetéséhez kapcsolódó költségeken kívül az infrastruktúra üzemeltetésének általános költségeit is lefedik, és amelyeket még a vonatok közlekedésének hiányában is viselni kell.” 512/10. EB kontra Lengyel Köztársaság, 63. pont). A Bizottság tehát



akként értelmezte „az adott vonat közlekedtetéséből közvetlenül eredő költség” fogalmát, hogy az valójában a „határköltség” fogalmára utal. „Ez utóbbi fogalom a Bizottság szerint kizárólag a vonatok tényleges mozgásából eredő költségeknek felelnek meg, és nem az állandó költségeknek, mivel ez utóbbiak nem változnak az adott vonat közlekedtetése alapján.” (C-545/10 EB *kontra* Cseh Köztársaság, 58. pont.) A Bizottság a tárgyaláson pontosította, hogy ez elsődlegesen a vágányoknak a vonatok közlekedéséből eredő elhasználódásához kapcsolódó költségeknek felel meg (uo. 63. pont).

A Bíróság elismerte, hogy a 2001/14/EK-irányelv nem tartalmaz semmilyen definíciót az „adott vonat közlekedtetéséből közvetlenül eredő költség” fogalmára, és hogy az uniós jog egyetlen rendelkezése sem határozza meg az e fogalomba tartozó vagy oda nem tartozó költségeket. Ennek a közgazdaság-tudomány körébe tartozó fogalomnak az alkalmazása jelentős gyakorlati nehézségeket vet fel, és az uniós jog jelenlegi állapotában a tagállamok bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az említett fogalom belső jogba való átültetése és alkalmazása tekintetében (512/10 EB *kontra* Lengyel Köztársaság, 74–75. pont és C-545/10 EB *kontra* Cseh Köztársaság, 64–66. pont). A Bíróság sem törekedett ennek megfelelően arra, hogy megpróbálja általános definíciót adni, ehelyett igyekezett az adott ügyben konkrétan felmerülő költségelemek kapcsán eldönteni, hogy melyek azok, amelyek nyilvánvalóan nem közvetlenül az adott vonat közlekedtetéséből erednek. A határköltségben megjelenhetnek közvetett költségek is.

A főtanácsnok indítványát követve a Bíróság megállapította, hogy a vasúti jelzőberendezésekhez, a forgalomirányításhoz, a fenntartáshoz és helyreállításhoz kapcsolódó költségek a forgalom alapján – legalább részben – változhatnak, és következésképpen azokat az adott vonat közlekedtetéséből közvetlenül eredő költségeknek kell tekinteni. Azonban a karbantartási és irányítási költségeket – mivel a vasúti hálózat egy szakaszának a rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos, állandó jellegű költségeket is magukban foglalnak, amelyeket a pályahálózat-működtetőnek még a vonatok mozgásának hiányában is viselnie kell – úgy kell tekinteni, hogy e költségek nem közvetlenül, hanem csak részben erednek az adott vonat közlekedtetéséből, ahogyan a közvetett és a pénzügyi költségek sem állnak semmilyen közvetlen kapcsolatban az adott vonat közlekedtetésével. Az értékcsökkenést nem a közlekedtetéséből eredő tényleges infrastruktúra-használat alapján határozták meg, hanem számviteli szabályok alapján, ezért ez sem tekinthető úgy, mint amely közvetlenül az adott vonat közlekedtetéséből ered (512/10 EB *kontra* Lengyel Köztársaság, 81–84. pont).

Nem fogadta el a Bíróság az adott vonat közlekedtetésével közvetlen kapcsolatban állóknak azt a szlovén költségszámítási módszert sem, hogy a pályahasználati díj kiszámítása során figyelembe kell venni „a közlekedési infrastruktúra díját más alrendszerekben, nevezetesen a közúti közlekedésben” (EB *kontra* Szlovén Köztársaság, 68. pont).

**A díjszabás** • A 2001/14/EK-irányelv 4. cikk 1. bekezdése értelmében a tagállamok alakítják ki a díjszabási rendszert, míg a díj meghatározása és beszedése a pályahálózat-működtető feladata. „A pályahálózat-működtető üzemeltetési függetlenségére irányuló cél biztosítása céljából a pályahálózat-működtetőnek a tagállamok által meghatározott díjszabási rendszer keretében bizonyos mozgástérrel kell rendelkeznie a díjak összegének meghatározása tekintetében oly módon, hogy lehetővé váljon számára annak üzemeltetési eszközként történő használata.” (C-483/10 EB *kontra* Spanyol Királyság, 49. pont, C-545/10 EB *kontra* Cseh Köztársaság, 34–36. pont.) Az éves maximális díj határozattal történő megállapítása a 2001/14/EK-irányelv céljaival összeegyeztethetetlen mértékben korlátozza a pályahálózat-működtető mozgástérét.

Hasonló probléma merült fel Spanyolországban, ahol az infrastruktúráért és közlekedésért felelős minisztérium miniszteri rendelet útján állapította meg a díjakat, és ily módon a pályahálózat-működtető feladatkörébe csupán a díjak beszedése tartozott. A Bizottság álláspontja szerint ez nem egyeztethető össze a pályahálózat-működtető üzemeltetési önállóságának követelményével, amit a Bíróság is elismert. A vasúti pályahálózat-működtető nem rendelkezik a hatásköreinek gyakorlásához szükséges üzemeltetési függetlenséggel, ha hatáskörei a díjak egyes konkrét esetekben – miniszteri rendelettel előzetesen megállapított képlet alapján – történő megállapítására korlátozódnak (483/10 EB *kontra* Spanyol Királyság, 49–50. pont).

**A szétválasztás** • A pályahálózat-működtető és a vasúti vállalkozás szétválasztása az uniós vasúti szabályozás minden erőfeszítése ellenére a gyakorlatban valóban nagyon nehezen végrehajthatónak bizonyult, és az alapvető funkciók tekintetében is volt némi bizonytalanság. A probléma lényegét akként lehetne megragadni, hogy bár a Bizottságnak el kell fogadnia, hogy a jelenleg hatályos vasúti szabályozás alapján az integrált struktúra fenntartható, és a tagállamok egy része ezt a megoldást igényli, de a holdingmodellre vonatkozó megközelítésmódja ellentmondásos, mivel az összeférhetetlenség vélelméhez vezet. Az uniós jogi aktusok úgy ismerik el a holdingmodell létjogosultságát, hogy az csak abban az esetben egyeztethető össze a szóban forgó irányelvekkel, ha a holding nem rendelkezik az ilyen holdingokra jellemző semmilyen előjoggal, vagy nem gyakorolja azokat.<sup>6</sup> A holdingmodell látszólagos fenntartása mellett annak elemeitől valójában olyan mérvű függetlenséget (vagy legalábbis az azon belül ellátandó funkciók olyan mérvű széttagolását) vár el, mintha ténylegesen különálló entitásokról lenne szó. A Bizottság magát a holdingstruktúrát ugyan nem utasítja, nem utasíthatja el, mégis az egyes vállalatrészek által ellátható feladatok szétválasztásával és az egyes tevékenységek ellátásával szemben támasztott függetlenségi követelménnyel a gyakorlatban a holdingrendszeren belül – tulajdonképpen már az ilyen struktúrától idegen, túlzott mértékű – szétválasztást követel meg. Így a szabályozás szintjén elvben fennmaradhat az integrált vállalat,

<sup>6</sup> Ahogyan azt az olasz kormány a C-555/10 EB *kontra* Osztrák Köztársaság ügyben előadta.



ami azonban a gyakorlatban – a Bizottság követelményeinek eleget téve – egyre nehezebben elképzelhető.

Az egyes szabályozási csomagokban és a kötelezettségzegési eljárások egy részében a Bizottság meglehetősen szigorú követelmények alkalmazását szerette volna keresztülvinni, eddig változó sikerrel. Érvelése szerint a 91/440/EGK-irányelv II. mellékletében szereplő alapvető funkciók<sup>7</sup> gyakorlását a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozástól nemcsak jogilag, hanem gazdaságilag is független szervre kell bízni. Még ha a 91/440/EGK-irányelv 6. cikkének 3. bekezdése nem is követeli meg kifejezetten, hogy az a szerv, amelyre az alapvető funkciók gyakorlását bízták, „független” legyen a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó társaságtól, az e rendelkezésben használt „vállalkozás” fogalmát a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően mégis úgy kell értelmezni, mint amely minden olyan szervre kiterjed, amely – még ha jogilag elkülönült is – „gazdasági egységként” működik (C-556/10 EB *kontra* Németország, 31. pont).

Az olyan esetekben tehát, amikor az alapvető funkciókat egy, a vasúti holding-társaságtól függő társaság gyakorolja, a vasúti szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozástól (vagyis a holdingtól és az ez utóbbtól függő társaságtól) a csoporthoz tartozása ellenére jogi formáját, szervezetét és döntéshozatali rendjét tekintve is függetlennek kell lennie (C-555/10 EB *kontra* Osztrák Köztársaság, 27–30. pont). Úgy tűnik, a Bizottság hatékony mechanizmusokat vár annak biztosítására, hogy az anyavállalat és a leányvállalat nem alkothatnak gazdasági egységet, és hogy nem járhatnak el egyetlen vállalkozásként, továbbá hogy az összeférhetlenséget elkerülik. Ilyen mechanizmus lehet, ha például a függetlenségre vonatkozó kötelezettségek tiszteletben tartását a vasútszabályozó hatósághoz hasonló független hatóság vagy harmadik fél ellenőrzi, és a függetlenségre vonatkozó követelmény megsértése esetén a versenytársaknak lehetőségük van a panaszra (uo. 31–33. pont). Ezt követően még a Bizottság több pontban részletezi aggályait a holding és egyes elemei intézményi, szervezeti, személyi és infrastrukturális összefonódásával kapcsolatosan (uo. 34–40. pont). Lényegében ugyanezt képviselte a Bizottság a C-556/10 ügyben is (C-556/10 EB *kontra* Németország, 30–45. pont), és hasonló szempontok alapján kérdőjelezte meg a Bizottság a francia nemzeti vasúttársaság szervezetén belül az alapvető funkciók ellátására szakosított szervezeti egység döntéshozatali és szervezeti függetlenségét (C-625/10 EB *kontra* Francia Köztársaság, 34. pont).

A Bíróság válasza egyértelmű. „A 91/440/EGK-irányelv 6. cikkének 1. és 2. bekezdése a vasúttársaságok által biztosított szállítási tevékenységeknek és a vasúti infrastruktúra üzemeltetésével összefüggő tevékenységeknek csupán számviteli jelle-

<sup>7</sup> Ezek a vasúttársaságok engedélyezésével kapcsolatos előkészületek és döntéshozatal (ideértve az engedélyek megadását), a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntéshozatal (ideértve a rendelkezésre állás meghatározását és felmérését, valamint az egyes egyedi menetvonalak elosztását is), az infrastruktúra-használati díjak meghatározásával kapcsolatos döntések, a szolgáltatáshoz kapcsolódó közszolgáltatási kötelezettségek betartásának ellenőrzése.

gű elkülönítését írja elő, a szállítási szolgáltatások vasúttársaságok általi nyújtásával kapcsolatos tevékenységek és a vasúti infrastruktúra üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységek elkülönítése pedig elhatárolt részlegek azonos vállalkozáson belüli megszervezésével is megvalósítható, ahogyan az a holdingok esetében is történik. A 6. cikk 3. bekezdése azonban azt is előírja, „hogy a vasúti infrastruktúrához egyenlő feltételek alapján és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon való hozzáférés biztosítása céljából a tagállamoknak meg kell tenniük az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy az ezen irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal olyan szervezeteket vagy vállalkozásokat bízzanak meg, amelyek önmaguk nem nyújtanak vasúti szállítási szolgáltatásokat, valamint hogy e cél teljesülését a szervezeti felépítés fajtájától függetlenül bizonyítani kell.” (C-555/10 EB *kontra* Osztrák Köztársaság, 51–52. pont.)

A 2001/14/EK-irányelv 4. cikkének 2. bekezdése és 14. cikkének 2. bekezdése alapján a díjszabási és az elosztási funkciókkal megbízott szervezetnek jogi formáját, szervezetüket és döntéshozatali rendjüket tekintve függetlennek kell lenniük. Elutasítja azonban a Bíróság a Bizottság által alkalmazott szempontokat ennek megvalósításához, és rávilágít arra a hiányosságra, hogy a 2001/14/EK-irányelv nem pontosítja a 91/440/EGK-irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókkal megbízott pályahálózat-működtető és a vasúttársaságok között biztosítandó függetlenség kritériumait (C-556/10 EB *kontra* Németország, 64. pont). Pedig egy ilyen ellentmondásosnak tűnő, a holding bizonyos egységeihez egyes alapvető funkciókat hozzárendelni engedő és egyidejűleg függetlenséget is megkövetelő szabályozási megoldásnál elengedhetetlennek látszik a szempontok rögzítése (C-555/10 EB *kontra* Osztrák Köztársaság, 60. pont). Ennek hiányában a Bizottságnak kevés támpontja van az alapvető funkciók meghatározásához és nagyon korlátozottan van lehetősége arra, hogy az alapvető funkciókat ellátó szerv (gyakran a pályahálózat-működtető) jogi, szervezeti és döntéshozatali függetlenségét konkrét szempontok alapján megkérdőjelezze (uo. 65. pont).

**Az alapvető funkciók kérdése** • Több kötelezettségzegési eljárásban az előző ponthoz kapcsolódóan az is kérdés volt, hogy pontosan hogyan kell értelmezni a 91/440/EGK-irányelv II. mellékletében felsorolt alapvető funkciókat. A Bizottság álláspontja szerint a menetvonal iránti kérelmek elbírálásához, valamint a menetvonalak sürgős elosztásához szükséges „műszaki megvalósíthatósági tanulmányok” a II. melléklet szerinti kapacitáelosztási eljárás részei (C-625/10 EB *kontra* Francia Köztársaság, 28., 41. és 47. pont). Az alapvető funkciók katalógusának „bővítésével”, a II. mellékletben foglaltak tág értelmezésével azon feladatok köre, amelyek leválasztandók a pályahálózat-működtetőről, és amelyeknek egy független szerv általi ellátása követelmény, bővülne – így ez a tagállamok ellenállásába ütközik. Az alapvető funkciók körének túlzott kibővítése azzal a veszéllyel is járhat, hogy egyes tagállamokban a pályahálózat-működtetők nem tudják ellátni a feladataikat, mert funkcióik különböző szervezetek között vannak megosztva (2012/34/EU-irányelv, 3. o.).

A Bizottság azt állította, hogy az integrált vasúttársaságok forgalomirányítási tevékenységükön keresztül menetvonal-kijelölést is végeznek, hiszen a forgalomirányítónak ismernie kell a kapacitáselosztási döntéseket annak érdekében, hogy irányítani tudja a forgalmat. Azáltal, hogy pályahálózat-működtetői minőségükben megismerik a versenytársaikra vonatkozó minden egyes kapacitáselosztási döntést, lényegében részévé válnak a kapacitáselosztási folyamatnak, és az ily módon a versenytársak szállításairól nyert információk versenyelőnyt jelenthetnek számukra. Üzemzavar vagy veszélyhelyzet esetén a forgalomirányító teszi meg a menetrend szerinti közlekedés helyreállításához szükséges intézkedéseket, és az előre meghatározott menetrendtől eltérve szükségyszerűen újraosztja a rendelkezésre álló menetvonalakat és hálózati kapacitást. Még ha normális helyzetben a forgalomirányító csak végrehajtja a független pályakapacitás-elosztó által meghozott döntéseket, és anélkül közlekedtetni a menetrend szerint mozgó szerelvényeket, hogy befolyása lenne a kapacitáselosztási, illetve menetvonal-kijelölési döntésekre, a veszélyhelyzet, illetve üzemzavar esetén a közlekedés helyreállítása érdekében végzett tevékenysége menetvonal-kijelölés és döntési szabadsággal rendelkezik e tekintetben. A menetvonal-visszavonás pedig szintén olyan beavatkozás, amely a 91/440/EGK-irányelv II. melléklete szerinti menetvonal-elosztást érintő alapvető funkció. A menetvonal-kijelölés függetlenségére vonatkozó követelmény akkor is érvényes, ha arra a forgalomirányítás keretében kerül sor, még ha a forgalomirányítás számos olyan feladatot foglal is magában, amelyek nyilvánvalóan nem érintik a menetvonal-kijelölést (C-473/10 EB *kontra* Magyarország, 27–32. pont).

A Bíróság ezzel szemben a 91/440/EGK-irányelv II. mellékletében felsorolt, független szervezetre bízandó alapvető funkciók listáját taxatív listának tekinti, amely nem tartalmazza a forgalomirányítást. „Ha az uniós jogalkotó ezt alapvető funkciónak kívánta volna tekinteni, akkor azt – ennek a funkciónak ebben a mellékletben való feltüntetésével – kifejezetten jelezte volna.” (C-473/10 EB *kontra* Magyarország, 46. pont.) A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a forgalomirányítás – első ránézésre – nem foglalja magában a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntéshozatalt, mivel az valamely vasúttársasággal szemben a vasúti infrastruktúra-kapacitás használati jogának – a menetrendbe való felvétel vagy eseti egyedi döntések útján való – megadásában nyilvánul meg.” (Uo. 51. pont.) Még ha a forgalomirányítás fogalmát a 91/440/EGK- és a 2001/14/EK-irányelv nem is határozza meg, a Bíróság úgy véli, hogy ez inkább az infrastruktúra-működtetésbe tartozó tevékenységeket foglal magában, és nem a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntések meghozatalából, hanem e döntések végrehajtásából vagy érvényesítéséből áll.

„Amint azt a főtanácsnok indítványának 59. pontjában jelezte, a forgalomirányítás olyan tevékenységet jelent, amelynek célja a kapacitások használatára vonatkozó, menetvonalak formáját öltő jogok tényleges, teljes biztonság mellett történő gyakorlásának biztosítása.” (Uo. 53–54. pont.) Lévéen hogy a forgalomirányítás nem tekinthető valamely független szervezetre bízandó alapvető funkciónak ezt olyan

pályahálózat-működtető is végezheti, amely egyben vasúttársaság is. Az üzemzavar esetén a forgalomirányító olyan azonnali intézkedéseket tesz, amelyeket sürgősen kell elfogadni egy sajátos helyzettel való megbirkózás és annak biztosítása érdekében, hogy a kapacitáshoz menetvonalak formájában való jogokat a jogosult – a szolgálati menetrendnek megfelelően – ténylegesen gyakorolhassa. Ilyen körülmények között a menetvonalak biztonsági okból történő visszavonása is lehetséges és önmagában ez a menetvonalak ismételt kiutalása nélkül nem függetlenséget feltételező alapvető funkció (uo. 62. pont.) Önmagában a forgalomirányítási tevékenységből származó, a versenytársak szállítási tevékenységére vonatkozó információkat sem értékelte a Bíróság olyannak, mint amely alkalmas volna arra, hogy versenylőnyt biztosítson a forgalomirányítónak (uo. 64-66. pont).

Ugyanígy a C-627/10. ügyben a Bizottság a pályahálózat-működtető forgalomirányítási tevékenységét és zavar esetén a menetvonalak újbóli elosztását látta alapvető funkciónak. Ebből előbbit a Bíróság a C-473/10. ügyben hozott ítéletre hivatkozással elvetette, utóbbiról azonban a Bizottság keresetkiterjesztése miatt nem határozott (C-627/10 EB *kontra* Szlovén Köztársaság, 41–48. pont).

A C-627/10. sz. ügyben az integrált formában működő pályahálózat-működtető szolgálati menetrend elkészítésében való részvételét minősítette a Bizottság menetvonal-elosztásnak és tekintette úgy, hogy ezáltal a vasúttársaságoktól nem független szervezet lát el alapvető funkciót. Alapvető funkció a menetvonal-kijelöléssel kapcsolatos döntéshozatal, ideértve a rendelkezésre állás meghatározását és felmérését is. A pályahálózat-működtető volt felelős Szlovéniában az új szolgálati menetrend és az új vasúti menetrendek tervezetének megállapításáért. A tervezet elkészítésekor a pályahálózat-működtető egyeztetéseket folytatott az érintett felekkel. A Bizottság olvasatában ezek az előkészítő feladatok alapvető funkciónak minősültek, amit a Bíróság is elfogadott (uo. 35–40. pont).

A Bizottság álláspontja szerint azáltal, hogy az infrastruktúra használatáért fizetendő díjak részletes számláit integrált struktúrában működő pályahálózat-működtető állítja ki, egy nem független szervezet végez díjmegállapítási tevékenységet. Ez a más vasúttársaságok által igénybe vett pályavasúti szolgáltatások megismerhetősége (mennyiség, igénybevételek időpontja) révén versenylőnyt jelent az integrált szerkezetben működő vasúttársaságok számára. A Bíróság azonban elfogadva, hogy a díjak összegének konkrét kiszámítását Magyarországon a független pályahálózat-működtető végzi, megállapítja, hogy a számlák kiállítása nem díjmegállapítás és hogy a díjak beszedését a 91/440/EGK-irányelv 6. cikkének 3. bekezdése és a 2001/14/EK-irányelv 4. cikkének 2. bekezdése alapján vasúttársaság is végezheti, és ez nem különbözik a számítási módszernek a díjakat beszedő szervezet számára megadott adatokra való mechanikus alkalmazása útján történő számlázástól, tehát nem biztosít számára nem megengedett versenylőnyt sem (C-473/10 EB *kontra* Magyarország, 85–88. pont).

## A NEGYEDIK VASÚTI CSOMAG

## Miért van szükség egy negyedik vasúti csomagra?

Az egységes európai vasúti piac alapkonceptiója egy sokszereplős versenyzői vasúti piac. A versenykonform módon átalakított állami vállalatok versenytársaiként az eddig tagállami határok mentén tagolt egységes szállítási piacon megjelenének új vasúti társaságok, részben mint kifejezetten új vasúti szállítási vállalkozások, részben pedig nem elsősorban a vasúti szállítási piacon tevékenykedő, de saját szállításait a saját kezükbe vevő iparvállalatok formájában.

A piacnyitás tartalmi kérdései mellett még az is kérdéses volt, hogy ez a folyamat (a korábbi állami monopóliumok versenyző vállalatokká alakítása, illetve a verseny feltételeinek megteremtése) milyen időtávon menjen végbe. Végül a fokozatos, lépésről lépésre történő piacnyitási elképzelés diadalmaskodott. Ennek kétségtelen előnye, hogy a tagállami monopol-vasúttársaságok átalakítása hosszabb felkészülési idővel és a folyamat fejleményeire szüntelenül reflektálva történhet. Ugyanakkor a csomagokban történő piacnyitás következménye a folyamat időbeli elhúzódása is. Mindennemű óvatosság ellenére a tagállamok némiképpen vonakodnak végrehajtani a liberalizációs szabályozás elemeit, amit jól mutat a tagállami kötelezettségszegési eljárások nagy száma. A Bizottság részben a tagállami késedelemnek és a nem megfelelő végrehajtásnak tudja be a piacnyitástól várt eredmények elmaradását.

Kétségtelen, hogy jelentek meg új szereplők a vasúti szállítási piacon, de láthatók egy ezzel éppen ellentétes folyamat, egyfajta (természetszerű) koncentrálódás jelei is. Az új piaci szereplők növekedve, egymással adott esetben egyesülve, egymást felvásárolva meghatározott méretet elérve érdekessé válnak az állami szereplők számára is. A valóban nagy vasúti vállalkozások, úgy tűnik, felosztották egymás között a vasúti piacot, nem feltétlen törekszenek valódi versenyre, érdekszférájukat elsősorban vállalatfelvásárlásokkal és kooperációval igyekeznek bővíteni. Jóllehet a korábban az egyes tagállamokban jogi monopóliumot élvező és ebből eredően versenytárs nélkül tevékenykedő integrált vállalatok egymással való versengése kedvező fejlemény, a Bizottság azonban némiképpen kételkedik a jelenség előremutató voltában.<sup>8</sup>

Az már korábban is látható volt, hogy időnként a Bizottság vagy az Európai Parlament a piacnyitás mérsékelt sikerét látva, egyrészt a már meglévő szabályozás

<sup>8</sup> „Több meglévő vasúti szolgáltató ismertetett tanulmányokat annak bizonyítására, hogy az integrált vasúti társaságok jelentős növekedést tudnak elérni a piacon, ezt azonban érdemes azon komoly aggályok fényében mérlegelni, hogy az integrált struktúra által védett, domináns helyzetű vasúttársaságok »hazai« piacukon tudnak gazdasági előnyökre szert tenni, és ezzel tisztességtelen versenyelőnyhöz jutnak, amikor valahol máshol az EU-ban versenyeznek, vagy éppen belföldön, de új belépőkkel. A nemzeti piacok fenntartása – tehát azon rendszereké, amelyekben az integrált meglévő szolgáltatók dominálnak – szintén akadályát képezik a nagy távolságokon üzemelő páneurópai szolgáltatások fejlődésének.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 6. o.)

következetes végrehajtása iránti igényének ad hangot, másrészt pedig egy újabb szabályozási csomag révén szorgalmazza a piacnyitási folyamat következő stádiumába lépést. Jóllehet a vasúti piac megnyitásának sikerességét, valódi megnyithatóságát és egy többszereplős versenyzői piac életképességét ebben a szektorban időről időre megkérdőjelezzik, az Európai Bizottság elkötelezettnek látszik e modell mellett, és további lépéseket tervez.

Nyilvánvalóan a Bizottság számára is ismert, hogy a vasút teljesítményének nem kielégítő volta részint arra vezethető vissza, hogy a vasút sajátos tulajdonságaiból eredően – legalábbis bizonyos szolgáltatástípusok tekintetében – valójában nem képes hatékonyan versenyezni más közlekedési ágazatokkal. „Ugyanakkor álláspontja szerint a vasútban rejlő lehetőségek kiaknázatlansága, a hatékonyság hiánya részben a versenyt és innovációt gátló piacra lépési korlátok következménye” (*Bizottsági közlemény* [2013] 3. o.). Az jól látható az Európai Bizottság Fehér könyve alapján (*Fehér könyv* [2011]), hogy – különösen hosszabb távon (40. pont) – nagy jelentőséget tulajdonít a vasútnak a versenyképes és fenntartható közlekedési rendszerben (25. pont). Az is egyértelműnek látszik, hogy jelentősnek látja az előrelépést a közlekedési politika területén 2001-hez képest, és hogy ebben szerepe van a vasúti közlekedésben bekövetkezett piacnyitásnak. Sőt, a jövő fejlesztéseinek egyik csapásvonalaként például az integrált európai vasúti piac teljes megvalósítását jelöli meg (22. pont).

Tagadhatatlan azonban, hogy a vasúti közlekedés – legalábbis egyelőre – nem képes beváltani a hozzá fűzött reményeket (*Bizottsági közlemény* [2013] 3. o.). „A vasúti közlekedés – különösen árufuvarozás céljára – nem minden esetben tűnik vonzóknak. Egyes tagállamok példája azonban azt mutatja, hogy a vasút is színvonalas szolgáltatást nyújthat. A feladat abból áll, hogy olyan szerkezeti változásokat kell véghezvinni, amelyek révén a vasút ténylegesen versenyképesé válik, és részesedése a közepes és nagy távolságú árufuvarozásban (és személyszállításban is ...) lényegesen megnő. A vasúthálózat kapacitásának bővítéséhez, illetve korszerűsítéséhez jelentős beruházásokra lesz szükség. A meglévő gördülőállományt alacsony zajszintű fékberendezéssel és automatikus kapcsolóberendezéssel ellátott új vasúti járművekkel kell fokozatosan megújítani.” (*Fehér könyv* [2011] 26. pont.)

Ezek a feladatok emlékeztetnek azokra a célkitűzésekre, amelyeket a Bizottság a piacnyitás kezdeti fázisában elérendőként megjelölt. A jelentős előrelépések ellenére összességében megállapítható, hogy a kezdetben problémaként azonosított tényezők jórészt továbbra is fennállnak. „A szűk keresztmetszetek még mindig a vasúti szolgáltatások belső piacán a legnyilvánvalóbbak: ez utóbbit kiemelten fontos teljessé tenni az egységes európai vasúti térség létrehozása érdekében. Ennek részeként fel kell számolni az országos vasúti piacokra való belépést még mindig akadályozó műszaki, közigazgatási és jogi akadályokat. [...] A vasúti közlekedést illetően alapvető fontosságú a biztonsági tanúsítás harmonizálása és felügyeletének biztosítása az egységes európai vasúti térségben.” (36, 39. pont.)



Mindenesetre az eddigi ellentmondásos eredmények dacára a Bizottság meglehetősen ambiciózus a negyedik vasúti csomag célkitűzéseit illetően, és az uniós vasúti piac megnyitásának befejezésére vállalkozik (*Javaslat* [2014] preambulum, 3. bekezdés). A vasúti szolgáltatások elégtelen voltának okaként a verseny gyengeségét, a még fennálló piaci torzulásokat és az optimálistól eltérő struktúrákat jelöli meg. „A holisztikus megközelítés jegyében fogant negyedik vasúti csomag kezelni kívánja a hosszadalmas és költséges eljárásokkal, az új belépők előtt tornyosuló akadályokkal és az egymástól eltérő tagállami hozzáférési szabályokkal kapcsolatos valamennyi kérdést.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 11. o.) A közlemény végén a Bizottság egyértelművé teszi, hogy a negyedik vasúti csomag sikere két rendkívül érzékeny és kiemelkedően fontos kérdés megoldása függvénye.

Egyrészt, hogyan kezelhetők a régóta görgetett problémák a megkülönböztetésmentes hozzáférés kapcsán, ami a pályahálózat-működtetők és vasúti társaságok megnyugtató szétválasztását feltételezi, másrészt hogyan kezelhetők a személyszállítási közszolgáltatások. „A *de jure* piacnyitás hatékonysága attól függ, hogy teljesülnek-e és hatékonyan működnek-e bizonyos »keretfeltételek«, például hogy megkülönböztetésmentes legyen az infrastruktúrához, a megfelelő járművekhez, az állomásokhoz való hozzáférés vagy a menetvonal-elosztás, ideértve a forgalomirányítást is. Annak érdekében, hogy a piacnyitás sikeres legyen, meg kell őrizni a hálózati hatásokból fakadó előnyöket. E keretfeltételek közül egyesek a belföldi személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitásával kapcsolatos kezdeményezések, mások az infrastruktúra-működtetés javulását célzó javaslat révén valósulnak majd meg. [...] A »nyílt hozzáférésnek« és a közszolgálati szerződések versenytárgyalási eljárás útján történő odaítélésének kombinációja további piacnyitást tesz majd lehetővé, amint azt a vasúti teherszállítás és a nemzetközi vasúti személyszállítás piaci esetében is tapasztalhattuk; a fejlettebb teherszállítási piac tekintetében bebizonyosodott, hogy mindez a vasúti piaci részarányának növekedését eredményezte.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 12. o.)

Az európai vasút kedvezőtlen tendenciáit tapasztalva, minden eddigi erőfeszítés ellenére úgy tűnik, az Európai Bizottságnak nincs más lehetősége, minthogy az előre menekülést válassza. „Az európai vasúti ágazat nagyon fontos útelágazáshoz ért. Látna az európai vasúti piacok stagnálását, sőt hanyatlását, nem sok választásunk maradt. Radikális döntéseket kell hoznunk Európa vasúti piacainak átszervezése érdekében. A vasúti közlekedés újra fellendülhet, és ebből előnyök származnak mind a társadalom, mind az üzleti világ, mind pedig a környezet számára. Persze választhatunk más utat is: dönthetünk úgy, hogy megállíthatatlanul csúszunk lefelé azon a meredek lejtőn, amelynek alján egy olyan Európát találunk, ahol a vasút csak néhány gazdag ország játékszere, míg a többség – a közpénzek szűkössége folytán – kénytelen lemondani róla.” (Siim Kallas, az Európai Bizottság közlekedésért felelős alelnöke – *EB-sajtóközlemény* [2013].)

A *Fehér könyv* a vasúti szolgáltatások számára kialakítandó valódi belső piac létrejötté érdekében ennek megfelelően intézkedéseket is megfogalmaz:

- ◆ „– a vasúti személyszállítási szolgáltatások belföldi piacának megnyitása a verseny előtt és ezen belül annak előírása, hogy a közbeszerzési szerződéseket csak versenyzetetéssel járó pályázati eljárás során lehessen odaítélni;
  - az Európai Vasúti Ügynökség (ERA) szerepének megerősítése révén a járművek esetében egységes típusengedély, a vasúttársaságok esetében pedig egységes biztonsági tanúsítvány bevezetése;
  - egységes megközelítés bevezetése az árufuvarozási folyosó irányítása, és ezen belül a pályahasználati díjak tekintetében;
  - a vasúti infrastruktúrához és azon belül a vasúthoz kapcsolódó szolgáltatásokhoz való tényleges és megkülönböztetésmentes hozzáférés biztosítása, mindenekelőtt az infrastruktúra-üzemeltetés és a szolgáltatásnyújtás szerkezeti szétválasztása révén. [A szétválasztást lehetőleg oly módon kell megvalósítani, hogy a verseny, a beruházások folytonossága és a szolgáltatásnyújtás költségeinek hatékonysága biztosított legyen.]”  
(*Fehér könyv* [2011] I. melléklet 1. pont.)

Ezek közül az intézkedések közül az első, de különösen a negyedik intézkedés olyan kiemelten fontos kérdés, amely hosszú ideje megoldásra vár. Emellett tartalmaz első-sorban gyakorlati szempontból releváns vasúti közlekedésbiztonsággal kapcsolatos intézkedéseket is (uo. 19. pont.)

Lényegében már a piacnyitási folyamat kezdetén látható volt néhány olyan szabályozásra váró kérdés, amelyben egyértelmű nézetkülönbség volt a Bizottság és a tagállamok között. Rendre ezekkel a kérdésekkel találkozhatunk nem csak az egyes szabályozási csomagokban, de magukban a kötelezettségszegési eljárásokban is. Kérdés, hogy e problémákra a tervezett negyedik vasúti csomag mennyiben jelenthet választ. Maguk az érintett témakörök és a vázolt megoldási javaslatok sem új keletűek, rendre ismétlődnek a korábbi szabályozási csomagokban. Ezek egészülnek ki a vasúti személyszállítási piac problémáinak beazonosításával.

A negyedik vasúti csomag azért is szükséges, mert az első vasúti csomag átdolgozása csak olyan piaci szegmensekre nézve jelenthetett előrelépést, amelyek már eleve nyitottak voltak a verseny számára. A személyszállításról ez azonban kizárólag a nemzetközi személyszállítás viszonylatában volt elmondható. „A vasúti szállítás terén valamely tagállam üzemeltetői még mindig nem szállíthatnak személyeket egy másik tagállamon belüli belföldi útvonalakon. Ugyanakkor a közbeszerzési szerződések nyílt eljárások meghirdetése nélkül, közvetlenül odaítélhetők.” (*Bizottsági Közlemény* [2012] 7. o.) A vasúti piacnyitás nem lehet teljes belföldi személyszállítási szolgáltatások nyújtásának lehetősége nélkül. A vasúti belföldi személyszállítási piac megnyitásához szükséges volt egy új vasúti csomag elfogadása. A Bizottság álláspontja szerint többet kell tenni a vasúti közlekedés terén a „nem hatékony és széttagolt közlekedési” piacok hatékonyságának növelése érdekében, így az általa azonosított négy kulcsintézkedés egyike a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának a többi tagállambeli üzemeltetők előtti megnyitása (uo.).

### A negyedik vasúti csomag elemei

Az Európai Bizottság 2013. január 30-án elfogadta a hat jogszabályjavaslatból álló negyedik vasúti csomagot (egy átfogó közleményben közzétéve több jelentés és hatáselemzés kíséretében), mely négy fő területre összpontosít. E négy fő terület tulajdonképpen a piacnyitási folyamat kezdeteitől kiemelt figyelmet élvez.

#### *Műszaki előírások és engedélyek*

A vasúti társaságok más tagállamok vasúti szállítási piacára való belépését továbbra is műszaki és adminisztratív akadályok nehezítik. Az elhúzódó eljárások, a túlzott költségek, a tisztességtelen bánásmód megnehezítették a nemzeti biztonsági tanúsítvány megszerzését (*ERA-javaslat* [2013] preambulum, 10. bekezdése). Az egyik tagállamban kiállított tanúsítványokat más tagállamok nem ismerték el feltétel nélkül, ami kedvezőtlenül érintette az egységes európai vasúti rendszert. Jóllehet a műszaki és biztonsági előírások egy része már harmonizált, az eltérő természetföldrajzi, történeti és egyéb adottságokra figyelemmel a nemzeti műszaki és biztonsági szabályok egy része továbbra is érvényben van. Az Európai Vasúti Ügynökség (ERA) ugyan az egész európai uniós piacra érvényes úgynevezett átjárhatósági műszaki előírások (ÁME) megalkotásával harmonizálja a műszaki vonatkozású előírásokat, de ezek mellett továbbra is érvényben vannak nemzeti műszaki és biztonsági szabályok is (különösen a vasút működését irányító eljárások), ami szükségtelen terheket ró a vasúttársaságokra.<sup>9</sup>

A teljes harmonizáció hiányában az engedélyeket és a biztonsági tanúsítványokat továbbra is az egyes tagállamok hatóságai adják ki az ottani eljárási szabályok és költségek mellett. A járművek engedélyeztetési eljárásai minden eddigi erőfeszítés ellenére továbbra is sokáig tartanak és költségesek. A nemzeti biztonsági ügynökségek jármű-engedélyeztetési és biztonsági tanúsítási eljárásai közötti eltérések és az azok alapjául szolgáló eltérő technikai szabályok az interoperabilitás jelentős akadályát képezik. A több tagállamban használatos eszközöknek egyidejűleg akár több tagállam előírásainak is meg kell felelnie, illetve több tagállamban is külön engedélyeztetni kell a használatukat, aminek értelemszerűen jelentős költség- és idővonzata van.<sup>10</sup>

Ahogy arra maga az uniós jogi szabályozás rávilágít, jelentős eltérések vannak mind a nemzeti jogszabályok, mind a vasúti rendszerekre, alrendszerekre és

<sup>9</sup> Az ERA számításai szerint az EU-ban jelenleg több mint 11 ezer ilyen nemzeti szabály van érvényben. Ráadásul feltűnő különbségek mutatkoznak az egyes tagországok nemzeti biztonsági hatóságainak jármű-engedélyeztetési és biztonsági tanúsítási eljárásai között (*ERA-kihívások* [2013]).

<sup>10</sup> Az új járművek engedélyeztetési eljárásai két évig is elhúzódhatnak és akár hatmillió euróba is kerülhetnek. Az érdekeltek számadataiból kiderül, hogy az engedélyeztetés eljárási költségei a mozdonyok költségének 10 százalékát is kitehetik országonként. Ha ezt a járművet három tagállamban kívánják használni, az összeadódó költségek elérhetik a beszerzési ár 30 százalékát (*ERA-kihívások* [2013]).

rendszerelemekre alkalmazandó, belső szabályozások és műszaki előírások között. Ezek a nemzeti iparra jellemző egyedi technológiákat foglalják magukban, és sajátos méreteket, eszközöket, illetve jellemzőket írnak elő. Ez a helyzet az évek során igen szoros kapcsolatok kialakuláshoz vezetett a nemzeti vasúti háttérpiac és a nemzeti vasúttársaságok között, hátráltatva az új piacra lépők megjelenését lehetővé tevő tényleges piacnyitást (*Átjárhatósági javaslat* [2013] preambulum, 6–7. pont). „A tagállamok eddig a nemzeti műszaki és üzemeltetési megközelítések alapján dolgozták ki saját biztonsági szabályaikat és szabványaikat elsősorban a nemzeti iránymutatások szerint. Ugyanakkor az elvek, módszerek és kultúrák eltérései megnehezítették a műszaki jellegű akadályok megszüntetését és a nemzetközi szállítási szolgáltatások létrehozását.” (*Javaslat a biztonságról* [2013] 2. o.)

A jelenlegi technikai előírások és jóváhagyások összetett rendszerének alkalmazása szétaprózódik az Európai Vasúti Ügynökség (ERA) és a nemzeti hatóságok között, ami nemcsak rendkívüli adminisztratív költségekkel jár, de gátolja a piacra jutást is, különösen az új belépők és a vasúti jármű-gyártók esetében. „Az európai vasúti térség létrehozása az átjárhatóság javítását feltételezi. Az infrastruktúra és a vasúti járműállomány, illetve a rögzített berendezések kompatibilitása egyszerű és gyors eljárásokon kell, hogy alapuljon, melyekkel megőrizhető jelenlegi biztonsági színvonaluk és biztosítható fejlődésük, modernizációjuk, illetve az új igényekhez történő igazodásuk.” (*EGSZB-vélemény* [2013] 5.4. pont.) Az európai unió átjárhatósági műszaki előírások mellett továbbra is érvényben lévő nemzeti műszaki és biztonsági szabályok szükségtelenül nehézségeket okoznak a vasúttársaságoknak (*Bizottsági közlemény* [2013] 9. o.), azonban a negyedik vasúti csomag módosítási javaslata szerint a tagállamok csak nagyon korlátozott körben hozhatnak nemzeti szabályokat, és ezek megismerését, illetve ellenőrzését lehetővé kell tenniük a Bizottság és az Európai Vasúti Ügynökség számára is (*Átjárhatósági javaslat* [2013] 14. cikk, *Javaslat a biztonságról* [2013] 8. cikk).

Megoldásként tehát a Bizottság továbbra is a technikai különbségek csökkentését irányozza elő, ami értelemszerűen nagyobb fokú uniói szintű harmonizáció révén valósítható meg a biztonsági tanúsítványok és az engedélyek tekintetében egyaránt,<sup>11</sup>

<sup>11</sup> „A kölcsönös átjárhatóságot hátráltató tényezők felszámolása érdekében és az ÁME-k hatályának az Európai Unió teljes vasúti rendszerére való kiterjesztésével indokolt fokozatosan csökkenteni a nemzeti szabályozás mértékét. A nemzeti szabályozásban különbséget kell tenni a szigorúan a helyi követelményekhez kapcsolódó szabályok és az ÁME-k nyitott kérdéseinek kezeléséhez szükséges szabályok között. A szabályok ez utóbbi típusát fokozatosan meg kell szüntetni az ÁME-k nyitott kérdéseinek lezárása révén.” (*Átjárhatósági javaslat* [2013] preambulum 21. bekezdés.)

„A gyakran nemzeti műszaki szabványokra épülő nemzeti biztonsági szabályokat fokozatosan fel kell váltani a közös biztonsági célokra, a közös biztonsági módszereken és a kölcsönös átjárhatósági műszaki előírásokon (ÁME-k) alapuló szabályokkal. A kölcsönös átjárhatóság akadályainak felszámolásához a nemzeti szabályok mennyiségének csökkentésére van szükség az ÁME-k hatályának az uniói vasúti rendszer egészére való kiterjesztése és az ÁME-kben nyitva hagyott kérdések tisztázása révén. Ehhez a tagállamoknak naprakészen kell tartaniuk nemzeti szabályrendszerüket,

ezért a Bizottság az ERA-rendelet felülvizsgálatát javasolja annak érdekében, hogy „az Ügynökségre ruházódjék át a járművek forgalombahozatali engedélyeinek kiadásával és a vasúttársaságok biztonsági tanúsításával kapcsolatos hatáskör. Az ERA – miközben a jogi felelősség rajta nyugodna – szorosan együttműködne a releváns nemzeti biztonsági ügynökségekkel. Egyszersmind megnövekedne szerepe a nemzeti szabályok és a nemzeti biztonsági ügynökségek felügyeletében, valamint az európai vasúti forgalomirányítási rendszer (ERMTS) kialakításának előmozdításában. Az ERA szerepének javasolt megváltoztatása visszatükröződne a vasúti biztonsági és átjárhatósági irányelvek módosításában is, ami lehetőséget adna a meglévő rendelkezések egyértelműsítésére és egyszerűsítésére, a korábbi módosítások egységes szerkezetbe foglalására és a szabályozás korszerűsítésére. E változások mellett az ERA irányítási rendszere és belső működési módozatai is javulnának, valamint összhangba kerülnének a decentralizált európai uniós ügynökségek nemrég elfogadott közös nyilatkozatával és közös megközelítésével.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 10. o.)

A tervezet 20. cikke bevezeti a forgalombahozatali járműengedély fogalmát, amely részben felváltja a nemzeti biztonsági hatóság által a 2008/57/EK-irányelv rendelkezései szerint kiállított üzembehelyezési engedélyt. Ezt az Európai Vasúti Ügynökség adja ki, és „mindazokat az információkat tartalmazza, amelyek alapján később a vasúttársaság kereskedelmi szolgálatba állíthatja a járművet. A kérelmező (vasúttársaság, gyártó stb.) a forgalombahozatali járműengedély kiegészítéseképpen nyilatkozatot kérhet az Ügynökségtől arról, hogy az adott jármű műszakilag összeegyeztethető a kérelmező által kereskedelmi és/vagy műszaki megfontolások alapján meghatározott konkrét vasútvonalakkal vagy hálózatokkal. E kiegészítő nyilatkozat segítséget jelent a vasúttársaság számára a jármű üzembe helyezésével kapcsolatos feladatainak az elvégzéséhez.” (*Átjárhatósági javaslat* [2013] 7. o.)<sup>12</sup>

A Bizottság célja, hogy egy biztonsági tanúsítvánnyal a társaságok eszközeiket valamennyi tagállamban használhassák. A gyakorlatban ez a jelenleg két részből álló tanúsítvány<sup>13</sup> egy egységes tanúsítvány általi felváltását jelentené (*Javaslat a bizton-*

.....  
el kell törölniük az elavulttá vált szabályokat, és erről értesíteniük kell a Bizottságot és az Ügynökséget.” (*Javaslat a biztonságról* [2013] 3. o.)

<sup>12</sup> „Kizárólag olyan jármű hozható forgalomba, amely rendelkezik az Ügynökség által az 5. bekezdésnek megfelelően kiállított forgalombahozatali járműengedéllyel. A járművek forgalomba hozatalára vonatkozó engedélyek kiadásáról az Ügynökség dönt. [...] A kérelmező kérésére a forgalombahozatali járműengedélyben fel lehet tüntetni azt a hálózatot vagy vasútvonalat, illetve ezek csoportjait, ahol a vasúttársaság a jármű és ezen hálózatok vagy vasútvonalak műszaki összeegyeztethetőségének további hitelesítése, ellenőrzése vagy tesztje nélkül üzembe állíthatja a szóban forgó járművet. Ilyen kérekor a kérelmezőnek igazolnia kell kérelmében a jármű és az érintett hálózatok vagy vasútvonalak műszaki összeegyeztethetőségét. Az eredeti kérelmező vagy egy másik kérelmező kérésére a kérdéses információk a forgalombahozatali engedély kiállítása után, utólag is feltüntethetők.” (*Átjárhatósági javaslat* [2013] 20. cikk 1–2. és 9. bekezdés.)

<sup>13</sup> „A 2004/49/EK-irányelv 10. cikke rendelkezik arról, hogy a biztonsági tanúsítványnak két részből kell állnia: az egyik rész megerősíti, hogy elfogadták a vasúttársaság biztonsági rendszerét, amelyet a Közösség egész területén elfogadnak (A rész), valamint a másik rész, amely megerősíti az érintett

ságról [2013] 10. cikk). „Az egységes uniós tanúsítvány kidolgozása és megvalósítása mindig is szerepelt a hosszú távú célkitűzések között. Maga a bevezetés ténye nem volt kétséges, csupán az volt kérdés, hogy mikor kerül rá sor”(3. o.)

Az egységes biztonsági tanúsítvány azonban értelemszerűen feltételezi azoknak a szabályoknak egy megfelelő szintű harmonizációját, amelyek alapján a nemzeti tanúsítványok kiadásra kerültek. „Az Ügynökség ajánlása nyomán a Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi szabályozási keret eléggé kiforrott ahhoz, hogy fokozatosan át lehessen állni az „egységes biztonsági tanúsítványra”. Ehhez a nemzeti biztonsági hatóságok szerepét felül kell vizsgálni, és a feladatokat másképpen kell elosztani köztük és az Ügynökség között.” (Uo.)

A módosítások eredményeként az Európai Vasúti Ügynökség létrehozásáról szóló rendeletben jármű-engedélyeztetési és biztonsági tanúsítási hatáskörhöz jutna az ügynökség és mintegy „egyablakos ügyintézőhelyként” jogosult lesz az egész Európai Unióban érvényes járműengedélyek és üzemeltetői biztonsági tanúsítások kiadására. A járművek üzembe helyezésének megkönnyítése, illetve az adminisztratív terhek csökkentése érdekében célszerű a forgalomba hozatalra vonatkozóan bevezetni az Unió egész területén érvényes járműengedély fogalmát, ilyen engedélyhez kötvé a járműveknek a vasúttársaságok általi üzembe helyezését (*Átjárhatósági javaslat* [2013] preambulumban, 39. bekezdése). Mindezek a változások értelemszerűen új, az Európai Vasúti Ügynökség által ellátandó feladatokat indukálnak, amelyek ellátására az Ügynökséget is alkalmassá kell tenni. Ilyen új feladatok a forgalombahelyezési járműengedélyek, a pálya menti ellenőrző-irányító és jelző alrendszerek üzembe helyezésére vonatkozó engedélyek és biztonsági tanúsítványok kiadása, a nemzeti hatóságok feletti szigorúbb ellenőrzés (*ERA-javaslat* [2013] 3. o.). Ez utóbbi megvalósítását rögzíti egyértelműen, hogy az Ügynökség ellenőrzések és vizsgálatok keretében figyelemmel kíséri a nemzeti biztonsági hatóságok teljesítményét és döntéshozatalát (uo. 29. cikk).

Az interoperabilitás szempontjából természetesen nemcsak a gördülő állomány-nak van jelentősége, hanem például a pálya menti ellenőrző-irányító és jelző alrendszereknek, valamint az energia- és infrastruktúra-alrendszereknek, amelyeknek üzembe helyezésére kizárólag akkor kerül sor, ha tervezésük, kivitelezésük és beszerelésük megfelel a vonatkozó alapvető követelményeknek, és rendelkeznek a vonatkozó engedélyekkel. Figyelemre méltó az a feladatmegosztás, hogy a nemzeti biztonsági hatóságok engedélyezik az adott tagállam területén található vagy ott üzemeltetett energia- és infrastruktúra-alrendszerek üzembe helyezését, míg az Unió területén található vagy ott üzemeltetett pálya menti ellenőrző-irányító és jelző alrendszerek üzembe helyezésének engedélyezéséről az Ügynökség dönt (*Átjárhatósági javaslat* [2013] 18. cikk).

.....  
hálózaton való működéshez szükséges konkrét nemzeti követelmények teljesítése céljából elfogadott rendelkezéseket (*B rész*).” (653/2007/EK bizottsági rendelet preambulumban 4. bekezdése.)



*Az igényeknek megfelelő, működő struktúra*

**Szétválasztás** • A második érintett kérdéskör a szállító vasút és a vasúti infrastruktúra elkülönülése és ez utóbbi szerepének megváltoztatása. Az alapprobléma az, hogy a megkülönböztetésmentes hozzáférés feltételez egy alapvetően a szállító vasúttól függetlenül működő pályahálózat-működtetőt, illetve az egyes tagállami pályahálózat-működtetőkből azok szorosabb együttműködése eredményeként létre kell jönnie egy egységes európai vasúti pályahálózatnak, amely megfelelően képes figyelembe venni a felhasználói igényeket. Meg kell tehát szüntetni a diszkriminatív pályahálózat-működtetői gyakorlatot az új piacra lépők irányában, illetve kezelni kell a tagállami sínhálózatok közötti átjárhatóság mint szűk keresztmetszet problematikáját is (*EGSZB-vélemény* [2013] melléklet 2.7. pont).

Európában a természetföldrajzi és történeti adottságok folytán a vasúti sínhálózat természetes monopólium (2001/14/EK-irányelv, preambulum, 40. bekezdése).<sup>14</sup> Egy valóban többszereplős piac létrejöttéhez tehát elengedhetetlen, hogy valamennyi vasúttársaság egyenlő és méltányos bánásmódban részesüljön, és hozzáférjen az egységes vasúti infrastruktúrához. Annak érdekében, hogy ez a torzításmentes hozzáférés megvalósulhasson, a hálózat üzemeléséért felelős pályahálózat-működtetők és a hálózaton bonyolított forgalomért felelős vasúttársaságok bizonyos fokú elkülönülése elengedhetetlen. Emellett a szabályozás meghatározott olyan alapvető funkciókat (különösen díjszabás és kapacitáselosztás), amelyeknek az eltérő mértékű szétválasztás mellett is minden megoldás esetén teljes mértékben függetlennek kell lennie.

Kezdetről fogva nem egyértelmű azonban ennek a szétválasztásnak a megvalósíthatósága (*EGSZB-vélemény* [2013] melléklet 3.11–3.16. pont) és az európai szabályozás által megkívánt pontos mértéke.<sup>15</sup> Jóllehet elvi szinten megfelelő meg-

<sup>14</sup> Az Európai Unió tagállamai jellemzően nem elegendően nagyok ahhoz, hogy gazdasági realitás legyen egymással versengő sínhálózatok kiépítése. Ennek a kontinens földrajzi adottságai sem kedveztek, hiszen a legtöbb relációban nem is létezett olyan alternatív útvonal, ahol a sínek megtöbbszörözésére legalább elvi lehetőség lett volna. Jóllehet Európában is létezik példa arra, hogy több vasúti sínhálózat is létesült egymást részben átfedve (például Brennerbahn és Gotthardbahn a Rajna két partján vagy a Ruhrgebiet egymással versengő vonalai), és van arra példa, hogy egy tagállamban nem egyetlen infrastruktúra-üzemeltető működik (Észtország), összességében elmondható, hogy elvéve akad csak példa arra, hogy valamely szakasznak valódi alternatívája és igazi versenytársa legyen egy másik vasúti vonal. Ez azonban már nem állítható a közúti hálózatra, amely lényegében valamennyi vasúti szállítási szolgáltatás tekintetében sikeres alternatívának bizonyult, aminek következtében a vasúti sínhálózat mint természetes monopóliumként való kezelése paradigma esetlegesen újraértelmezésre szorul.

<sup>15</sup> „Számos tanulmány nem túl homogén eredményekre jut a pályahálózat-működtetői funkció és a vasúti üzleti funkció szétválasztásának következményeivel kapcsolatban. Az Európai Bizottság által szolgáltatott statisztikai adatok vizsgálata azonban azt mutatja, hogy nincs automatikus összefüggés a szétválasztás, a piacnyitás és a vasúti eredmények javítása között, míg ez utóbbi úgy tűnik, hogy közvetlenül a finanszírozás szintjétől, és a díjszabástól függ.[...] A piacnyitás feltételeinek megteremtése érdekében az Európai Bizottság javasolja az – új körre is kiterjedő – pályahá-

oldásnak tűnik az integrált vasúti vállalatok egyes üzletágainak funkcionális, intézményi vagy a két szempont ötvözete szerinti számviteli, szervezeti vagy intézményi szétválasztása, a történetileg huzamos ideig egységes vállalkozásként fejlődő vállalkozások szétválasztása olyan vállalatszervezési, információáramlási és egyéb működési (méretgazdaságossági megfontolások) problémákhoz vezet, amelyekre figyelemmel a tagállamok vonakodnak szétDarabolni integrált vasúttársaságaikat.

Az integrált vállalati struktúra megbontása a piacnyitási folyamat kezdetétől fogva rendkívül érzékeny területnek számított, ahol az egyes csomagok csak mérsékeltent léptek előre, ha egyáltalán sikerült előrelépni. A Bizottság a némiképp óvatos szabályozást annak rugalmas értelmezésével, például az alapvető funkciók tág értelmezésével igyekezett ellensúlyozni. Tanulságos a tagállamok ellen indított kötelezettség-szegési eljárások alapján, hogy mely tevékenységek vonatkozásában igyekezett igazolni, hogy az feltétlenül egy független pályahálózat-működtető által ellátandó feladat. A pályahálózat-működtetők függetlenségét biztosítani hivatott meglévő elkülönítési szabályok nehezen átültethetők és végrehajthatók. A jelenlegi jogi keretek elégtelensége az összeférhetlenség kockázatának és a verseny esetleges torzulásának elhárítása érdekében a Bizottság álláspontja szerint további jogi beavatkozást tesz szükségessé.

A pályahálózat-működtetőknek az integrált vasúti struktúrából eredően egyidejűleg kell szem előtt tartaniuk az integrált struktúra (benne a vasúti sínhálózat) és az ahhoz tartozó közlekedési leányvállalatok üzleti érdekeit. Egyidejűleg érdekeltek a sínhálózat minél jobb kihasználásában, az új piacra lépők megjelenésében és a szállítási piacon verseny kialakulásában, valamint hogy az infrastruktúrához való hozzáférés biztosítása során megkülönböztetessék és előnyben részesítsék az integrált csoport valamely üzletágát. A Bizottság a problémák jó részének kiindulópontját emellett abban látja, hogy a „meglévő elkülönítési szabályok nem szüntetik meg hathatósan az összeférhetlenséget, és a jelenleg nem lényegesként meghatározott (például beruházástervezési, finanszírozási, karbantartási) funkciók betöltése megkülönböztetésekhez vezethet az új belépőkkel szemben. Hovatovább az információs aszimmetria versenyelőnyhöz juttatja a hagyományos szolgáltatót, ezért fennáll

.....  
 lózat-működtetői funkciók, valamint a szállítói funkciók szigorú szétválasztását. A javaslat célja az összeférhetlenség és a diszkriminatív gyakorlatok elkerülése, illetve a keresztfinanszírozások felderítésének és megelőzésének előmozdítása, azonban nem nyújt bizonyítékot e gyakorlatok létezésére, és nem sorol fel olyan elemeket, amelyeket az érdekeltek és az Európai Unió Bírósága kifogásolt volna. Egyébiránt az Európai Bíróság ezért utasította el teljes egészében az Európai Bizottság által Németországgal és Ausztriával szemben indított jogsértési eljárást. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy míg általában a teherfuvarozók és a logisztikai üzemeltetők, illetve különösen az új vasút-üzemeltetők a szétválasztott és deregulált uniós, határok nélküli vasúti piacot részesítik előnyben, amely jobban kötődik más közlekedési módok szokványos üzleti gyakorlataihoz, addig a vasúti piac más szereplői, például a már régebb óta működő vasúti társaságok, a vasúti fogyasztói szervezetek, a tömegközlekedési hatóságok stb. hozzáállása sokkal óvatosabb: ők a meglévő szolgáltatási szint fenntartását tartják fontosnak.” (EGSZB-vélemény [2013] 3.5. és 3.10. pont.)

a keresztfinanszírozás állandó kockázata: az infrastruktúra fejlesztésére előirányzott források ily módon a hagyományos szolgáltató szállítási tevékenységeihez fognak versenyelőnyt biztosítani.” (*ERA-kihívások* [2013] 4. o.)

A holdingstruktúrához tartozó vállalkozások előnyben részesítése az egyes verseny piacokon – az információk vagy vagyoni eszközök holdingon belüli nem megengedett mozgása útján – olyan e szerkezetben rejlő immanens veszélyforrások, amelyekre figyelemmel a Bizottság töretlenül ezen intézményesült kapcsolatok lajtására törekszik. Örök kritika továbbá a pályahálózat-működtetőkkel szemben, hogy nem mindig reagálnak a piac igényeire.<sup>16</sup>

A piacnyitási folyamat negyedik vasúti csomaggal fémjelzett lépcsőjében a Bizottság az egységes európai vasúti térséget létrehozó irányelv olyan módosítását javasolja, hogy a pályahálózat-működtetők el tudjanak látni minden olyan feladatot, amely szükséges az infrastruktúra optimalizált, hatékony és megkülönböztetésmentes módon való üzemeltetéséhez. Lényegében már az ezt megelőző szabályozási törekvések is ezt célozták és valódi változást a mostani módosítás sem látszik hozni. A Bizottság javasolja ugyan a pályahálózat-működtetők és a vasúttársaságok intézményi elkülönítését, mivel ez a legegyszerűbb és leghatékonyabb megoldás a szolgáltatók egyenlő versenyfeltételeinek biztosítására. Ugyanakkor amennyiben a tagállamok fenn kívánják tartani a meglévő holdingtársasági struktúrákat, és vele a pályahálózat-működtető tulajdonjogát, a Bizottság a valamennyi vasúttársaságot megillető, valóban tisztességes versenyfeltételek biztosítása érdekében bizottsági ellenőrzési eljárás keretében szigorúan megvizsgált biztosítékok megállapítását javasolja a pályahálózat-működtető függetlenségének megóvására (*Bizottsági közlemény* [2013] 6. o.).

Kérdéses, hogy mennyiben tekinthető a korábbiaknál életképesebb és előremutatóbb megoldásnak a Bizottságnak az a szétválasztásra vonatkozó javaslata, amely a pályahálózat-működtetők üzemeltetési és finanszírozási szempontú függetlenségét célozza – az esetleges összeférhetlenségek felszámolásán túlmenően – az útvonalakhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása érdekében. Az intézményi elkülönülés követelményének elengedhetetlen felpuhítása azonban, hogy a „Bizottság elfogadja a megfelelő függetlenséget biztosító, vertikálisan integrált holdingtársasági struktúrát is, amennyiben abban mozdíthatatlan határvonalak garantálják a szükséges jogi, pénzügyi és működési szeparációt” (*Sajtóközlemény* [2013]).”

<sup>16</sup> „Másfelől bírálókat fogalmazódnak meg azzal kapcsolatban is, hogy a meglévő rendelkezések rossz hatásfokú üzemeltetést és hosszú távon nem megtérülő beruházási döntéseket eredményezhetnek. A Bizottság szerint ezek a tanulmányok nem azt bizonyítják, hogy az elkülönítés szükségszerűen hatástalan. Ugyanakkor valóban rámutatnak arra, hogy a hatékonyság elérése érdekében a pályahálózat-működtetőknek felelősséget kell viselniük az infrastruktúra üzemeltetésének valamennyi főbb feladata iránt a hosszú távú beruházások tervezésétől a menetrend elkészítésén és a valósidejű vonatforgalom-irányításon át a karbantartásig. Ugyanígy szükség van a pályahálózat-működtetők és az adott útvonalat használó összes vasúttársaság közötti megfelelő együttműködés előmozdítására oly módon, hogy megfelelő irányítási struktúrák biztosítsák a növekvő számú résztvevők érdekeinek összehangolását a nyílt piacon.” *Bizottsági közlemény* [2013] 6. o.

A módosítás által hozott „újítás” tehát abban állna, hogy a menetvonalakat és a vonatokat üzemeltetési és finanszírozási szempontból *szétválasztva* üzemeltetnék. Ez jelentené részint a függetlenségi követelmény hatókörének kitérítését (az kiterjedne a pályahálózat-működtető valamennyi feladatára), valamint a követelmények megszigorítását. Az intézményi elkülönítés elvben valóban a szükséges függetlenség elérésének legegyszerűbb és legátláthatóbb módja, azonban ennek kivitelezhetősége és az elveszített *szinergikus hatások* mértéke vitatott. Ennek tudatában mintegy visszalépésként a javaslat ugyan főszabályként az irányelv hatálya lépésétől kezdve a pályahálózat-működtetők és a vasúttársaságok intézményi elkülönítése (teljes szétválása tulajdonjogi szempontból) mellett foglal állást – és eszerint a vasúti ágazatban a jövőben nem lehet új holdingtársasági struktúrákat létrehozni –, azonban a javaslat intézményesít ez alól kivételt. Továbbra is elfogadott ugyanis a megfelelő függetlenséget biztosító, vertikálisan integrált holdingtársasági struktúra is, „amennyiben abban mozdíthatatlan határvonalak fogják garantálni a szükséges jogi, pénzügyi és működési szeparációt, amely többek között magában foglalja: a döntéshozó testületek teljes szétválasztását (a megkülönböztetés gyakorlatának megelőzése érdekében); az elkülönített pénzügyi forgalmat (a számlavezetés és a biztosítékok szétválasztása biztosítja, hogy a vasúttársaságok ne húzhasanak hasznot a pályahálózat-működtetők bevételeiből származó keresztf finanszírozásból); az elkülönített IT-rendszereket (a bizalmas üzleti adatok kiszivárgásának megakadályozására); és az optimálisabb türelmi időszakokat a személyzet átvétele során (a lojalitási konfliktusok elkerülése végett).” (*ERA-kihívások* [2013].)

A 2012/34/EU-irányelvhez képest jelentős újítás, hogy a módosítás – a számviteli szétválasztáson túlmenően, illetve helyette – ismételten kísérletet tesz az *intézményi elkülönítésre* azzal, hogy megtiltja, hogy egyazon jogi vagy természetes személy legyen jogosult a pályahálózat-működtető és a vállalkozói vasúti társaság egyidejű irányítására, vagy az azok fölötti befolyás, illetve ellenőrzés egyidejű gyakorlására. Indokként a jogalkotó a 2012/34/EU-irányelv által jelenleg előírt jogi, szervezeti és döntéshozatali függetlenség elégtelenségét jelöli meg. A preambulum az integrált vállalkozásokban rejlő veszélyként kifejezetten kiemeli a kereszttámogatás lehetőségét (*Bizottsági közlemény* [2013] 5–6. o.). Nem csak magukkal a szempontokkal, de különösen azok végrehajtásával – például az említett kereszttámogatásnál – kapcsolatban probléma, hogy a betartásuk ellenőrzése komoly nehézségekbe ütközik. „E problémák leghatékonyabb megoldását a pályahálózat-működtető és a szállítási tevékenységek intézményi elkülönítése jelenti.” (*Javaslat* [2014] preambulum, 10. bekezdés.)

Az integrált struktúra egyik fő hátránya, hogy nagyon megnehezíti az infrastruktúra-működtetés és a szállítási tevékenységek tényleges számviteli elkülönítését, illetve különösen ennek megvalósulása szabályozók általi ellenőrzését. Az integrált struktúrában az egyes leányvállalatok közötti, illetve a leányvállalatok és a holdingtársaság közötti pénzmozgások nehezebben nyomon követhetők. „Különféle köny-

velési megoldások lehetőséget adnak arra, hogy az adott leányvállalatok eredményeit mesterségesen növeljék vagy csökkentsék. A keresztfinanszírozási gyakorlatok és az infrastruktúraalapok versenypiaci tevékenységekre való átcsoportosítása komoly akadályt jelent az olyan új szereplők piacra jutásában, akik ilyen pénzeszközökre nem támaszkodhatnak. A keresztfinanszírozások akár versenypiaci tevékenységekhez nyújtott állami támogatásoknak is tekinthetők.” (Uo. 3. o.)

„Ezeknek a védintézkedéseknek nemcsak a pályahálózat-működtető integrált vállalkozással összefüggő vállalati felépítésére és irányítási struktúrájára kell kiterjedniük, hanem – az integrált struktúra lehetőségein belül – meg kell akadályozniuk a pályahálózat-működtető és az integrált vállalkozás egyéb jogi személyei közötti pénzügyi tranzakciókat is. Ezen védintézkedések hatálya nem korlátozódik arra, ami a 2012/34/EU-irányelv értelmében a pályahálózat-működtető működtetési függetlensége szempontjából az alapvető funkciókkal összefüggő döntéshozatali függetlenséggel kapcsolatos jelenlegi követelmények teljesítéséhez szükséges, hanem e követelményeken túlmenően további rendelkezéseket is tartalmaznak, kizárva annak lehetőségét, hogy a pályahálózat-működtető bevételeiből a vertikálisan integrált társasághoz tartozó más jogi személyt finanszírozzanak. Ez a tagállamok fiskális jogszabályainak alkalmazásától függetlenül és az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályainak sérelme nélkül alkalmazandó.” (Uo. preambulum, 12. bekezdés.)

Kivétekléppen azonban lehetővé teszi adott tagállam számára, hogy mindkét jogi személy a tulajdonában legyen, és ebben az esetben az azok feletti ellenőrzést különálló és jogi értelemben elkülönülő hatóságoknak kell gyakorolniuk.<sup>17</sup> Ezzel lényegében bár új integrált vasúttársaság már nem hozható létre, azonban a meglévő működések átalakításával tulajdonképpen tovább működhetnek, a holdingstruktúra elvben továbbra is fennmaradhat. „Amennyiben a tagállamok ragaszkodnak egy vertikálisan integrált társasághoz tartozó pályahálózat-működtetőhöz, akkor legalább szigorú védintézkedésekről kell gondoskodniuk, garantálva a pályahálózat-működtető mindenre kiterjedő függetlenségét az integrált társaságtól.” (Uo. preambulum, 12. bekezdés.) Ez még akkor is jelentős könnyebbségnek tűnik a tagállamok számára, ha a javaslat a vertikálisan integrált társaságokhoz tartozó pályahálózat-működtetők függetlenségére vonatkozóan viszonylag szigorú követelményeket támaszt.

<sup>17</sup> „A tagállamok biztosítják, hogy a pályahálózat-működtető ellátja a 3. cikk 2. pontjában említett feladatokat, és független minden vállalkozó vasúti társaságtól. A pályahálózat-működtetők függetlenségének garantálása érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a pályahálózat-működtetők olyan szervezetbe tömörüljenek, amely jogilag elkülönül minden vállalkozó vasúti társaságtól.” (Javaslat [2014] 7. cikk 1. bekezdés.)

[...] Amennyiben ezen irányelv hatálya lépésének időpontjában a pályahálózat-működtető egy vertikálisan integrált társasághoz tartozik, a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem alkalmazzák a cikk 2–4. bekezdését. Ebben az esetben az érintett tagállam biztosítja, hogy a pályahálózat-működtető ellátja valamennyi, a 3. cikk 2. pontjában említett feladatát, és a 7a–7c. cikk szerinti követelményeknek megfelelően szervezeti és döntéshozatali szempontból ténylegesen független minden vállalkozó vasúti társaságtól.” (Uo. 7. bekezdés.)

Csak akkor lenne ugyanis lehetőség a javaslat értelmében a vertikálisan integrált társaságok számára – ideértve a holdingtársasági struktúrában működőket is – a pályahálózat-működtető tulajdonjogának fenntartására, ha a pályahálózat-működtető minden funkcióját illetően tényleges döntési jogosultságokkal rendelkezik. Az integrált struktúrában belül is a pályahálózat-működtetői feladatként megjelölt tevékenységeket egy független pályahálózat-működtetőnek kell ellátnia, így az integrált struktúrában belül is szükség van a függetlenség védelmét biztosító, erős és hatékony védintézkedésekre (uo. 6. o.). Külön is ki kell emelni a pályahálózat-működtető és az integrált csoport más vállalatai közötti pénzügyi folyamatok elkülönítését és a pályahálózat-működtetők irányítási struktúráját. A javaslat szerint a pályahálózat-működtetőnek jogi értelemben el kell különülnie a vasúti vállalkozásoktól, s nemcsak a keresztfinszírozást igyekszik részletesen kizárni a javaslat, de igyekszik megakadályozni az eszközök átkerülését a pályahálózat-működtetőtől a vasúti vállalatokhoz, illetve azt, hogy ezek egymásban kölcsönösen részesedést szerezzenek. A javaslat figyelmet fordít arra is, hogy a pályahálózat-működtető által ellátandó feladatok tekintetében biztosítsa az integrált vállalat többi vállalkozásától független, tényleges döntéshozatali jogkört.

A független üzemeltetés kialakítását kikényszerítő sajátos szabály, hogy elvben a pályahálózat-működtetőktől független vasúttársaságok 2019-től kezdődően közvetlen hozzáféréssel rendelkeznek a belső személyszállítási piacokhoz, azonban a vertikálisan integrált holdingtársasági struktúrába tartozó vasúttársaságok meggátolhatók abban, hogy más tagállamokban működjenek, ha előzetesen nem tudják meggyőzően bizonyítani a Bizottság számára, hogy hazai piacukon megvan minden gyakorlati biztosíték az egyenlő versenyfeltételek biztosításához szükséges jogi, pénzügyi és működési függetlenséghez, valamint ahhoz, hogy a tisztességes versenynek semmi ne álljon az útjában (*ERA-kihívások* [2013]). Ez a rendelkezés hatékony kikényszerítési lehetőséggnek tűnik az olyan holdingstruktúrában működő vállalkozásokkal szemben, amelyek személyszállítási tevékenységben is érdekelték.

Teljesen egyértelmű és konszenzus eredményeként kimunkált követelmények hiányában azonban ez a rendelkezés konfliktusokat vetít előre a tagállamok és a Bizottság között. Jelenleg láthatóan különbség van a felek között a függetlenség szükséges terjedelmét, az ebből eredő hatékonyságot illetően. Ha a *Javaslat* [2014] ezzel a tartalommal kerülne elfogadásra, ez lehetővé tenné, hogy a Bizottság saját szigorúbb felfogását érvényesítve kizárja azon vasúttársaságokat más tagállamok személyszállítási piacáról, amellyel egy holdingot képező pályahálózat-működtető függetlenségét a Bizottság nem ítélte megfelelőnek. Ez a rendelkezés lehetőséget biztosít a vertikálisan integrált társaságokhoz tartozó vasúti szolgáltatók hozzáférési jogainak korlátozására abban az esetben, ha a Bizottságnak nem áll módjában ellenőrizni, hogy hatékonyan hajtották-e végre a pályahálózat-működtető függetlenségét biztosító védintézkedéseket (*Javaslat* [2014] 7c. cikk). Másrészt ez a Bizottság részéről is feltételezi a hatékony és folyamatos monitoringtevékenységet.



**A pályahálózat-működtető megerősítése** • A Bizottság konkrét tagállami versenyhatósági döntésekkel alátámasztva igazolja, hogy a „nemzeti vasúti monopóliumok továbbra is nagy befolyással bírnak az infrastruktúrához való hozzáférésre. A szálítást végző vállalkozásokkal összekapcsolódó pályahálózat-működtetők számára nem egyszerű garantálni a megkülönböztetésmentes hozzáférést minden vasúttársaság részére, és ezzel párhuzamosan megfelelő módon figyelembe venni az integrált struktúrába tagozódó vasúttársaságok érdekeit.” (*ERA-kihívások* [2013].) Erre válaszul a Bizottság javasolja a vasúthálózat hatékony és megkülönböztetésmentes működésének biztosítására a pályahálózat-működtetők pozíciójának megerősítését, és gondoskodni kíván arról, hogy a vasútvonalak üzemeltetésének és a vonatok közlekedtetésének feladatai elkülönüljenek egymástól.

Az eddigi számviteli elkülönítés és az azt kiegészítő alapvető funkciók (mindegyik a menetvonal-elosztás és a díjszabás) független ellátási kötelezettsége nem hozták meg a várt eredményt. A megfogalmazás helyenként túl általánosnak bizonyult, ami kapóra jött a végrehajtásban nem kellően érdekelt tagállamok számára. A vasúttal rendelkező tagállamok csaknem fele azonban ezen túlmenően a teljes jogú pályahálózat-működtető és a vonatüzemeltetők intézményi elkülönítése (tulajdonjogi és ellenőrzési jogi szempontból történő szétválasztása) mellett döntött. A többi tagállamban azonban továbbra is összetettebb struktúrákban működik a pályahálózat-működtető. Ilyen forma a teljesen integrált szerveződés (a két lényeges pályahálózat-működtetői feladat kiszervezése) vagy a holdingtársasági struktúra, amelyben az infrastruktúra működtetéséért valamely, a holdingon belüli jogi személy felel (uo.).

A szétválasztáson túlmenően, részben a 2010-ben indított kötelezettségsszegési eljárások tapasztalataiból kiindulva, a második fontos feladat a pályahálózat-működtetők megerősítése azáltal, hogy az adott esetben az alapvető funkciók közé nem tartozó, de a zavartalan hozzáférés szempontjából a Bizottság által mégis jelentősnek tekintett feladatokat hozzájuk telepítsék. Indokolt a vasúti infrastruktúrát igénybe vevő vállalkozások szükségleteinek figyelembevétele érdekében a vasúthálózat működéssel szorosan összefüggő olyan feladatok – például a beruházástervezés, a napi üzemeltetési és karbantartási kérdések, valamint a menetrend-összeállítás – pályahálózat-működtető általi ellátása, amelyeket a jelenleg hatályos szabályozás alapján nem kell vasúttársaságoktól független vállalkozásnak ellátnia. A Bizottság (szemben a kötelezettségsszegési eljárásban hozott ítéletekkel) változatlanul arra törekszik, hogy biztosítsa, „egyetlen szervezet – a pályahálózat-működtető – lásson el minden, a fejlesztéssel, az üzemeltetéssel (ideértve a forgalomirányítást) és az infrastruktúra karbantartásával kapcsolatos feladatot. Ettől függetlenül a pályahálózat-működtetőnek módjában áll meghatározott korszerűsítési és karbantartási munkákat alvállalkozásba adni vasúttársaságoknak, melyek a munkát a pályahálózat-működtető felügyelete alatt végzik el.” (*ERA-kihívások* [2013].)

A Bizottság a pályahálózat-működtető fogalmának meghatározása révén kívánja elérni, hogy mivel az infrastruktúra működtetése kapcsán elvégzendő valamennyi

pályahálózat-üzemeltetői funkciót, köztük az alapvető funkciókat is, csak a pályahálózat-működtető végezhet, a pályahálózat-működtetőnek függetlennek kell lennie a szállító vasúttól. Tehát lényegében az integrált pályavasút által nem végezhető alapvető funkciók pályahálózat-működtetőre telepítése indokolja, illetve kényszeríti ki a pályahálózat-működtető függetlenségét.

Ez a tételes katalógus pontosítani kívánja az egyes pályahálózat-működtetői feladatokat.<sup>18</sup> Figyelemre méltó, hogy a definíció tartalmazza a működtetési funkciók között például a forgalomirányítást, amelyet a kötelezettség-szegési eljárások során a Bíróság nem minősített alapvető funkciónak. Ezzel a javaslattal lényegében kibővülne a csak a független pályahálózat-működtető által ellátható tevékenységek köre. A módosítás indokaként a következő szerepel: „Ugyanakkor fontos, hogy minden funkciót függetlenül lássanak el, mivel a versenytársakkal szemben alkalmazott megkülönböztetésre más funkciók is felhasználhatók. Ez különösen igaz a beruházásokkal, illetve a karbantartással kapcsolatos döntések esetében, amelyek meghozatalával a hálózatnak elsősorban az integrált vállalkozás szállítási szolgáltatói által használt részei kerülnek előnyös helyzetbe. A karbantartási munkák tervezéséről hozott döntések befolyásolhatják a menetvonalak rendelkezésre állását a versenytársak számára.” (*Javaslat* [2014] preambulum, 9. bekezdés.)

Annak érdekében, hogy a pályahálózat-működtetőhöz a vasúti infrastruktúrát használók igényei megfelelően megismerhetőek legyenek, a Bizottság egy koordinációs bizottság felállítását javasolja (uo. 7d. cikk). Az intézményi egységből eredő, a pályahálózat-működtetők és vasúti vállalkozások közötti organikusabb információ-áramlást – a megfogalmazott szétválasztási igényre figyelemmel – egy koordinációs mechanizmussal kívánják helyettesíteni, azt remélve, hogy a pályahálózat-működtetőket profitmaximalizálásuk rákényszeríti a fogyasztói igények figyelembevételére, követve egy piacorientáltabb infrastruktúra-elosztási, díjszabási, karbantartási és korszerűsítési politikát. Ennek határfoka egyelőre kérdéses. A Bizottság mindenestre gazdasági ösztönzőket és teljesítménymutatókat állapít meg a pályahálózat-működtetők eredményességének mérésére és javítására.

Tagállamközi szintre továbblépve, a Bizottság tervei szerint az így megerősített pályahálózat-működtetők tevékenységének összehangolását fokozottabb együttműködését is ösztönözni kell. A Bizottság a pályahálózat-működtetők hálózatának kialakítására tesz javaslatot annak érdekében, hogy a pályahálózat-működtetők a határon

<sup>18</sup> „»pályahálózat-működtető«: olyan szervezet vagy cég, amely egy hálózat vasúti infrastruktúrájának fejlesztését, működtetését és karbantartását biztosítja; a fejlesztés hálózattervezést, pénzügyi és beruházástervezést, valamint az infrastruktúra építését és korszerűsítését foglalja magában; az infrastruktúra működtetése a menetvonalak elosztásának folyamatát tartalmazza, beleértve a mind az egyes menetvonalak meghatározását, mind azok rendelkezésre állásának felmérését, mind pedig azok elosztását, a forgalomirányítást és az infrastruktúra-díjszabást, beleértve a díjak meghatározását és beszedését; míg a karbantartás infrastruktúra-bővítést és egyéb vagyonkezelési tevékenységeket foglal magában” (*Javaslat* [2014] 3. cikk 2. pont)

átnyúló és páneurópai jellegű ügyeket összehangolt módon és szakszerűen kezeljék. Ezen ügyek körébe tartozik a transzeurópai közlekedési hálózat (*Trans-European Transport Networks, TEN-T*) megvalósítása, a teherszállítási folyosók kialakítása és az európai vasúti forgalomirányítási rendszer (*European Rail Traffic Management System, ERTMS*) kiépítési tervének végrehajtása is (*ERA-kihívások* [2013]). Ez a határokon átnyúló együttműködést elősegítő pályahálózat-működtetői fórum kiterjed a törzshálózat-folyosók és a vasúti árufuvarozási folyosók létrehozására és az ERTMS megvalósítási tervének végrehajtására. „A hálózatnak szerepet kell vállalnia a 15. cikkben említett piaci nyomon követési tevékenységekben, és a pályahálózat-működtetők hatékonyságát olyan közös mutatók és minőségi szempontok alapján kell értékelnie, mint a megbízhatóság, a kapacitás, a rendelkezésre állás, a pontosság, hálózataik biztonsága, az eszközminőség és -felhasználás, a karbantartás, a felújítások, a bővítések, a beruházások és a pénzügyi hatékonyság.” (*Javaslat* [2014] 7e. cikk. 2. bekezdés.)

#### *A belföldi személyszállítási piacok megnyitása*

A harmadik, szintén kimondottan érzékeny terület a belföldi vasúti személyszállítási piac új belépők és szolgáltatások előtti megnyitása. Jóllehet 2010. január elseje óta a nemzetközi személyszállítási szolgáltatások piacai is nyitottak, néhány tagállamban történt előrelépéstől eltekintve a piacnyitás számottevő eredménnyel – köszönhetően részint annak, hogy a gazdasági válság visszafogta a vállalkozókat az ágazatban – egyelőre nem járt. A nemzeti belföldi személyszállítási piacok nagyrészt továbbra is zártak. Csupán Svédország és az Egyesült Királyság nyitotta meg teljes körűen a piacait, míg Németország, Ausztria, Olaszország, a Cseh Köztársaság és Hollandia a részleges piacnyitás mellett döntött (*EB-sajtóközlemény* [2013]). A belföldi személyszállítási szolgáltatások nemzeti piacai továbbra is túlnyomórészt zártak, és a nemzeti monopóliumok hídfőállásait képezik (*Bizottsági közlemény* [2013] 7. o.). A belföldi személyszállítási szolgáltatások sok tagállamban elzártak a verseny elől, ami nemcsak fejlődésüket korlátozza, de aránytalanságokat is teremt a piacokat megnyitó és a piac megnyitásától elzárkózó tagállamok között (*Javaslat* [2014] 2. o.).

A belföldi személyszállítási szolgáltatások többsége nem nyújtható kizárólag kereskedelmi alapon, üzemeltetésükhöz *állami támogatásra* van szükség, és ezekre a szolgáltatásokra közszolgáltatási szerződések keretében kerül sor. „Tekintve, hogy e szerződések odaítélésére közös uniós szabályok nem vonatkoznak, egyes tagállamok az ilyen szerződések odaítélésére versenytárgyalást vezettek be, míg más tagállamokban odaítélésük közvetlenül történik. Az uniós szabályozási keretek e széttagolt-sága megnehezíti a belső piacon való működésben rejlő lehetőségek maradéktalan kiaknázására készülő vasúttársaságok helyzetét.” (*Személyszállítási javaslat* [2013] 3. o.) Ebből adódóan a negyedik vasúti csomag személyszállítási közszolgáltatásokkal kapcsolatos újításainak egy része ezekre irányul. Emellett, illetve ezzel összefüg-

gésben kitér olyan kérdésekre is, mint például a járművek rendelkezésre állása az ilyen szerződések iránt érdeklődő potenciális ajánlattevők számára, vagy az utasok javát szolgáló integrált menetrend-összeállításhoz és jegykiadó rendszerekhez való megkülönböztetésmentes hozzáférés (*Javaslat* [2014] 2. o.).

**Közszolgáltatási szerződés** • A Bizottság e szektorban a szerénységnek mondható eredményért azt teszi felelőssé a szabályozás oldaláról, hogy jelenleg „az 1370/2007/EK-rendelet nem kötelezi a vasúti ágazatot arra, hogy a közszolgáltatási szerződéseket versenytárgyalási eljárás keretében ítélje oda, illetve a 91/440/EGK-irányelv sem tartalmaz olyan általános előírást, amely hozzáférésre jogosítaná fel a vasúti infrastruktúrát belföldi személyszállítási céllal igénybe venni szándékozókot – a vasút tehát továbbra is nemzeti monopólium maradhat. Az 1370/2007/EK-rendelet értelmében a tagállami hatóságok szabadon eldönthetik, hogy a közszolgáltatási szerződéseket közvetlenül ítélik-e oda vagy versenytárgyalási eljárás keretében.” (*ERA-kihívások* [2013]) A Bizottság a hagyományos szolgáltatóknak közvetlenül, kizárólagos jogok biztosításával odaítélt szolgáltatások jelentőségét konkrét számokkal megvilágítva jelzi, hogy így új piaci szereplők számottevő mértékben nem jelenhetnek meg (uo.).

Figyelemreméltó, hogy a negyedik vasúti csomagban a Bizottság kiemelt figyelmet kíván fordítani az olyan közszolgáltatási szerződések keretében nyújtott szolgáltatásoknak, amelyeket a tagállamok, a regionális vagy helyi hatóságok határoznak meg és támogatnak. Ezek a szolgáltatások teszik ki a belföldi személyszállítási szolgáltatások többségét.<sup>19</sup> Az ilyen típusú szolgáltatások nagy számára tekintettel a közszolgáltatási szerződések közvetlen odaítélése (elkerülve azok versenytárgyalási eljárás útján történő odaítélését) fokozott figyelmet érdemel, mert a jelenlegi szabályok tág hatáskört biztosítanak az illetékes hatóságok számára a vasúti közlekedés terén (*Bizottsági közlemény* [2013] 7. o.). A Bizottság a jövőben szeretné ezeket a személyszállítási szolgáltatásokat eltérően kezelni a ténylegesen több piaci szereplő részvételét feltételező, klasszikus értelemben versengő szolgáltatásoktól, és a szolgáltatások azon körére osztaná, amelyek nyílt hozzáférés révén nyújthatók, és azokra, amelyeket közszolgáltatási szerződések keretében kell nyújtani. Előbbi esetben „a piacon” folyó versenyről (*competition on the market*), míg utóbbi esetén „a piacért” folytatott versenyről (*competition for the market*) beszélhetünk. Ez utóbbi piac tekintetében beszélhetünk elsősorban érdemi módosítási tervekről, ahol a cél az átlátható és költséghatékony közszolgáltatási szerződések megkötése.

Ezen a területen is meglehetősen óvatosnak tűnik azonban a módosító szándék. A Bizottság úgy javasolja a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitását, hogy változatlanul fennmarad a hozzáférés korlátozásának lehetősége abban az esetben, ha egy közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlya veszély-

<sup>19</sup> „Az EU vasúti személyszállítási piacának több mint 94 százalékát a belföldi személyszállítási szolgáltatások uralják.” (*ERA-kihívások* [2013].)

be kerül. A változás abban áll, hogy ezt a korlátozhatóságot magasabb mércéhez köti,<sup>20</sup> és a tagállamoknak a piacért folyó versenybe való beavatkozás esetén szigorúbb feltételeknek kell eleget tennie. A Bizottság ugyanis 2019 decemberétől az 1370/2007/EK-rendelet módosításával *kötelezővé kívánja tenni a közszolgáltatási versenytárgyalási eljárást*. „E szerződések és az alapul szolgáló közszolgáltatási kötelezettségek hatókörét a Szerződés alapelvein nyugvó kritériumokkal összhangban kell meghatározni. Annak elkerülésére, hogy a szerződések olyan kiterjedt földrajzi hatókörrel rendelkezzenek, amely alkalmas lehet piacok elszigetelésére, a Bizottság javasolja a szerződésbe foglalható legnagyobb hatókör rugalmas meghatározását. A legalsó küszöb, amelynek értéke alatt a szerződések közvetlenül odaítélhetők, lehetővé teszi az illetékes hatóságok számára, hogy ne alkalmazzanak közbeszerzési versenytárgyalási eljárást, ha a közpénzek várható megtakarítása nem haladja meg a közbeszerzés költségeit. E jogalkotási csomag elfogadása után a közvetlenül odaítélt szerződések érvényessége nem tarthat tovább 2022. december 31-nél.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 8. o.)

Versenytárgyalásra tehát csak bizonyos határérték feletti szerződések esetében kerülne sor. A közszolgáltatási szerződésekre vonatkozó felső határértéket a teljesített vonatkilométer-szám vagy az egyes tagállamok vasúti személyszállítási szolgáltatásai teljes volumenének a közszolgáltatási szerződés keretében nyújtott hányada figyelembevételével fogják meghatározni: ez biztosítaná, hogy a piacon az igényeknek megfelelni képes ajánlattevők jelenjenek meg (*ERA-kihívások* [2013]). Ez a rugalmas felső forgalmi küszöbérték biztosítja a hatékony versenyt, ugyanakkor így vehető figyelembe a tagállamok vasúti személyszállítási piacainak eltérő mérete és közigazgatási szerkezete (*Személyszállítási javaslat* [2013] 5. o.). Az azonban már most is egyértelműnek látszik, hogy nem lesz könnyű megtalálni az eltérő érdekek közötti kompromisszumot a megfelelő felső küszöbérték megállapításánál (*Régiók Bizottsága véleménye* [2013] 10. módosítás). A már megkötött, közvetlenül odaítélt szerződések aránytalan megterhelésének elkerülésére a tenderek bevezetéséig átmeneti intézkedésekre kerül sor (*ERA-kihívások* [2013]).

<sup>20</sup> „Annak értékelése során, hogy a közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlya veszélybe kerülne-e, előre meghatározott szempontok veendőek figyelembe. E szempontok és a követendő eljárás részletei – különösen az igazgatási szervezetek, az illetékes hatóságok és a vállalkozó vasúti társaságok tapasztalatainak fényében – idővel változhatnak, és akár a belföldi személyszállítási szolgáltatások konkrét jellemzőit is figyelembe vehetik.” (*Javaslat* [2014] preambulum, 17. bekezdés.)

Annak értékelése során, hogy a közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlya veszélybe kerülne-e, az igazgatási szervezeteknek figyelembe kell venniük a bevezetésre váró szolgáltatásnak a már meglévő közszolgáltatási szerződésekre gyakorolt gazdasági hatását, számításba véve az e közszolgáltatási szerződésben szereplő szolgáltatások nyereségességére gyakorolt hatását, és a szerződést odaítélő illetékes hatóságnál felmerülő nettó költségre kiható következményeit. Ezen értékelés elkészítéséhez olyan tényezőket kell megvizsgálni, mint az utasigény, a díjszabás, a jegyváltásra vonatkozó szabályok, a megálló helye és száma, valamint a javasolt új szolgáltatás menetrendje és gyakorisága.” (Uo. 18. bekezdés.)

„Annak biztosítására, hogy a tagállamok és a regionális/helyi ajánlatkérők a közszolgáltatási szerződéseket koherens, integrált és hatékony módon kössék meg, a javasolt rendelkezések arra kötelezik az illetékes hatóságokat, hogy dolgozzanak ki személyszállítási stratégiai célokat tartalmazó tömegközlekedési terveket, többek között a személyszállítási közszolgáltatás általános ellátási és teljesítményszerkezetére vonatkozóan. [...] A teljes átláthatóság biztosítása érdekében az illetékes hatóságok kötelesek a közszolgáltatási szerződések minden lehetséges kérelmezőjének rendelkezésére bocsátani bizonyos működési, technikai és pénzügyi adatokat, lehetővé téve számukra, hogy ajánlataikat megfelelő információkra alapozva tegyék meg, és ezzel fokozódjon a verseny, a polgárok pedig élvezhessék ennek előnyeit.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 8–9. o., *Személyszállítási javaslat* [2013] 4. cikk 8. bekezdés.) Ahhoz, hogy a közszolgáltatási szerződések odaítélésének közös szabályai meghozzák a kívánt eredményt, feltétlenül szükség van ilyen, a versenytárgyalási eljárások eredményességének fokozását célzó kísérő intézkedésekre (*Személyszállítási javaslat* [2013] 3. o.). Ezt tovább fokozza a Régiók Bizottsága: felhívja a figyelmet arra, hogy a „pályahálózat-működtető adatai nem elegendők, mivel nem tartalmazzák a vasúttársaság kereskedelmi adatait. Az információhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférés garantálása érdekében a korábbi és/vagy aktuális, és főként a tevékenységet régóta ellátó szolgáltatóknak is adatokat kell szolgáltatniuk. Ez az összehangolás elengedhetetlen, ennek hiányában az illetékes hatóságokra vállalhatatlan kötelezettségek hárulhatnak.” (*Régiók Bizottsága véleménye* [2013] 8. módosítás.)

A 2012/34/EU-irányelv módosítása révén a belföldi személyszállítási szolgáltatások végzéséhez általánosan hozzáférhetővé kell tenni a vasúti infrastruktúrát. A 2012/34/EU-irányelv 10. cikk módosított 2. bekezdése az európai vállalkozó vasúti társaságoknak a belföldi személyszállítási szolgáltatások működtetésének céljából is hozzáférési jogot biztosít. Ugyanakkor a javaslat itt is biztosítani kíván egy kivételt, élet véve ezzel a rendelkezésnek, nevezetesen a belföldi vagy nemzetközi szolgáltatások működtetése kapcsán korlátozni lehet a hozzáférési jogot, ha e jog gyakorlása valamely közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlyát, életképességét veszélyeztetné. „Mivel a nemzetközi szolgáltatások tekintetében jelenleg ez a helyzet, a rendelkezés előírása szerint annak megállapítása, hogy egy belföldi szolgáltatás a közös eljárások és feltételrendszer alapján veszélyezteti-e a közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlyát, az igazgatási szervezetek felelőssége.” (*Javaslat* [2014] 6. o.)<sup>21</sup>

<sup>21</sup> „A 11. cikk a következőképpen módosul:

(1) A tagállamok korlátozhatják a 10. cikk (2) bekezdésében foglalt hozzáférési jogot olyan adott kiindulási és adott célállomás közötti személyszállítási szolgáltatások esetében, amelyeknél egy vagy több közszolgáltatási szerződés is ugyanazt az útvonalat vagy annak alternatíváját fedi le, ha e jog gyakorlása veszélyeztetné az érintett közszolgáltatási szerződés vagy szerződések gazdasági egyensúlyát. [...]  
 (2) „Azt, hogy a közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlya sérülne-e, az 55. cikkben említett igazgatási szervezet vagy szervezetek állapítják meg objektív gazdasági elemzés alapján, a döntést előre meghatározott szempontokra alapozva. [...]” (*Javaslat* [2014] 19. o.)



**Járművek** • „Annak a tagállami kötelezettségnek a bevezetésével, amely szerint a vasúti személyszállítási közszolgáltatásokat nyújtani kívánó szolgáltatók számára a tagállamoknak a megfelelő járművekhez hatékony és megkülönböztetésmentes hozzáférést kell biztosítaniuk, a közszolgáltatási szerződésekért folyó hatékony verseny egyik jelentős akadálya hárul el. Azokban a tagállamokban, ahol a vasúti járművek mögül hiányoznak a jól működő lízingpiacok, az illetékes hatóságok feladata meghozni azokat a járművekhez való hozzáférést biztosító intézkedéseket, amelyek a piac megnyitásához szükségesek. Mivel azonban a helyzet és az igények országról országra változhatnak, az új rendelkezés – miközben feltünteti a leggyakrabban alkalmazott intézkedéseket – nagy teret enged az illetékes hatóságok számára a célkitűzés eléréséhez legmegfelelőbb intézkedések kiválasztásában.” (*Személyszállítási javaslat* [2013] 6. o.)

Emellett a közszolgáltatási szerződések érvényességének uniós jog általi tizenöt évben korlátozása némiképpen más kontextusban tünteti fel a vasúti járművekhez való hozzáférésnek a teherszállítás területén szintén felmerülő problémáját. Az új belépők számára gondot jelent az alapvető szolgáltatásokhoz, különösen a járművekhez való hozzáférés, amit olykor az állami vállalat még nehezebbé tesz.<sup>22</sup> „Azon tagállamokban, amelyekben nincsenek jól működő vasúti jármű- lízingpiacok, az illetékes hatóságoknak a közszolgáltatási szerződésekre vonatkozó piaci versenyképesség magas szintjének elérése érdekében meg kell hozniuk a megfelelő járművekhez való megkülönböztetésmentes hozzáférést biztosító intézkedéseket.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 9. o.)

A vasúti járművek rendkívül költségesek, és költségeik leírására a közszolgáltatási szerződések érvényességét jelentősen meghaladó üzemi élettartam áll rendelkezésre. „Ha nincs olyan mechanizmus, amely a közszolgáltatási szerződés lejártakor a járművek maradványértékével kapcsolatos kockázatot kezeli, akkor az ajánlattevő vagy bevállalja ezt a kockázatot (ami mértéktelenül megrálgatná a közszolgáltatást), vagy – ami sokkal valószínűbb – jobb híján elfogadja a járművekhez hozzáféréssel rendelkező meglévő nemzeti vasúttársaságok ajánlatát, ami azonban ellene mondana a verseny élénkítésével kapcsolatos céloknak. E problémát megoldandó és a járművekhez való hozzáférést megkönnyítendő a Bizottság arra kötelezné javaslatában az illetékes hatóságokat, hogy vállalják fel a járművek maradványértékével kapcsolatos kockázatot valamely erre alkalmas eszköz igénybevételeivel (például a járművek

<sup>22</sup> „Az érdekelték visszajelzései szerint a járműállományhoz (vonatokhoz) való hozzáférés kérdése komoly akadály az új belépők számára. Legalább nyolc tagállamban a járművek továbbra is túlnyomórészt a meglévő vasúttársaságok tulajdonában vannak, amelyek nem tudják vagy akarják vonzó üzleti feltételekkel rendelkezésre bocsátani azokat. Ausztriában például több új belépő is arról panaszkodott a Schienen-Control nemzeti szabályozónak, hogy az ÖBB a felesleges vasúti járműveket vagy leselejtezi, vagy kizárólag Ausztrián kívüli vasúttársaságoknak adja el azzal a feltétellel, hogy azok a járműveket nem értékesíthetik tovább az új osztrák belépőknek.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 8. o.)

tulajdonjogának átvétele, banki garancia biztosítása új járművek beszerzésére, lízingtársaság létrehozása)” (*ERA-kihívások* [2013].) Ez viszont valószínűleg messze meghaladná a szabályozó hatóságok eddig ismert és gyakorolt feladatait.

**Jegykiadás** • A hozzáférést befolyásoló alapvető szolgáltatás az integrált jegykiadási rendszerekhez való egyenlő hozzáférés biztosítása is, mert a hagyományos szolgáltatók által működtetett kötelező országos jegyrendszerek gyakran bizonyultak diszkriminatív hatásúnak.<sup>23</sup> A Bizottság a megkülönböztetésmentes önkéntes *nemzeti jegykiadási rendszerek* kialakítását javasolja, ami lehetővé tenné a tagállamok és szolgáltatók számára az országos szintű jegykiadás megszervezését, a meglévő rendelkezések egyértelműsítését és az esetleges jogbizonytalanságok felszámolását (*ERA-kihívások* [2013]).

„Annak érdekében, hogy az utasok továbbra is élvezhessék a hálózati hatások előnyeit, ez a rendelkezés lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy a belföldi személyszállítási szolgáltatásokat nyújtó valamennyi vállalkozó vasúti társaságra kiterjedő és a piaci versenyt nem torzító információs és integrált jegykiadó rendszereket hozzanak létre. Ezenkívül arról is rendelkezik, hogy a vállalkozó vasúti társaságok fogadjanak el összehangolt veszélyhelyzeti terveket a jelentős forgalmi zavarok esetén az utasoknak biztosított segítségnyújtásról.” (*Javaslat* [2014] 7. o.)

#### *A szakképzett munkaerő megtartása*

Végezetül a tartalmában, dogmatikájában talán kevésbé, a gyakorlatban azonban annál inkább jelentős negyedik kérdés a vasúti ágazat fellendüléséhez nélkülözhetetlen képzett és motivált munkaerő biztosításának mikéntje. A negyedik vasúti csomag biztosítani kívánja, hogy közszolgáltatási szerződések átruházása esetén a tagállamok további intézkedéseket hozhatnak a személyzet érdekeinek védelmére. Az európai uniós szabályozás keretében a tagállamoknak lehetőségük lesz megvédeni a munkavállalókat azáltal, hogy – a vállalkozások átruházására vonatkozó általános európai uniós követelményeken túlmenően – a közszolgáltatási szerződésnek egy másik vasúttársaság részére történő odaítélése esetén megkövetelhetik a személyzet átvételét. Emellett a Bizottság javaslatának második eleme, hogy a páneurópai vasúttársaságok hozzanak létre európai üzemi tanácsokat az európai üzemi tanács létrehozásáról szóló irányelvnek megfelelően, és vegyenek részt a vasúti szociális ágazati párbeszéddel foglalkozó bizottság munkájában (*ERA-kihívások* [2013]).

<sup>23</sup> „A kötelező jegyrendszert működtető meglévő nemzeti szolgáltatók – például Németországban és a Cseh Köztársaságban – akár 25 százalékos jegyeladási jutalékkal számolhatnak. Ez a diszkriminatív hatás eltántorítja a piacra lépőket. Egyes tagállamokban az új piacra lépőknek fizetett visszatérítés két évet is igénybe vehet, míg más tagállamokban 1,5 százalékos jutalékkal nyolc napon belül sor kerül a kifizetésre.” (*Bizottsági közlemény* [2013] 8. o.)

„A piacnyitás körülményei között a dolgozók számára megfelelő biztosítékokat nyújtanak a jelenlegi jogszabályok, köztük a vállalkozások átruházásáról szóló irányelv, amely meghatározza a személyzet átvételére vonatkozó feltételeket közszolgáltatási szerződés odaítélése esetén, vagy ha vagyonelemeket (például járművek) ruháznak át más vasúttársaságra. A közszolgáltatási kötelezettségekről szóló rendelet rendelkezései értelmében az illetékes hatóságok megkövetelhetik a személyzet átvételét, és/vagy előírásokat határozhatnak meg a közszolgáltatási szerződésnek egy másik vasúttársaság részére történő odaítélése esetén.” (Uo.)

*Az 1192/69/EGK-rendelet hatályon kívül helyezése* • Emellett a Bizottsági módosító csomag magában foglalja a vasúti vállalkozások elszámolásainak normalizálására vonatkozó közös szabályokról szóló 1192/69/EGK rendelet hatályon kívül helyezését, mert az elavult, és mára már összeegyeztethetetlené vált a hatályban lévő uniós szabályozással (EB [2013] 2–3. o.).

## ÉRTÉKELÉS

Hogy mi az, ami megvalósulhat a Bizottság ambiciózus javaslataiból, azt egyelőre – figyelemmel az európai parlamenti választásokra és az új Európai Bizottságra is – nehéz volna megjósolni. Az látszik, hogy a javaslat igyekszik hozzányúlni olyan sokat vitatott pontokhoz is, mint az infrastruktúra és a szállító vasút szétválasztása, ugyanakkor az is látszik, hogy a kompromisszum érdekében nem fogalmaz nagyon határozottan, hanem inkább kivételekkel és viszonylag hosszú átmeneti időszakokkal operál. Az már a korábbi csomagok és az első vasúti csomag átdolgozása alkalmával is látható volt, hogy a szöveg az eredeti bizottsági javaslatához képest is sokat változott, finomodott a későbbiek folyamán, illetve hogy a nem kellően pontos megfogalmazás, valamint az elfogadás érdekében kimunkált kompromisszumok idővel értelmezési és alkalmazási nehézségekhez vezettek.

### Szétválasztás, alapvető funkciók

A látszólag a holdingmodellt fenntartani engedő, ám a szétválasztás módja tekintetében a korábbiaknál lényegesen szigorúbb követelményeket támasztó és közvetlenül a személyszállítási üzletágban tevékenykedő vasúttársaságokat szankcionáló javasolt megoldás elfogadása esetén talán az eddigieknél hatékonyabb lehet, komolyabb kényszerítő erőt jelenthet a más tagállamok személyszállítási piacán is tevékenykedő integrált vállalatok számára, és ösztönözhetné a Bizottság által megjelölt irány követését. A Bizottság igyekszik az infrastruktúra-üzemeltető teljes leválasztásával és megerősítésével, az alapvető funkciók – köztük például a 2010-es kötelezettség-

szegési eljárásokban még rendre vitatott forgalomirányítással – egyértelmű pályahálózat-működtetőre telepítésével az eddiginél nagyobb mértékben érdekeltté tenni a pályahálózat-működtetőt a megfelelő piaci működésben, az infrastruktúra jobb kihasználásában. Az egyes tagállami pályahálózat-működtetők összekapcsolása segítheti a jobb tagállamközi vasúti mozgásokat, a vasúti társaságokkal való koordinált együttműködés pedig a vasúti szállítás igényeinek jobb megismerése révén igyekszik pótolni az erőteljesebb szétválasztással esetleg megszűnő előnyöket, *szinergikus hatásokat*.<sup>24</sup> Kérdéses, hogy az ilyen szigorú szétválasztási követelmények összeegyeztethetők-e még egyáltalán az integrált vállalati struktúra fogalmával.

Figyelemre méltó, hogy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) a negyedik vasúti csomag szétválasztás-megoldásával nem ért egyet, és kéri, hogy a tagállamoknak továbbra is maradjon lehetőségük arra, hogy megszervezzék nemzeti vasúti rendszerüket, megnyissák a hazai piacot a verseny előtt, mindezt földrajzi, demográfiai, történelmi, valamint gazdasági, társadalmi és környezeti feltételeik függvényében (EGSZB [2013] 1.5–1.8. pont). Hangsúlyozza, hogy a „témával kapcsolatban tartott viták rávilágítottak arra, hogy a tagállamoknak meg kell hagyni a lehetőséget saját nemzeti rendszereik kialakítására, és – amennyiben hasznosnak ítélik – a termelés integrált szervezésének fenntartására, lehetővé téve ezzel a tehermegosztást, illetve csökkentve a mind gazdasági, mind biztonsági szempontból káros interfészeket. Az infrastruktúra-működtetés leválasztása egy egyetlen szabadsági fokkal működő közlekedési rendszerben általában több problémát okoz, mint amennyi hasznot hoz, mivel nagymértékben komplikálja a működést, ezzel növeli a költségeket, és rontja a szolgáltatás minőségét. Ez különösen az intenzív vegyes szállítást lebonyolító hálózatokra érvényes.” (Uo. 3.11–3.12. pont.) Emellett az EGSZB álláspontja szerint a szétválasztott struktúrában a technikai fejlesztések integrálása lassúbb és nehezebb. Az innováció lefékeződik, és jelentős mértékben nő a bürokrácia, valamint a felesleges interfészek száma, ami emeli a működési költségeket, és fokozza a döntéshozatali folyamat inerciáját. Ráadásul az infrastruktúra-működtetési funkciók elválasztása a szállítási funkcióktól növeli a hálózat vagy az infrastruktúra működtetőjének távolságát a végfelhasználótól (utasok és szállítatók), illetve annak a szolgáltatás minősége (elsősorban a pontosság) tekintetében támasztott követelményeitől (EGSZB-*vélemény* [2013] melléklet 3.13. pont).

Az EGSZB összegzésként hivatkozik arra, hogy a „szolgálati létesítményekkel kapcsolatban az EGSZB 2011. március 16-i, TEN/432-433. sz. véleményének 1.7.

<sup>24</sup> A pályahálózat-működtető és a vállalkozó vasút szétválasztásának egyik legnagyobb hátulütője, hogy nem találkozik a két érdekelt beruházási szándéka, és ennek következtében el is maradnak a fejlesztések – elsősorban talán a sínhálózaté –, és állapotromlás következik be. A pályahálózat-működtető nem tudja, ki mikor milyen eszközzel veszi igénybe az általa üzemeltetett vonalakat (épp elég nagy probléma önmagában a sínek Európában jellemző duális használata), és a vállalkozó vasút sem ruházhat be minden kockázat nélkül korszerűbb eszközökbe, mert ha a sínek terén nincs lépéstartás, ezt az előnyt nem tudja kihasználni.

pontja egyébként a következőket fogalmazza meg: »A szolgálati létesítményekhez való hozzáférés feltételeivel kapcsolatban az EGSZB nem támogathatja a jogi, szervezeti és döntéshozatali függetlenség kötelezettségét, mely a jelenlegi pótolhatatlan eszközállományt veszélyeztetheti.« Egyetlen olyan új elem sem jelent meg az elemzésben, amely miatt ezt az ajánlást felül kellene vizsgálni.” (EGSZB-vélemény [2013] 3.15. pont.)

A Régiók Bizottsága is hasonló véleményen van a szétválasztást illetően. Alapvetően üdvözlendő fejlemény, hogy a pályahálózat-működtetők szerepét erősítik, létrejönnek koordinációs bizottságok és egy európai pályahálózat-működtetői hálózat és „támogatja, hogy a tagállamoknak – mindaddig, amíg az egyenlő versenyfeltételek és az összes európai vasúttársaság előtti nyitott verseny biztosítva van, és nem torzul a piaci verseny – legyen bizonyos szabadságuk saját vasúti rendszerük szervezésében és fejlesztésében, és választhassanak az elkülönítés és az integrált társaságok modellje között.” (A Régiók Bizottsága véleménye [2013] 22. pont.)

Kifejezetten kritikus hangot üt meg a Régiók Bizottsága is a szétválasztás Bizottság által kommunikált szükségességét illetően. „Az Európai Bizottság abból az ideológiai posztulátumból indul ki, hogy a tevékenységek teljes különválasztása a lehető legjobb megoldás. Ennek az ideológiai posztulátumnak nincs helye az irányelvtervezetben, amelynek semlegesnek kell lennie ezzel kapcsolatban. [...] Ami az infrastruktúra-kezelés és a fuvarozói tevékenység intézményi szétválasztását illeti, tanácsos megtartani a jelenleg érvényes előírásokat azoknak a vállalkozásoknak az esetében, amelyek tevékenysége regionális szolgáltatások nyújtására korlátozódik. Látni kell, hogy az intézményi szétválasztás néhány kisebb – specifikus infrastruktúrákban szolgáltatásokat nyújtó – szereplő számára jelentős szétaprózódást jelentene és a működési költségek – és ezzel párhuzamosan a közforrásokból fizetett kompenzáció – emelkedését vonná maga után.” (Uo. 15. és 16. módosítás indokolása.)

A Régiók Bizottsága megengedőnek tűnik az alapvető funkciók tekintetében is. Javaslatára alapján a pályahálózat-működtetők formáját illetően – feltéve hogy a választott forma biztosítja az elengedhetetlen függetlenséget – a tagállamoknak megmaradna a mozgásszabadsága és a javaslat az alapvető funkciók körét is lényegesen szűkebben vonná meg.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> „A tagállamok biztosítják, hogy a pályahálózat-működtető ellátja a 3. cikk 2. pontjában említett feladatokat, és független minden vállalkozó vasúti társaságtól az alapvető funkciók, így a menetvonalak elosztásával és az infrastruktúra használatára vonatkozó díjképzéssel, valamint a pályaudvarokkal, a beruházásokkal és a karbantartással kapcsolatos döntéshozatal tekintetében. A pályahálózat-működtetők függetlenségének garantálása érdekében a tagállamoknak a szubszidiaritási elv alapján tetszésük szerinti szervezési formát választhatnak.” (Régiók Bizottsága véleménye [2013] 17. módosítás.)

## A személyszállítási piac megnyitása

A személyszállítási szektorban a kötelező versenyeztetés hivatott valójában megteremteni a versenyt. 2019-től egy bizonyos küszöbérték felett kötelezővé váló versenytárgyalásnak köszönhetően megvalósul a verseny a piacokért ebben a szektorban is. A javaslat nagyon mértéktartóan valóban csak ott vezeti be ezt a módszert, ahol az gazdaságilag is életképes és nem kívánja továbbra sem veszélybe sodorni a közszolgáltatásokat. Ahhoz azonban, hogy ez a versenyeztetési koncepció beválthassa a hozzá fűzött reményeket elengedhetetlenek az olyan kísérő intézkedések, mint például a szükséges információk valamennyi potenciális pályázó számára elérhetővé tétele, a hozzáférés a gördülő állományhoz vagy a jegyrendszerhez.

Az *EGSZB-vélemény* [2013] melléklete azonban a szabályozásnak ezzel az elemével is kifejezetten kritikus; az illetékes hatóságok hatáskörében kívánja hagyni, hogy a közszolgálati feladatokat közvetlenül egy üzemeltetőre bízva, vagy pedig pályázati eljárásokat indítson, ahogyan azt jelenleg az 1370/2007/EK rendelet előírja, illetve szabadon megszervezze az eljárásokat. Az *EGSZB-vélemény* [2013] egyértelműen a Bizottság által választott megoldás elégtelensége mellett érvel.

„A fentiek miatt az EGSZB – a piaci reform nyilvánvaló szükségessége ellenére – azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy óvatos megközelítést alkalmazzon a belföldi utasszállítás liberalizációjával kapcsolatban, figyelembe véve a nemzetközi szállítás liberalizációjának jelenlegi tapasztalatait. Az Európai Bizottság egyébiránt elismeri a nemzetközi vasúti tevékenység felélénkítésének nehézségeit, mivel az túlzott mértékben függetlenítve van a belföldi hálózatoktól, pedig utóbbiakkal lehetne egyértelműen kihasználni a hálózati hatásokat.” (*EGSZB-vélemény* [2013] 3.20. pont.)

„E tekintetben az EGSZB egyetért azzal, hogy a nemzetközi vasúti személyszállítás keveset fejlődött az Európai Bizottságnak a jogi keretek tekintetében kétségtelen voluntarista megközelítése ellenére.” (Uo. 3.21. pont.)

„Ebből egyértelműen következik a javasolt megoldások elégtelensége, elsősorban azért, mert megfelelő beruházások és politikai ösztönző nélkül a piac nem képes kezelni a leírt problémákat. Ezzel összefüggésben van egy külön kihívás is: a belföldi területek szélén fekvő zónák elérhetőségének biztosítása modern, környezetbarát közlekedési eszközökkel.” (Uo. 3.22. pont.)

„Az 1370/2007/EK-rendelet módosítása kötelezővé teszi a versenytárgyaláson alapuló pályáztatást a vasúti szállítás esetében, rögzíti a pályázati eljárás lebonyolítását, előírja a tömegközlekedési tervek készítését, illetve a vasúti járműveknek az új belépők rendelkezésére bocsátását.” (*EGSZB-vélemény* [2013] melléklet 4.1. pont.)

„A 2012. december 13-i, TEN/495. sz. vélemény 1.7. pontjában az EGSZB erős fenntartásainak adott hangot a fenti rendelet felülvizsgálatával kapcsolatban. Meg kell jegyezni, hogy az értékelés, a hatásvizsgálatokban ismertetett eredményeket tekintve, nem felel meg a várakozásoknak.” (Uo. 4.2. pont.)

„Számos tanulmány – melyek közül jó néhány az Európai Bizottság kérésére készült, mint például a vasúti személyszállítási piac jövőbeli megnyitásának sza-



bályozási lehetőségeiről szóló dokumentum – eltérő és ellentmondásos elemeket jelentet meg, melyek nem teszik lehetővé az egységes megoldást a kihasználtságához, a szolgáltatások gyakoriságához, az állami támogatások változásaihoz és a termelékenységhez kapcsolódó problémák esetében.” (Uo. 4.3. pont.)

„Nagyon hasonlóak voltak az eredmények az eltérő jogi keretben működő (azaz a versenyre nyitott vagy nem nyitott) hálózatok esetében, ezért óvakodnunk kellene a túlságosan átfogó megközelítéstől, amely nem veszi figyelembe az utazásszervezés belföldi tényezőit, mint például a földrajzi adottságokat, az időjárást, a termelési helyszínek és a lakóövezetek elhelyezkedését, melyek közül jó néhány, amint azt a 2012. december 13-i TEN/495. sz. vélemény is jelzi, igen messze található a vasúti szolgáltatásoktól.” (Uo. 4.4. pont.)

Figyelemreméltó, hogy a kötelező versenytárgyalást illetően a Régiók Bizottsága is „kéri, hogy az illetékes helyi hatóságok számára maradjon meg a lehetőség a versenytárgyalásos eljárás (a közszolgáltatási szerződés részleges vagy teljes megnyitása) és a közvetlen odaítélés közötti választásra. A monopolista hibák elkerülése végett a közvetlen odaítélést szigorúbban kell szabályozni, elsősorban a szolgáltatás minőségi kritériumai, és nem csupán az ár tekintetében. A tét az a szállítást szervező hatóságok számára, hogy átláthatóságot érjenek el a nyújtott szolgáltatások árát illetően, a közbeszerzési szerződések vitathatóságának köszönhetően.” (*Régiók Bizottsága véleménye* [2013] 14. pont.)

„Megkérdőjelezi a versenyztetés valódiságát akkor, amikor bizonyos versenytárgyalási eljárások esetében a verseny szintje igen alacsony. Felkéri az Európai Bizottságot, hogy tegye egyértelművé a valódi verseny kritériumait elsősorban a versenytárgyalásokban való részvétel adminisztratív költségei, illetve az illetékes hatóságok által javasolt szerződések időtartama alapján.” (Uo. 16. pont.)

A javaslat figyelmet fordítva a szektor közeljövőben várható kedvezőtlen munkapiaci fordulataira (idősödés, fluktuáció, a társadalmi megoszlás ágazaton belüli változása), igyekszik előrelátóan biztosítani a megfelelő szakemberállományt, valamint a gördülőállomány tekintetében az Európai Vasúti Ügynökség megerősítésével igyekszik egyszerűbbé tenni a tanúsítást.

Ezeknek a célkitűzéseknek egy része nemcsak egybevág az első vasúti csomag átdolgozásának a céljaival, hanem valójában részben átfedésben is van azokkal. Ezért is merült fel, hogy nem túl korai-e néhány intézkedés, és nem kellett volna-e esetleg megvárni az átültetési határidő leteltét és az elért eredmények fényében értékelni a szükséges intézkedéseket.<sup>26</sup>

.....  
<sup>26</sup> „Ebből a célból az Európai Bizottság a 2012. november 21-i 2012/34/EK-irányelv módosítását javasolja, melynek nemzeti jogba történő átültetését 2015. június 16-ig kell elvégezni. Meg kell jegyezni, hogy ez a kezdeményezés anélkül kerül megvalósításra, hogy megvárnák vele az ezen átdolgozás keretében hozott intézkedések hatékonyságát.” (*EGSZB-velemény* [2013] 3.2. pont.)

„Hasonlóképpen, a nagy közlekedési folyosók üzemeltetésével kapcsolatos rendelkezések úgy születtek meg, hogy még nem lehetett teljes egészében felmérni az általuk kifejtett hatást.” (Uo. 3.3. pont.)

Ezzel együtt kétségtelenül figyelemreméltó, hogy a Bizottság amellett, hogy ismételten megpróbálkozik azzal, hogy egyes kezdetektől fogva fennálló problémák tekintetében áttörést érjen el, új lendületet kíván adni a személyszállítási piac megnyitásának is. Az együttdöntési eljárás keretében az Európai Parlament Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottsága 2013. november 17-én kiegészítéseket szavazott meg a Bizottság javaslataihoz és az előzetes tervek szerint 2014 elején sor kerülhet a javaslatok parlamenti vitájára is. Az is elképzelhető, hogy a három technikai természetű javaslatot (technikai pillért) külön tárgyalják majd.

### HIVATKOZÁSOK

- ÁTJÁRTHATÓSÁGI JAVASLAT [2013]: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a vasúti rendszer Európai Unión belüli kölcsönös átjárhatóságáról, COM(2013) 30 final, 2013/0015 (COD), Brüsszel, 2013. január 31. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%206013%202013%20INIT>.
- BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY [2012]: A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A második egységes piaci intézkedéscsomag Együtt egy újfajta növekedésért. Brüsszel, 2012. október, 3. COM(2012) 573 final, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/docs/single-market-act2\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_hu.pdf).
- BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY [2013]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „A negyedik vasúti csomag – az egységes európai vasúti térség teljes kialakítása az európai versenyképesség és növekedés előmozdítása érdekében”. COM(2013) 25 final, Brüsszel, 2013. január 30. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%205855%202013%20INIT>.
- EB [2010]: Vasúti szolgáltatások: a Bizottság 13 tagállam ellen kezdeményez jogi eljárást az első vasúti csomag teljes végrehajtásának elmulasztása miatt. European Commission. IP/10/807. Brüsszel, 2010. június 24. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-807\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-807_hu.htm).
- EB [2013]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a vasúti vállalkozások elszámolásainak normalizálására vonatkozó közös szabályokról szóló 1192/69/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. COM(2013) 26 final 2013/0013 (COD) C7-0026/13. Brüsszel, 2013. január 30. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2013\)0026\\_/com\\_com\(2013\)0026\\_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0026_/com_com(2013)0026_hu.pdf).
- EB-JAVASLAT [2010]: Az Európai bizottság javaslata az Európai Parlament és a Tanács irányelve az egységes európai vasúti térség létrehozásáról (átdolgozás) SEC(2010) Brüsszel, 2010. szeptember 17. COM(2010) 475 végleges, 2010/0253 (COD).
- EB-SAJTÓKÖZLEMÉNY [2013]: Váltóátállítás az európai vasúton: készülöben a vasúttal kapcsolatos jogszabályok negyedik csomagja. Sajtóközlemény, Európai Bizottság, Brüsszel, 2013. január 30. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-65\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_hu.htm).

- EC [2010]: Frequently asked questions on the proposals to recast the first railway package. European Commission, MEMO/10/421. szeptember 17. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-421\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-421_hu.htm).
- EC [2012]: Frequently asked questions on the recast of the first railway package. European Commission, MEMO/12/520. március 7. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-520\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-520_hu.htm).
- EGSZB-VÉLEMÉNY [2013]: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – „A negyedik vasúti csomag – az egységes európai vasúti térség teljes kialakítása az európai versenyképesség és növekedés előmozdítása érdekében” C 327/122. HL, 2013. július 12. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2013.327.01.0122.01.HUN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.327.01.0122.01.HUN).
- elavulttá vált szabályokat, és erről értesíteniük kell a Bizottságot és az Ügynökséget.” Javaslat EP-JAVASLAT [2010?]: Jelentés az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (átdolgozás) COM(2010)0475 – C7-0268/2010 – 2010/0253(COD) 2011. október 19.
- ERA-JAVASLAT [2013]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, COM(2013) 27 final, 2013/0014 (COD), Brüsszel, 2013. január 30. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0027:FIN:HU:PDF>.
- ERA-kihívások [2013]: Az európai vasút előtt álló kihívások. European Commission, MEMO/13/45. 2013. január 30. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-45\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-45_hu.htm).
- FEHÉR KÖNYV [2011]: Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé SEC(2011) 359 végleges SEC(2011) 358 végleges SEC(2011) 391 végleges, 2011. március 28. COM(2011) 144 végleges. <http://eur-lex.europa.eu/%20LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:HU:HTML>.
- JAVASLAT [2011a]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az egységes európai vasúti térség létrehozásáról (átdolgozás) – Az Európai Parlament első olvasatának eredménye. Strasbourg, 2011. november 14–17. 2010/0253 (COD) 16805/11.
- JAVASLAT [2011b]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az egységes vasúti térség létrehozásáról (átdolgozás) – Általános megközelítés 2010/0253 (COD) 11373/11.
- JAVASLAT [2014]: Javaslat az egységes európai vasúti térség létrehozásáról szóló, 2012. november 21-i 2012/34/EU-európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása és a vasúti infrastruktúra irányítása tekintetében történő módosításáról. 2013. január 30. COM(2013) 29 final, 2013/0029 (COD) [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2013\)0029\\_/com\\_com\(2013\)0029\\_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0029_/com_com(2013)0029_hu.pdf).
- JAVASLAT A BIZTONSÁGRÓL [2013]: Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a vasúti biztonságról, COM(2013) 31 final, 2013/0016 (COD) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0031:FIN:HU:PDF>.
- KOÓS GÁBOR [2008]: Piacnyitás a vasúti szektorban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc* László Szerkesztette Verseny és szabályozás 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet Budapest, 324–374. o.

- RÉGIÓK BIZOTTSÁGA VÉLEMÉNYE [2013]: A negyedik vasúti csomag (2013/C 356/16). Régiók Bizottsága 103. plenáris ülés, 2013. október 7–9.
- SAJTÓKÖZLEMÉNY [2013]: Váltóátállítás az európai vasúton: készülőben a vasúttal kapcsolatos jogszabályok negyedik csomagja. Európai Bizottság, Brüsszel, 2013. január 30. [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-65\\_hu.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_hu.doc).
- SZEMÉLYSZÁLLÍTÁSI JAVASLAT [2013]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 1370/2007/EK-rendeletnek a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2013. január 30. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2013\)0028/com\\_com\(2013\)0028\\_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0028/com_com(2013)0028_hu.pdf).
- TRANSPORT [2011]: New rules to establish a more competitive rail market European Commission, IP/11/744. 2011. június 16. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-744\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-744_en.htm).

## RENDELETEK, IRÁNYELVEK

- 1370/2007/EK-RENDELET: Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 2007. október 23. [http://www.kkszh.hu/documents/jogsz/1370\\_2007\\_EU.pdf](http://www.kkszh.hu/documents/jogsz/1370_2007_EU.pdf).
- 2001/14/EK-IRÁNYELV: a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról. 2001. február 26. HL L 075, 2001. március 15. o. 29–46. o. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0014:hu:HTML>.
- 2012/34/EU-IRÁNYELV: Az Európai Parlament és a Tanács 2012/34/EU irányelve az egységes európai vasúti térség létrehozásáról, 2012. november 21. HL L 343. 2012. december 14. 32–77. o. [https://www2.vpe.hu/document/1202/2012\\_34\\_EU%20magyar.pdf](https://www2.vpe.hu/document/1202/2012_34_EU%20magyar.pdf).
- 653/2007/EK BIZOTTSÁGI RENDELET: A 2004/49/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10. cikkének megfelelő biztonsági tanúsítványok és kérelemmel benyújtott dokumentáció egységes európai formátumának használatáról és a 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében kibocsátott biztonsági tanúsítványok érvényességéről szóló.
- 91/440/EGK-IRÁNYELV: A Tanács 91/440/EGK irányelve a közösségi vasutak fejlesztéséről. 1991. július 29. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1991:237:0025:005:HU:HTML>.