

Anna Mężyk

Zmiany regulacji unijnego rynku transportu kolejowego ujęte w propozycjach czwartego pakietu kolejowego

Zwiększenie udziału transportu kolejowego w obsłudze przewozów pozostaje od ponad dwóch dekad jednym z głównych priorytetów unijnej polityki transportowej. Środkiem, który w świetle założeń teoretycznych umożliwi realizację tego celu, jest kreacja otwartego w skali całej Wspólnoty i konkurencyjnego rynku kolejowego. Przyjęty w UE model strukturalny wspólnego rynku kolejowego zakłada funkcjonowanie wydzielonego podmiotu, zarządzającego infrastrukturą kolejową i udostępniającego ją niezależnym przewoźnikom za odpłatnością. Operatorzy przewozów kolejowych, po spełnieniu jednakowych wymogów dopuszczających do zawodu i do rynku mają równe prawa dostępu do sieci, a także nie są obciążani obowiązkami służby publicznej bez odpowiedniej finansowej rekompensaty. Powinnością władz państwowych jest stworzenie sprawiedliwych reguł funkcjonowania rynku oraz zadbanie o utrzymanie i rozwój sieci kolejowej.

Podstawowa konstrukcja powyższego modelu została wprowadzona w życie poprzez implementację wytycznych zamieszczanych w kolejnych dyrektywach, ogłaszanych od początku lat 90. XX w., w tym w ramach trzech tzw. pakietów kolejowych z lat 2001, 2004 i 2007. Jednak oczekiwane efekty zmian strukturalnych w postaci istotnego wzrostu przewozów kolejowych nie nastąpiły. Wywołuje to naturalne pytania o zasadność zmian i realność postawionych celów, a także o kierunki dalszych działań wobec kolei. W Białej Księdze europejskiej polityki transportowej z marca 2011 r. Komisja Europejska podtrzymuje swoje stanowisko co do znaczącej roli kolei w europejskim systemie zrównoważonego transportu oraz podkreśla konieczność dokończenia zmian strukturalnych rynku kolejowego, niezbędnych do ożywienia konkurencji [1]. Zapowiada tym samym podjęcie działań, zmierzających do usunięcia wszelkich barier technicznych, administracyjnych i prawnych, utrudniających swobodę działalności przewoźników kolejowych i funkcjonowanie jednolitego rynku kolejowego. Duże znaczenie jednolitego rynku kolejowego dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia podkreślają także dwa inne, ważne dokumenty: przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2012 r. *Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* oraz *Akt o jednolitym rynku II*, przyjęty w październiku 2012 r.

Propozycje aktów legislacyjnych czwartego pakietu kolejowego, opublikowane na początku 2013 r., stanowią realizację tych zapowiedzi.

Uzasadnienie i cel propozycji legislacyjnych czwartego pakietu kolejowego

W szczegółowym uzasadnieniu propozycji zmian legislacyjnych, regulujących funkcjonowanie unijnego rynku kolejowego, Komisja Europejska przytacza kilka zasadniczych argumentów [2]. Główna przyczyna podejmowanych działań jest niezmienna od wielu lat: w opinii Komisji transport kolejowy jest ważnym ogniwem przyszłego zrównoważonego systemu transportu europejskiego, z którego nie można zrezygnować. Oczekuje się, że dzięki wzmocnieniu roli kolei możliwe będzie zmniejszenie uzależnienia Unii Europejskiej od ropy naftowej, zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko, a także zwiększenie możliwości przewozowych i rozwiązanie problemów kongestii w niektórych obszarach.

Kolejny argument odnosi się do konieczności efektywnego wykorzystania zasobów. Transport kolejowy, wraz z działalnością zarządców infrastruktury, stanowi liczący się sektor gospodarczy: generuje obroty w wysokości ok. 73 mld euro, zatrudnia 800 tys. pracowników, dysponuje majątkiem o dużej wartości i jest beneficjentem znaczących środków publicznych, rzędu ok. 45 mld euro, przekazywanych corocznie na inwestycje infrastrukturalne oraz dotowanie usług publicznych. W większości państw członkowskich UE wydatki publiczne na koleje w ostatnim dziesięcioleciu znacząco się zwiększyły, w niektórych nawet dwukrotnie [2]. Dla kondycji gospodarek państw unijnych jest więc istotne, aby majątek i fundusze przeznaczone na kolej były wykorzystywane w sposób możliwie najbardziej wydajny i efektywny.

Jednak, jak pokazują statystyki, efekty dotychczasowych działań, tj. zmian strukturalnych i wzrostu finansowania publicznego, nie spełniają oczekiwań. Od 2000 r. udział kolejowych przewozów towarowych w rynku UE zmniejszył się z 11,5% do 10,2%, natomiast udział pasażerskiego transportu kolejowego w przewozach wewnątrzunijnych utrzymał się na poziomie ok. 6% [2]. Analizując przyczyny tak słabego rozwoju przewozów, Komisja Europejska wskazuje na mankamenty usług kolejowych: słabą atrakcyjność i brak ukierunkowania na potrzeby konsumenta, niską wydajność i efektywność oraz brak innowacyjności i współdziałania z innymi gałęziami transportu. Jedynym segmentem usług kolejowych, który wykazał wzrost w ostatnich latach, są przewozy kolejami dużych prędkości. W opinii Komisji odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi nieprawidłowe funkcjonowanie wewnętrznego rynku kolejowego, przejawiające się między innymi w słabej lub niepełnej regulacji tego rynku oraz w stawianych przez poszczególne państwa barierach dostępu do rynków wewnątrz krajowych. Przeszkodą w rozwoju usług kolejowych są

także uciążliwe i czasochłonne procedury administracyjne, ograniczające wydajność i konkurencyjność kolei.

Przedstawiając przesłanki proponowanych zmian legislacyjnych Komisja Europejska potwierdziła słuszność podjętych przed laty decyzji o wyborze separacyjnej struktury organizacyjnej rynku kolejowego, charakteryzującej się rozdzieleniem funkcji zarządzania siecią kolejową i wykonawstwa przewozów. Struktura ta umożliwia teoretycznie w najszerszym zakresie wprowadzenie konkurencji wewnętrznej do sektora kolejowego, w postaci zarówno konkurencji na rynku, jak i konkurencji o rynek. Niezbyt satysfakcjonujące efekty działalności kolei, zwłaszcza w aspekcie efektywności i wydajności, wynikają, zdaniem Komisji, głównie z braku pełnego wdrożenia nowej struktury, co skutkuje barierami funkcjonowania konkurencji. Innym ważnym ograniczeniem rozwoju transportu kolejowego są niedostatki infrastrukturalne, braki w zakresie interoperacyjności i bezpieczeństwa sieci krajowych, których usunięcie wymaga ciągłego ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych.

Ta syntetyczna identyfikacja przyczyn skromnych jak dotąd osiągnięć polityki kolejowej wskazuje jednocześnie na cel zmian legislacji ujętych w czwartym pakiecie kolejowym, którym jest dopracowanie zasad funkcjonowania struktury organizacyjnej kolei unijnych i doprowadzenie do końca procesu tworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Propozycje Komisji wnoszą zmiany do dotychczasowych uregulowań w zakresie:

- niezależności i kompetencji podmiotów zarządzających infrastrukturą kolejową,
- dostępu do krajowych rynków przewozów pasażerskich i poprawy sprawności świadczenia tych usług,
- procesów certyfikacji taboru kolejowego,
- ochrony pracowników w przypadkach przeniesienia zamówień publicznych na usługi.

Wprowadzenie wymienionych zmian wymaga nowelizacji następujących sześciu aktów prawnych:

- 1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie);
- 2) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego;
- 3) rozporządzenia (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową;
- 4) dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych;
- 5) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie;
- 6) rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych (uchylenie).

Zmiana w punkcie 1) dotyczy stosunkowo nowego aktu prawnego, przyjętego w listopadzie ubiegłego roku. Jest to dyrektywa 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, poprzez którą dokonano ujednoczenia i scaleńia dotychczasowych przepisów regulujących dostęp do rynku (dyrektywa 91/440/EWG i jej wersje w kolejnych pakietach kole-

jowych), zasady licencjonowania przewoźników (95/18/UE) oraz zasady alokacji zdolności przepustowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury (2001/14/WE). Jednocześnie wprowadzono regulacje zwiększające gwarancje sprawiedliwego dostępu do infrastruktury kolejowej i usług kolejowych, rozszerzające uprawnienia krajowych organów regulacyjnych oraz określające warunki ramowe dla inwestycji w sektorze kolejowym. Dyrektywa weszła w życie 15 grudnia 2012 r. z terminem transpozycji do krajowych systemów prawnych do połowy 2015 r.

Wzmocnienie niezależności i kompetencji podmiotów zarządzających infrastrukturą kolejową

Kluczowym elementem w separacyjnej strukturze kolei Unii Europejskiej i warunkiem działania konkurencji jest równy dostęp wszystkich przewoźników do czynników produkcji. Podstawowym czynnikiem produkcji kolejowej jest infrastruktura sieciowa wraz z koniecznymi urządzeniami zasilania energetycznego, telekomunikacyjnego oraz sterowania i łączności. W celu zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do sieci i równego traktowania wszystkich przedsiębiorstw kolejowych istniejące dotąd przepisy UE nakładały wymóg rozdzielenia podmiotów zarządzających infrastrukturą i operatorów wykonujących przewozy, ze szczególnym uwzględnieniem oddzielenia funkcji przydziału tras i pobierania opłat. Pomimo dość jasnego uregulowania tych kwestii w zapisach legislacyjnych ich transpozycja do praktycznego stosowania okazała się żmudna i trudna do wyegzekwowania. W efekcie pojawiły się konflikty między zarządcami infrastruktury i nowymi operatorami, szczególnie liczne w sytuacji, gdy zarządca infrastruktury wchodził w skład struktur holdingowych, obejmujących także zasiedziały przewoźników. Większość konfliktów powstała na tle zastrzeżeń co do neutralności zarządców sieci i stosowania praktyk dyskryminacyjnych, zarówno w zakresie dostępu do elementów infrastruktury, jak i naliczania opłat.

Jako przykłady nieprawidłowości funkcjonowania zarządców sieci można wymienić:

- stosowanie zwiększonych opłat za dostęp do linii i stacji wobec nowych przewoźników i preferencje dla zasiedziały operatorów (wiele sytuacji w przewozach pasażerskich);
- wykorzystywanie poufnych informacji handlowych w celu wzmocnienia przewagi konkurencyjnej zasiedziały operatorów;
- brak przejrzystości finansowej i możliwość wewnętrznej subsydiowania działalności przewozowej prowadzonej przez zasiedziały operatorów poprzez opłaty za dostęp czy zmiany przeznaczenia funduszy publicznych przydzielanych na rozwój infrastruktury;
- brak bodźców zachęcających zarządców infrastruktury do właściwego kształtowania polityki inwestycyjnej, respektującej potrzeby wszystkich użytkowników danej linii lub sieci, nie tylko zasiedziały operatorów;
- brak współpracy międzygałęziowej i międzynarodowej.

W celu eliminacji wymienionych nieprawidłowości i zagwarantowania rzeczywistej niezależności podmiotów zarządzających infrastrukturą od wykonujących przewozy, Komisja Europejska proponuje przede wszystkim rozdzielenie instytucjonalne obu aktywności, zakazując tej samej osobie fizycznej lub prawnej jednoczesnego kontrolowania zarządcy infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowego lub wywierania na nie wpływu. Państwo może jednak być właścicielem obu tych podmiotów prawnych, jeżeli

sprawowanie funkcji decyzyjnych i kontrolnych będzie w gestii odrębnych i prawnie od siebie oddzielonych organów publicznych. W nowych rozwiązaniach prawnych przewidziana została możliwość utrzymania dotychczas istniejących struktur holdingowych kolei; jednak przy zagwarantowaniu pełnego rozdzielenia prawnego, finansowego i operacyjnego poszczególnych podmiotów poprzez:

- całkowicie odrębne organa decyzyjne i kontrolne;
- oddzielny obieg środków finansowych, w tym np. zakaz udzielania pożyczek przez zarządcę infrastruktury innemu podmiotowi prawnemu wchodzącemu w skład grupy zintegrowanej, i odwrotnie, wymóg świadczenia usług w grupie na podstawie umów i za wynagrodzeniem według cen rynkowych, wyraźne oddzielenie i obsługę długu przypisanego zarządcy infrastruktury od długu przypisanego innym podmiotom prawnym, wchodzącym w skład grupy;
- oddzielny personel i siedziba w oddzielonych pomieszczeniach, oddzielne systemy informatyczne w celu uniknięcia przecieków poufnych danych handlowych;
- w przypadku członków rady nadzorczej lub zarządu i pracowników wyższego szczebla trzyletni zakaz obejmowania wyższych stanowisk w jakimkolwiek innym podmiocie prawnym wchodzącym w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego od opuszczenia zarządcy infrastruktury (i odwrotnie).

Komisja zastrzega prawo kontroli, czy w państwie, gdzie ma siedzibę przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo, zagwarantowane są równe szanse dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych. Brak potwierdzenia może skutkować ograniczeniem prawa dostępu do obsługi wewnątrz krajowych przewozów pasażerskich. Niezależne przedsiębiorstwa kolejowe będą miały bezpośredni dostęp do tych rynków od 2019 r.; natomiast przedsiębiorstwa kolejowe stanowiące część pionowo zintegrowanej struktury mogłyby zostać pozbawione możliwości działania w innych państwach członkowskich, jeżeli państwo rejestracji nie udowodni Komisji, że wprowadziło wszystkie zabezpieczenia gwarantujące prawną, finansową i operacyjną niezależność zarządców sieci, konieczną do zapewnienia w praktyce równych reguł gry oraz do umożliwienia uczciwej konkurencji na rynku krajowym. Od chwili wejścia w życie dyrektywy nie byłoby możliwe tworzenie nowych struktur holdingowych w sektorze kolejowym [3].

Wzmocnieniu niezależności zarządcy infrastruktury ma służyć skupienie w jego gestii wszystkich funkcji kluczowych związanych z rozwojem i eksploatacją infrastruktury, włączając systemy zarządzania ruchem i utrzymania, oraz planowanie inwestycji infrastrukturalnych. Zarządca infrastruktury będzie mógł zlecać przedsiębiorstwom kolejowym wykonanie, pod jego nadzorem, określonych prac związanych z renowacją i utrzymaniem sieci.

W celu zwiększenia orientacji rynkowej i wrażliwości zarządców infrastruktury na potrzeby swoich klientów Komisja postuluje utworzenie komitetów koordynacyjnych, skupiających wszystkich użytkowników infrastruktury: przewoźników, przedstawicieli pasażerów i podmiotów korzystających z przewozów towarowych, w określonych przypadkach władz regionalnych i lokalnych. Przedstawiciele państwa członkowskiego oraz dany organ regulacyjny będą mogli uczestniczyć w posiedzeniach komitetu koordynacyjnego jako obserwatorzy. Zarządca powinien zasięgać opinii użytkowników w zakresie między innymi:

- potrzeb i oczekiwań związanych z utrzymaniem i rozwojem zdolności przepustowej infrastruktury;

- treści i wdrażania regulaminu sieci;
- procesu alokacji zdolności przepustowej infrastruktury, w tym zasad pierwszeństwa;
- zasad ustalania oraz systemu pobierania opłat, poziomu i struktury opłat za korzystanie z infrastruktury;
- jakości usług zarządcy oraz celów w zakresie wydajności i efektywności;
- kwestii związanych z intermodalnością.

Spotkania komitetu powinny odbywać się co najmniej raz na kwartał. Kolejna propozycja Komisji dotyczy ustanowienia europejskiej sieci zarządców infrastruktury, jako forum współdziałania w celu rozwoju unijnej infrastruktury kolejowej. Obejmuje to współpracę w zakresie tworzenia korytarzy sieci bazowej, kolejowych korytarzy towarowych oraz realizacji planu wdrożenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS). Europejska sieć zarządców infrastruktury ma pełnić istotną rolę w podnoszeniu jakości usług i efektywności zarządców, poprzez monitorowanie ich skuteczności i porównywanie wspólnych wskaźników i kryteriów jakości, takich jak: niezawodność, zdolność przepustowa, dostępność, punktualność i bezpieczeństwo ich sieci, jakość i wykorzystanie aktywów, utrzymanie, odnawianie, rozbudowa, inwestycje i efektywność finansowa. Komisja Europejska będzie członkiem sieci.

Otwarcie dostępu do krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich

Zgodnie z ogólnymi wytycznymi Białej Księgi dokończony ma być proces tworzenia jednolitego europejskiego rynku kolejowego. Ostatni chroniony rynek kolejowy, rynek krajowych przewozów pasażerskich, ma zostać otwarty na konkurencję do 2019 r. [3]. Przedsiębiorstwa kolejowe będą mogły oferować wewnątrz krajowe przewozy pasażerskie w całej UE, oferując usługi komercyjne (tzw. *open access*) lub biorąc udział w przetargach na świadczenie usług publicznych. Obecnie usługi publiczne obejmują większość (ponad 90%) połączeń kolejowych w UE. Do świadczenia niektórych państw, związane z otwarciem rynków kolejowych usług publicznych wskazują na poprawę jakości i dostępności usług przy znaczącym wzroście liczby pasażerów, sięgającym nawet 50% w ciągu 10 lat. Udzielanie zamówień na kolejową obsługę przewozową w drodze przetargów umożliwi zmniejszenie kosztów tych przewozów rządu nawet 20–30%, co świadczy o dużych możliwościach zwiększenia efektywności wydatkowanego funduszy publicznych. Komisja szacuje potencjalne korzyści finansowe na ok. 40 mld euro do 2035 r.

Jednocześnie jakość usług kolejowych może być znacząco poprawiona. W badaniu Eurobarometru z 2012 r. aż 54% respondentów było niezadowolonych ze swoich krajowych i regionalnych systemów kolejowych. W tablicy wyników dla rynków konsumenckich z 2011 r. ogólne zadowolenie pasażerów pociągów wyniosło 6,7/10 – znacznie poniżej wyników dla większości towarów i usług konsumpcyjnych [4]. W opinii Komisji, jedną z przyczyn słabej jakości i niskiej efektywności usług jest brak presji konkurencyjnej. Zwiększenie konkurencji przyczyni się do zwiększenia innowacyjności i jakości usług, zwiększenia atrakcyjności kolei, a tym samym przejścia klientów z transportu indywidualnego. Możliwe zwiększenie pracy przewozowej może wynieść nawet ok. 16 mld pas.km.

W świetle obecnych przepisów prawnych istnieją duże możliwości bezpośredniego udzielania zamówień publicznych na usłu-

gi w transporcie kolejowym z pominięciem konkurencyjnych procedur przetargowych (które są zasadniczo wymagane w przypadku zamówień publicznych na usługi w innych środkach transportu publicznego). W rezultacie zamówienia bezpośrednie obejmują 42% łącznej liczby pasażerokilometrów w UE, a obsługa przewoźników jest zdominowana przez zasiedziały przewoźników (90% udziału w rynku) [2]. Ożywienie konkurencji w tym segmencie rynku wymaga prawnego zagwarantowania dostępu i likwidacji barier wejścia na rynek, którymi dla nowych przewoźników są przede wszystkim:

- zbyt duże pakiety przetargowe usług, trudne do obsłużenia przez początkujących operatorów,
- dostęp do taboru kolejowego,
- dostęp do systemów informatycznych i biletowych.

W celu poprawy efektywności i jakości usług publicznych Komisja proponuje otwarcie krajowych rynków pasażerskich przewoźników kolejowych przy zachowaniu możliwości ograniczenia dostępu w przypadku zagrożenia rentowności usług świadczonych na zamówienie publiczne (nowelizacja dyrektywy o utworzeniu jednolitego europejskiego obszaru kolejowego). W związku z tym, że wszystkie przewozy pasażerskie będą miały wymiar wewnątrzspółnotowy, z dyrektywy 2012/34/UE zniknie pojęcie „przewozy międzynarodowe”. Tak, jak ma to miejsce w regulacjach dotychczasowych, stwierdzenie występowania lub braku zagrożenia dla świadczonych usług publicznych będzie należało do obowiązków krajowych organów regulacyjnych, na podstawie ujednoliconych procedur i kryteriów, w terminie jednego miesiąca od złożonego wniosku.

Drugim aktem prawnym nowelizowanym w związku z otwarciem rynku krajowych przewoźników pasażerskich jest rozporządzenie (WE) nr 1370/2007, dotyczące obowiązku świadczenia usług publicznych w zakresie drogowego i kolejowego transportu publicznego. Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia wprowadza obowiązek organizowania przetargu na zamówienia publiczne na usługi kolejowe od grudnia 2019 r. i przewiduje sformalizowaną procedurę określania zakresu zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych oraz geograficznego zasięgu umów o świadczenie usług publicznych (dodany art. 2a). Obowiązki te obciążają „właściwy organ lokalny”, zdefiniowany we wniosku jako organ, którego właściwość nie obejmuje całego kraju i który jest kompetentny w sprawach potrzeb transportowych aglomeracji miejskich lub okręgu wiejskiego.

Procedura obejmuje następujące kroki:

- opracowanie planu transportu publicznego;
- uzasadnienie rodzaju i zakresu zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które mają być nałożone na operatorów transportu publicznego oraz zakresu umowy o świadczenie usług publicznych dla realizacji celów określonych w planach transportu publicznego;
- przeprowadzenie odpowiednich konsultacji z zainteresowanymi stronami, np. organizacjami pasażerów i pracowników oraz przewoźnikami;
- w przypadku transportu kolejowego przegląd prawny procedury przez niezależne organy regulacyjne ds. kolei.

Plany pasażerskiego transportu publicznego mają określać cele polityki transportu publicznego oraz sposoby ich realizacji i obejmować wszystkie rodzaje transportu, istotne dla objętego planem terytorium. Powinny one zawierać co najmniej:

- strukturę sieci lub tras;

- podstawowe wymogi, jakie musi spełniać oferta transportu publicznego, takie jak: dostępność, łączność terytorialna, bezpieczeństwo, połączenia modalne i intermodalne w głównych węzłach komunikacyjnych, charakterystykę oferty, czyli np. okres, w jakim zapewniane są usługi, częstotliwość usług oraz minimalny stopień wykorzystania zdolności przepustowej;
- normy jakości, dotyczące takich elementów, jak: cechy wyposażenia stacji i taboru kolejowego, punktualność i niezawodność, czystość, obsługa i informowanie klienta, rozpatrywanie skarg i dochodzenie roszczeń, monitorowanie jakości usług;
- zasady polityki taryfowej;
- wymogi operacyjne, między innymi transport rowerów, zarządzanie ruchem i plan postępowania w przypadku wystąpienia zakłóceń.

Plany transportu publicznego powinny uwzględniać obowiązujące przepisy dotyczące praw pasażerów, ochrony socjalnej, ochrony zatrudnienia oraz ochrony środowiska. Zakres usług świadczonych na zamówienie publiczne powinien wynikać z planów transportu publicznego oraz być stosowny do osiągnięcia celów planu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne i proporcjonalne. Wysokość rekompensat, związanych z wynikiem finansowym netto zobowiązań, powinna zapewniać realizację celów planu w najbardziej opłacalny sposób, wspierając jednocześnie ich realizację w perspektywie długookresowej. Projekt specyfikacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych podlega konsultacji, w których powinni wziąć udział co najmniej przewoźnicy, w stosownych przypadkach zarządcy infrastruktury oraz reprezentatywne organizacje pasażerów i pracowników.

Stosowane procedury przetargowej będzie obowiązkowe jedynie w przypadku zamówień przekraczających określone progi, poniżej których spodziewane oszczędności środków publicznych byłyby niższe od kosztów przetargu. Zamówienia w tych przypadkach będą mogły być udzielane bezpośrednio. Ogólne wielkości tych progów pozostały na takim samym poziomie jak w dotychczasowych przepisach (1 mln euro lub 300 tys. km), natomiast wprowadzono wielkości progowe zamówień w transporcie kolejowym, wynoszące odpowiednio 5 mln euro wartości zamówienia lub 150 tys. km rocznie. Umowy zawarte w wyniku zamówień udzielonych bezpośrednio mogą obowiązywać po przyjęciu proponowanego pakietu legislacyjnego do dnia ich wygaśnięcia, ale nie dłużej niż do 31 grudnia 2022 r.

Regulacji podlega również maksymalna wielkość zamówienia, co ma na celu zagwarantowanie, że na danym rynku znajdzie się odpowiednia liczba oferentów, którzy będą w stanie obsłużyć oferowaną wielkość zamówienia i dany obszar geograficzny i mogą przystąpić do przetargu. W przypadku kolejowego pasażerskiego transportu publicznego jest to 10 mln poc.km lub jedna trzecia całkowitej wielkości krajowego pasażerskiego transportu publicznego w ramach umów o świadczenie usług publicznych, w zależności od tego, która z tych wartości jest większa. W celu zwiększenia konkurencji po wprowadzeniu procedury przetargowej właściwe organa mogą podjąć decyzję o ograniczeniu liczby zamówień udzielanych temu samemu przedsiębiorstwu kolejowemu, dotyczących obsługi części tej samej sieci lub pakietu tras.

W świetle nowych uregulowań rozporządzenia 1370/2007/WE (art.4, ust.8) organa publiczne będą zobowiązane do przekazywania określonych danych operacyjnych, technicznych i finansowych potencjalnym oferentom zainteresowanym umowami o świadczenie usług publicznych. Ponadto organa te muszą wy-

rażnie wskazać w dokumentacji przetargowej czy wymagają, aby podmioty świadczące usługi publiczne zastosowały się do standardów lub kryteriów społecznych.

Propozycje wniosków legislacyjnych Komisji odnoszą się również do dwóch pozostałych, wymienionych wcześniej barier dostępu do rynku. Dysponowanie taborom kolejowym jest koniecznym warunkiem uzyskania licencji przewoźnika i ewentualnego przystąpienia do przetargu o świadczenie usług publicznych. Nabycie lub leasing/dzierżawa nowego taboru przy rozpoczynaniu działalności wiąże się z wysokimi nakładami kapitałowymi i ryzykiem, a także z czasem potrzebnym na nabycie i homologację taboru. Wysokie koszty taboru wymagają długiego okresu eksploatacji, jak szacuje Komisja 30–40 lat lub nawet dłużej, co jednak stoi w sprzeczności z ograniczeniem czasu trwania zamówień publicznych do maksymalnie 15 lat. Ryzyko utraty wartości końcowej taboru na koniec okresu zamówienia publicznego skutkowałoby zwiększeniem ceny usług publicznych ponad akceptowalny poziom.

Bardziej korzystne w tej sytuacji byłoby pozyskiwanie używanego taboru kolejowego, jednak jego właścicielami są zazwyczaj zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe, które często nie mogą lub nie chcą udostępnić go na dogodnych warunkach. Na przykład w Niemczech i Austrii podmioty zasiedziałe raczej złomują tabor niż wystawiają go na sprzedaż. We Włoszech środki publiczne na zakup taboru kolejowego są zastrzeżone dla podmiotu zasiedziałego. Pozostawienie tej sytuacji bez interwencji oznaczałoby, że do przetargów stawałyby głównie zasiedziałe przedsiębiorstwa i cel wzmocnienia konkurencji nie mógłby być osiągnięty. Aby ułatwić dostęp do taboru kolejowego, Komisja proponuje środki zmniejszające ryzyko finansowe nowych operatorów (art. 5a rozporządzenia 1370), np.:

- tworzenie przedsiębiorstw prowadzących leasing taboru kolejowego (jak ROSCO w Wielkiej Brytanii, ang. *rolling stock company*);
- nabycie taboru kolejowego w celu udostępnienia go wybranemu podmiotowi świadczącemu usługi publiczne;
- udzielanie gwarancji bankowej na finansowanie nowego taboru wykorzystywanego do wykonania umowy o świadczenie usług publicznych;
- przejmowanie własności taboru pod koniec umowy po cenie rynkowej.

W celu prowadzenia efektywnej działalności przewozowej konieczne jest zamieszczenie nowej oferty w ogólnie dostępnych dla klientów systemach informacji czy rezerwacji i sprzedaży biletów. Także w tym obszarze nowi operatorzy napotykać problemy, ponieważ systemy te są zarządzane i eksploatowane przez przedsiębiorstwa zasiedziałe, co często skutkuje odmową włączenia usług swoich konkurentów do ogólnej oferty bądź pobieraniem za takie świadczenie niewspółmiernie wysokich prowizji, (np. w Niemczech i Czechach nawet do wysokości 25% wartości sprzedaży biletów). Przekazanie wpływów ze sprzedaży biletów do nowego podmiotu trwa w niektórych państwach członkowskich do dwóch lat, podczas gdy w innych państwach płatności te dokonywane są w ciągu ośmiu dni przy prowizji wynoszącej 1,5%. Prowadzenie własnych systemów sprzedażowych czy informacyjnych przez poszczególnych przewoźników byłoby kosztowne i niekorzystne dla klientów.

Sprawa ta została uregulowana we wniosku dotyczącym nowelizacji dyrektywy 2012/34/UE. Komisja proponuje ustano-

wienie na zasadzie dobrowolności ogólnokrajowych systemów informacyjnych i zintegrowanych systemów biletowych, zapewniających niedyskryminacyjny dostęp wszystkim zainteresowanym przewoźnikom. System taki powinien być zarządzany przez publiczny lub prywatny podmiot prawny albo stowarzyszenie wszystkich przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy pasażerskie.

Wniosek legislacyjny zawiera także wymóg opracowania przez przedsiębiorstwa kolejowe skoordynowanych planów postępowania w sytuacjach awaryjnych, w celu zapewnienia pasażerom pomocy w przypadku poważnych zakłóceń ruchu.

Uproszczenie procesów certyfikacji

Z dotychczasowych doświadczeń wielu przedsiębiorców kolejowych wynika, że procedury biurokratyczne związane z procesem certyfikacji taboru stanowią główną barierę wejścia na rynek w niektórych państwach członkowskich.

Pomimo prowadzonego pod kierunkiem ustanowionej w 2004 r. Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA) procesu harmonizacji technicznej i bezpieczeństwa narodowych systemów kolejowych, zezwolenia i certyfikaty bezpieczeństwa w sektorze kolejowym są wydawane przez poszczególne państwa członkowskie. Według danych ERA w UE obowiązuje ponad 11 tys. przepisów krajowych oraz istnieją znaczne rozbieżności między procedurami wydawania zezwoleń i certyfikacji bezpieczeństwa. Procedury administracyjne i przeszkody techniczne znacząco wydłużają czas wejścia na rynek, powodując nadmierne i niepotrzebne koszty dla nowych podmiotów i producentów taboru. Obecnie proces uzyskiwania zezwoleń dla nowych pojazdów kolejowych może trwać nawet do 2 lat i pociągać za sobą koszty na poziomie 6 mln euro. Koszty związane z procedurami uzyskiwania zezwoleń w jednym państwie stanowią do 10% kosztów lokomotyw. W przypadku, gdy lokomotywy mają być wykorzystywane w trzech państwach członkowskich, całkowite koszty mogą zwiększyć się do około 30% ceny taboru. Same opłaty wnoszone organom ds. bezpieczeństwa z tytułu kosztów administracyjnych i doradczych mogą sięgać kilkudziesięciu tysięcy euro, stanowiąc istotną barierę wejścia na rynek [5].

Celem wniosku wprowadzającego zmiany obowiązujących w tym zakresie regulacji (rozporządzenia (WE) nr 881/2004 ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową; dyrektywy 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych i dyrektywy 2008/57/WE w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie) jest usunięcie przeszkód administracyjnych i technicznych, zmniejszenie kosztów administracyjnych i przyspieszenie procedur, a także zapobieganie ukrytej dyskryminacji przedsiębiorstw kolejowych.

Zgodnie z nowymi propozycjami Europejska Agencja Kolejowa stanie się „punktem kompleksowej obsługi” wydającym zezwolenia dla pojazdów w formie „paszportów pojazdu” oraz certyfikaty bezpieczeństwa dla operatorów ważne w całej Unii Europejskiej. Zmiany wprowadzone w stosunku do rozporządzenia (WE) nr 881/2004 zawierają zarówno nowe przepisy, ujmujące nowe zadania Agencji, jak i uproszczenie oraz aktualizację przepisów obowiązujących. Można je ująć w trzech grupach [5]:

- 1) nowe zadania Agencji (nowe przepisy) dotyczące:
 - wydawania zezwoleń na wprowadzenie pojazdów do obrotu, typów pojazdów do obrotu, zezwoleń na dopuszczenie

- do eksploatacji przytorowych podsystemów „sterowanie” oraz wydawania certyfikatów bezpieczeństwa;
 - wzmoczonej kontroli nad organami krajowymi;
 - rozszerzenia zakresu uprawnień w odniesieniu do przepisów krajowych;
 - określenia nowych źródeł dochodów budżetowych ERA (honoraria i opłaty);
 - tworzenia i funkcjonowania Komisji Odwoławczych;
 - zmian organizacji wewnętrznej, w wyniku przyjęcia wspólnego podejścia w sprawie agencji UE;
- 2) zmiany zwiększające przejrzystość lub uproszczające przepisy obowiązujące: w szczególności w odniesieniu do metod pracy Agencji, personelu kolejowego, rejestrów i innych zadań oraz zwiększenie roli Agencji we wdrażaniu europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS);
- 3) aktualizacje przepisów: przepisy dotyczące struktury wewnętrznej i zasad funkcjonowania związane ze zmianami ram ustawodawczych i politycznych, odniesienia do procedur komitetowych i aktów delegowanych.

Nowe zasady certyfikacji pojazdów i operatorów oraz nowe zadania Europejskiej Agencji Kolejowej pociągają za sobą modyfikację dyrektyw w sprawie bezpieczeństwa kolei i interoperacyjności, umożliwiając jednocześnie doprecyzowanie i uproszczenie istniejących przepisów, konsolidację wcześniejszych zmian oraz aktualizację prawodawstwa. Nowy artykuł 10 dyrektywy 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych stanowi, że dostęp do infrastruktury kolejowej uzyskują jedynie przedsiębiorstwa kolejowe, które dysponują jednolitym certyfikatem bezpieczeństwa, wydanym przez Europejską Agencję Kolejową na wniosek zainteresowanego podmiotu. Przedsiębiorstwo ubiegające się o taki certyfikat musi udowodnić, że przyjęło system zarządzania bezpieczeństwem zgodny z wymaganiami dyrektywy, spełnia wymagania ustanowione w TSI oraz inne właściwe przepisy dotyczące nadzoru ryzyka i bezpieczeństwa. Jednolity certyfikat bezpieczeństwa określi rodzaj i zakres działalności kolejowej, do jakiej upoważni przedsiębiorcę i będzie ważny na terytorium całej Unii w odniesieniu do równoważnej działalności przez okres 5 lat.

Europejska Agencja Kolejowa opracuje szczegółowe wytyczne dotyczące procedury uzyskania jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa, zawierające wykaz wszystkich wymogów oraz opublikuje wymagane dokumenty. Wytyczne te wraz z wykazem wymaganych dokumentów będą udostępniane wnioskodawcom bezpłatnie. Agencja powinna podjąć decyzję w sprawie wniosku o wydanie certyfikatu bezzwłocznie, a najpóźniej w ciągu czterech miesięcy po uzyskaniu wszelkich wymaganych informacji i wszelkich informacji uzupełniających, o które może Agencja wystąpić [6].

Przedsiębiorstwo musi złożyć krajowemu organowi ds. bezpieczeństwa dokumentację potwierdzającą spełnienie wymogów w zakresie bezpieczeństwa, łącznie z posiadaniem jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa, na trzy miesiące przed rozpoczęciem nowej działalności. Jakiegokolwiek wyjaśnienia w przypadku wątpliwości nie mogą spowodować przedłużenia terminu do podjęcia działalności przez przedsiębiorcę. Na wniosek krajowego organu ds. bezpieczeństwa, w razie stwierdzenia niespełnienia wymagań przez przedsiębiorcę, Agencja może unieważnić jednolity certyfikat bezpieczeństwa.

Zmiana przepisów dotyczących autoryzacji zarządców infrastruktury w zakresie bezpieczeństwa także wprowadza termin, w jakim krajowy organ ds. bezpieczeństwa musi podjąć stosowa-

ną decyzję – musi to nastąpić bezzwłocznie, a najpóźniej cztery miesiące po uzyskaniu wszelkich wymaganych informacji i ewentualnych dodatkowych informacji, udostępnionych na żądanie organu.

Zapewnienie wykwalifikowanej kadry dla kolei

Ostatnia grupa zagadnień objętych wnioskami czwartego pakietu kolejowego dotyczy zabezpieczenia sytuacji pracowników przedsiębiorstw kolejowych po otwarciu rynku. Istniejące obecnie przepisy ogólne chronią prawa pracownicze w przypadku przejścia przedsiębiorstw; zawarte są one np. w dyrektywie Rady 2001/23/WE. Również rozporządzenie 1370/2007/WE, dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, umożliwia właściwym organom żądanie przeniesienia pracowników lub określenie norm mających zastosowanie w przypadku udzielenia zamówienia publicznego na usługi innej przedsiębiorstwu kolejowemu, zabezpieczając prawa pracowników kolejowych.

Komisja zauważa jednak, że na rynku pracy związanym z kolejami pojawiają się nowe uwarunkowania, związane ze starzeniem się ludności aktywnej zawodowo i z oczekiwanymi skutkami otwarcia rynku krajowych przewozów pasażerskich. Szacuje się, że ok. 30% wszystkich pracowników kolei przejdzie na emeryturę w ciągu najbliższych 10 lat, co spowoduje prawdopodobnie niedobory siły roboczej. Z kolei konieczna restrukturyzacja niektórych przedsiębiorstw, wywołana zwiększoną presją na efektywność po otwarciu rynku, może prowadzić do zmniejszenia popytu na wykwalifikowany personel. Otwarcie rynku krajowych przewozów pasażerskich powinno przynieść też inne, odwrotne dla rynku pracy skutki. Zwiększenie atrakcyjności transportu kolejowego może wywołać zwiększenie popytu na inwestycje w sektorze kolejowym, a w konsekwencji oddziaływać także korzystnie na warunki pracy. W rezultacie ogólny poziom zatrudnienia po otwarciu rynku kolejowego nie powinien ulec zmniejszeniu, natomiast konieczne jest zapewnienie dostępności wysoko wykwalifikowanych i zmotywowanych pracowników. W celu wzmocnienia ochrony praw pracowników i zapewnienie współpracy osób o wysokich, liczących się w sektorze kolejowym kwalifikacjach, Komisja proponuje wprowadzenie regulacji dotyczących transferu pracowników, na mocy których możliwe będzie zobowiązanie nowych operatorów kolejowych, przejmujących umowy o świadczenie usług publicznych, do zatrudnienia pracowników poprzedniego operatora.

Po otwarciu wewnątrz krajowych rynków przewozów pasażerskich działalność w tym obszarze będą mogły podejmować także przedsiębiorstwa międzynarodowe lub grupy przedsiębiorstw, funkcjonujące na obszarze całej Unii, co może utrudnić bezpośredni kontakt pracowników z władzami przedsiębiorstw i ich podmiotowe traktowanie. W związku z tym Komisja proponuje wzmocnienie roli pracowników kolei jako partnerów dialogu społecznego poprzez nałożenie na ogólnoeuropejskie przedsiębiorstwa kolejowe obowiązku powoływania europejskich rad zakładowych, zgodnie z dyrektywą w sprawie europejskich rad zakładowych oraz uczestniczenia w Komitecie ds. dialogu społecznego w sektorze kolejowym. Celem tej dyrektywy jest wzmocnienie praw osób pracujących w przedsiębiorstwach o zasięgu wspólnotowym do informowania i konsultowania się z nimi. Przedsiębiorstwo o zasięgu wspólnotowym oznacza przedsiębiorstwo zatrudniające co najmniej 1000 pracowników w państwach

członkowskich oraz co najmniej 150 pracowników w każdym z przynajmniej dwóch państw członkowskich.

Informowanie pracowników i konsultowanie się z nimi mają miejsce na odpowiednim szczeblu kierownictwa i reprezentacji, w zależności od podnoszonej kwestii, a kompetencje europejskiej rady zakładowej oraz zakres informowania pracowników i konsultowania się z nimi są ograniczone do kwestii ponadnarodowych. Takimi kwestiami są zagadnienia dotyczące całości przedsiębiorstwa lub przynajmniej dwóch przedsiębiorstw lub zakładów pracy przedsiębiorstw mających swą siedzibę w dwóch różnych państwach członkowskich. Powołanie europejskiej rady zakładowej nie jest obowiązkowo wymagane; może zostać przyjęty inny tryb informowania i konsultacji. Ustalenie sposobu rozwiązania tej kwestii odbywa się w drodze negocjacji, zwołanych z inicjatywy centralnego kierownictwa przedsiębiorstwa lub na pisemny wniosek przynajmniej 100 pracowników z przynajmniej dwóch przedsiębiorstw lub zakładów pracy, zlokalizowanych w co najmniej dwóch różnych państwach członkowskich.

Zakończenie

Propozycje zmian regulacji prawnych złożone przez Komisję Europejską w ramach czwartego pakietu kolejowego kończą w pewien sposób dyskusje nad zasadnością wprowadzenia i efektywnością nowej struktury organizacyjnej kolei unijnych. Po przeprowadzeniu szerokich konsultacji i wykonaniu wielu analiz Komisja Europejska potwierdziła prawidłowość wdrożonych dotąd rozwiązań, a także celowość kontynuacji zmian. Zebrane doświadczenia pozwoliły na identyfikację brakujących elementów i słabych rozwiązań nowej struktury, nie służących wzmocnieniu konkurencji wewnątrzgałęziowej. Przedłożone wnioski legislacyjne mają na celu udoskonalenie zasad funkcjonowania unijnego sektora kolejowego, poprzez zapewnienie niezależności zarządcy infrastruktury i równości operatorów, usprawnienie i ujednoczenie procedur administracyjnych, podniesienie jakości usług i efektywności działania. Uwzględnione zostały kwestie współpracy pomiędzy podmiotami w wymiarze krajowym i międzynarodowym, także w zakresie rozwoju infrastruktury. Można więc uznać,

że ogólne ramy funkcjonowania sektora kolejowego w Unii Europejskiej zostały uzupełnione o istotne elementy, umożliwiając powstanie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Pozostaje otwartą kwestią, czy to wystarczy do urzeczywistnienia nadrzędnego celu polityki kolejowej - uczynienia z transportu kolejowego liczącego się i atrakcyjnego elementu europejskiego systemu transportowego.



Literatura

- [1] *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. COM(2011) 144 final.
- [2] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie *Czwartego pakietu kolejowego – zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie*. COM(2013) 25 final.
- [3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (wniosek), COM(2013) 29 final.
- [4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (wniosek), COM(2013) 28 final.
- [5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004 (wniosek), COM(2013) 27 final.
- [6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei, (wniosek), COM(2013) 31 final.

dr hab. Anna Mężyk

Wydział Transportu i Elektrotechniki UTH w Radomiu



Zapraszamy do ponowienia prenumeraty na 2013 r.

Cena miesięcznika w prenumeracie promocyjnej u wydawcy

Liczba zamówionych egzemplarzy	Koszt prenumeraty		
	rocznej	półrocznej	kwartalnej
1	348 zł	174 zł	87 zł
2 lub więcej – każdy po	312 zł	156 zł	78 zł

Sposób zamówienia

Prenumeratory instytucjonalni Zamówienie należy składać na adres wydawcy. Płatność po otrzymaniu faktury wraz z pierwszym zamówionym numerem. Można dokonywać również przedpłat na konto wydawcy.

Prenumeratory indywidualni

Wpłaty należy dokonać na konto: Instytut Naukowo-Wydawniczy „TTS” Sp. z o.o., ul. Tuwima 28, 90-002 Łódź

Numer rachunku bankowego 18 2490 0005 0000 4520 9624 5908 (ALIOR BANK)

Podobnie jak w latach ubiegłych prenumeratory indywidualni (osoby fizyczne) mogą skorzystać z prenumeraty miesięcznika z bonifikatą 50%, jeżeli:

- prenumerują miesięcznik *Świat kolei* (okresy prenumerat obu czasopism muszą się pokrywać)
- są studentami (dotyczy wszystkich uczelni i rodzaju studiów) lub uczniami średnich szkół technicznych o kierunku kształcenia transportowym (wymagane jest przesłanie kopii legitymacji studenckiej lub uczniowskiej)