

Konkurencja w transporcie publicznym – projekt nowego rozporządzenia Unii Europejskiej

26 lipca 2000 r. Komisja Europejska przyjęła w Brukseli projekt nowego rozporządzenia dotyczącego wymagań w zakresie służby publicznej oraz zawierania kontraktów na przewozy pasażerskie. Celem tej nowej regulacji jest doprowadzenie do korelacji między wymaganiami dla służby publicznej a koniecznością wprowadzenia konkurencji pomiędzy przewoźnikami. Tak określony cel nawiązuje do zaleceń sformułowanych przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie 28 marca 2000 r., w których zwróciła się do Państw członkowskich o „przyspieszenie liberalizacji m.in. w zakresie transportu”.

W artykule przedstawiono najważniejsze dyspozycje zawarte w projekcie tego rozporządzenia. Dokument ten przedstawiamy w oparciu o tekst zamieszczony w nr 149/2000 współpracującego z *tts* francuskiego tygodnika „La vie du rail”. Redakcja dysponuje również źródłową wersją projektu rozporządzenia wraz z autorskim komentarzem.

Projekt składa się z sześciu części, zawierających łącznie 19 artykułów oraz z dwóch załączników. Wszystkie części oraz niektóre artykuły zostały zatytułowane, co zdecydowanie ułatwia lekturę dokumentu.

W kolejnych numerach *tts* zamieścimy omówienie treści dokumentu oraz komentarze krajowe i zagraniczne.

Część I – Zakres zastosowania oraz definicje

Artykuł 1

Rozporządzenie ma zastosowanie do krajowych i międzynarodowych publicznych przewozów pasażerskich transportem kolejowym, drogowym oraz wodnym. Określa ono warunki kompensowania przez organa publiczne strat ponoszonych przez przewoźników respektujących wymagania służby publicznej oraz zasady przyznawania im wyłącznych praw do prowadzenia przewozów publicznych. Rozporządzenie formułuje zatem i potwierdza zasadę, że organa publiczne powinny godzić uznane powszechnie wymagania służby publicznej z zasadami regulowanej konkurencji.

Artykuł 2

Artykuł ten ma charakter czysto techniczny i stanowi odniesienie do dyrektyw UE 92/50/CEE oraz 93/38/CEE. W ten sposób uporządkowane zostają relacje z porządkami prawnymi tych krajów, w których obowiązkowe jest organizowanie przetargów na usługi publiczne.

Artykuł 3

Definicje

W artykule tym zawarto tzw. słowniczek, czyli definicje głównych pojęć stosowanych w treści rozporządzenia (tab. 1).

Część II – Gwarancja jakości publicznych przewozów pasażerskich

Artykuł 4

Kompetentne organa uznane zostają gwarantem świadczenia publicznych przewozów pasażerskich na odpowiednim poziomie i zawierają w tym celu umowy definiujące m.in. odpowiednie kryteria jakościowe.

eksploatacja

Tablica 1

Pojęcia stosowane w rozporządzeniu UE

Kompetentne organa	Wszelkie organa Państwa lub inne instytucje upoważnione do podejmowania działań na rynku publicznych przewozów pasażerskich
Przysądzenie bezpośrednie	Przysądzenie kontraktu określonego operatorowi w trybie procedury, która była niedostępna dla innych operatorów
Prawa wyłączne	Prawa pozwalające określonego operatorowi na prowadzenie przewozów pasażerskich na linii, sieci lub w określonej strefie, z wykluczeniem innych, potencjalnych operatorów
Przewozy zintegrowane	Przewozy kolejowe oraz autobusowe zaproponowane jako spójny system przez jednego operatora w ramach jednego kontraktu; przewozy objęte ujednoczonym systemem informacyjnym, realizowane na podstawie tych samych biletów oraz zsynchronizowanych rozkładów jazdy
Operator	Przedsiębiorstwo o charakterze publicznym lub prywatnym będące wykonawcą publicznych przewozów pasażerskich
Okres odzyskania	Czas określony przez operatora, w którym uzgodnione koszty jednostkowe jego działania przekroczyć zakładany poziom wpływów
Publiczne przewozy pasażerskie	Transport oferowany publicznie w sposób ciągły ¹⁾
Kontrakt służby publicznej	Zgodna z prawem umowa zawarta pomiędzy kompetentnymi organami a przewoźnikiem w celu wypełnienia wymagań służby publicznej
Wymagania służby publicznej	Wymagania sprecyzowane przez kompetentne organa, dotyczące realizacji publicznych przewozów pasażerskich na odpowiednim poziomie
Wartość	Wielkość dopłat kierowanych do operatora oraz wpływów uzyskiwanych z tytułu sprzedaży biletów

¹⁾ W polskim słownictwie specjalistycznym transport o takich cechach nazywany jest „komunikacją”.

Formułując kryteria wyboru operatora organa te określają minimalne wymagania jakościowe, biorąc pod uwagę co najmniej następujące kryteria:

- niezbędną częstotliwość, prędkość, punktualność i niezawodność przewozów,
- poziom taryf adekwatny do zróżnicowanych grup podróżnych,
- integrację różnych środków transportu,
- dostępność dla osób niepełnosprawnych,
- wymogi ekologiczne stosowane na danym terenie,
- potrzeby zrównoważonego rozwoju regionów,
- zdrowie i bezpieczeństwo podróżnych,
- kwalifikacje personelu,
- zasady przyjmowania i rozpatrywania skarg podróżnych.

Operatorzy publicznych przewozów pasażerskich zobowiązani zostają do przekazywania osobom niepełnosprawnym kompleksowych informacji na temat rozkładów jazdy, taryf i dostępności środków transportu. Jedyne opłaty pobierane za te usługi służą do pokrycia kosztów dostarczenia informacji.

Część III – Kontrakty dotyczące służby publicznej

Artykuł 5

Warunki dotyczące kontraktów służby publicznej

Kontrakt służby publicznej zawierany jest w celu wyrównania operatorom strat ponoszonych wskutek pełnienia służby publicznej oraz przyznania im niezbędnej wyłączności.

Artykuł 6

Przyznawanie kontraktów służby publicznej

Kontrakty służby publicznej mogą być przyznawane na podstawie omawianego rozporządzenia, z uwzględnieniem następujących wymagań:

- wybór operatora (z wyjątkiem określonych przypadków) następuje w trybie przetargu;
- w kontraktach określa się koszty ponoszone przez operatora, które powinny obejmować zatrudnienie personelu, zakup energii, naprawy i utrzymanie taboru itp.;
- czas trwania kontraktów nie powinien przekraczać pięciu lat, chyba że operatorzy dostarczają taboru lub innych urządzeń technicznych, które wymagają dłuższego okresu zwrotu nakładów;
- operatorzy zostają zobowiązani do dostarczania kompetentnym organom wszelkich informacji sprawozdawczych o wielkościach przewozów, stosowanych cenach, skargach podróżnych itp.

Artykuł 7

Zawieranie bezpośrednie kontraktów służby publicznej

Kompetentne organa zobowiązane zostają do określania wymogów bezpieczeństwa publicznym transportem szynowym (kolej, metro, tramwaj itp.), chyba że decydują o tym przepisy krajowe. Mogą one również zdecydować – z rocznym wyprzedzeniem i w oparciu o szczegółową analizę kosztów – o pokryciu dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem infrastruktury transportu szynowego. W określonych warunkach kontrakt z jednym operatorem obejmować może

jednocześnie przewozy transportem szynowym oraz autobusami.

Kompetentne organa mogą dokonać przysądzenia bezpośredniego i podpisać kontrakt na przewozy, których roczna wartość nie przekracza 400 tys. euro lub 800 tys. euro, jeśli kontrakt ten obejmuje całość wymagań służby publicznej.

Artykuł 8

Zawieranie kontraktów służby publicznej w oparciu o porównanie jakości

Kompetentne organa mogą zawierać kontrakty bez ogłoszenia przetargu na przewozy ograniczone do jednej linii oraz nie związane z dotacjami finansowymi z tytułu służby publicznej, jeśli w trybie opublikowanego ogłoszenia dokonane zostało zaproszenie do składania ofert oraz organa dokonały porównania oferowanej jakości, a wybrany operator świadczyć będzie usługi najlepsze jakościowo.

Artykuł 9

Klauzula ochronna

Kompetentne organa mogą wymagać od wybranego przez siebie operatora, aby podzlecił wykonanie części przewozów objętych kontraktem innemu przedsiębiorstwu. Wymaganie to nie może przekroczyć połowy wartości przewozów objętych kontraktem. Mogą także odstąpić od zawarcia kontraktu na służbę publiczną z danym operatorem, jeśli oznaczałoby to powierzenie mu do obsługi więcej niż czwartą część rozważanego rynku publicznych przewozów pasażerskich.

Kompetentne organa mogą wymagać od wybranego operatora zarejestrowania przedsiębiorstwa w danym kraju z wyjątkiem przypadku, gdy prawo unijne przewiduje swobodę wykonywania usług przewozowych. W takim przypadku przy wyborze przewoźnika nie mogą być dyskryminowani operatorzy nie posiadający jeszcze lokalnych licencji na wykonywanie przewozów.

O zamiarze zastosowania jednego z wymienionych rozwiązań kompetentne organa powinny powiadomić potencjalnych operatorów na wstępie procedury przyznawania kontraktu.

Część IV – Kryteria minimalne mające zastosowanie w transporcie publicznym

Artykuł 10

Niezależnie od kontraktów dotyczących służby publicznej, zawieranych zgodnie z dyspozycjami zawartymi w Części III, kompetentne organa mogą określać generalne zasady oraz minimalne kryteria, które muszą być uwzględniane przez operatorów. Takie zasady lub kryteria znajdują zastosowanie do wszystkich rodzajów transportu na danym obszarze. Koszty realizacji takich zasad lub kryteriów mogą być kompensowane pod warunkiem, że:

- ograniczenie wysokości taryf dotyczy jedynie pewnej kategorii podróżnych;
- roczna wysokość dotacji przekazywanych operatorowi w celu spełnienia założonych kryteriów minimalnych nie przekracza piątej części wartości świadczeń operatora w danej strefie;

□ dotacja musi być rozdzielana bez dyskryminacji pomiędzy wszystkich operatorów.

Część V – Zagadnienia proceduralne

Artykuł 11

Urzędowe zawiadomienie

Artykuł ma charakter techniczny i dotyczy procedury powiadomienia zainteresowanych.

Artykuł 12

Procedury przysądzenia

Procedura przysądzenia kontraktu stosowana zarówno w przetargu, jak i przy porównaniu jakościowym musi być sprawiedliwa, otwarta i nie dyskryminacyjna.

W przypadku przetargu procedura obejmuje wymagania minimalne wynikające z rozporządzenia oraz inne kryteria przyjęte przez kompetentne organa, o których muszą być powiadomieni wszyscy zainteresowani.

Potencjalnym operatorom należy również dostarczyć posiadane dane o wielkości przewozów pasażerskich w ciągu ostatnich pięciu lat oraz o stosowanych taryfach.

Artykuł 13

Przejrzystość

Wszelkie decyzje oraz inne zobowiązania podjęte w oparciu o niniejsze rozporządzenie podlegają opublikowaniu w dziennikach urzędowych. W oficjalnych biuletynach UE publikowane będą ponadto wszelkie decyzje dotyczące kontraktów, których wartość jest równa lub większa od 400 000 euro.

W treści ogłoszenia o zamówieniu należy podawać:

- warunki kontraktu na przewozy publiczne, które są z nimi związane;
- zdefiniowane zasady generalne warunkujące eksploatację w transporcie publicznym;
- informacje określające potrzeby przewozowe i ich warunki brzegowe, takie jak wielkość oczekiwanej pracy przewozowej, stosowane taryfy oraz przewidywana wielkość przewozów.

Kompetentne organa są zobowiązane do przechowywania w ciągu co najmniej dziesięciu lat dokumentacji dotyczącej każdego zamówienia na służbę publiczną w ten sposób, aby możliwe było dokonanie uzasadnienia podjętych decyzji. Właściwe fragmenty tej dokumentacji powinny być udostępniane zainteresowanym.

Państwa członkowskie przekazują każdego roku do Komisji Europejskiej dane o liczbie, szacunkowej wartości oraz o długości kontraktów zawartych przez kompetentne organa w minionym roku, dokonując rozróżnienia według środków transportu: kolei, autobusów oraz żeglugi, jak również rodzaju przyznanych kontraktów. Przekazują też dane o stosowanych kryteriach przydziału zamówień oraz o przyznanych dotacjach i ich wielkościach.

W oparciu o przekazane dane komisja przygotowuje raport omawiający jego zastosowanie w Państwach członkowskich oraz wpływ na przewozy pasażerskie, a także zaproponuje niezbędne usprawnienia.

Artykuł 14

Procedury apelacyjne

Państwa członkowskie zobowiązane zostają do zagwarantowania operatorom oraz innym zainteresowanym stronom prawo do składania apelacji przed odpowiednimi organami na podjęte postanowienia. Organ odwoławczy musi być niezależny z punktu widzenia organizacyjnego, finansowego i decyzyjnego zarówno od kompetentnych organów, jak i od operatorów. Instancje odwoławcze mają prawo do niezwłocznego uzyskania wszelkich potrzebnych informacji od kompetentnych organów, operatorów oraz innych podmiotów danego państwa.

Instancje te są upoważnione do rozpatrywania odwołań (reklamacji) oraz podejmowania uznanych przez siebie kroków w celu naprawy sytuacji w okresie nie dłuższym niż dwa miesiące, licząc od chwili otrzymania wszystkich informacji. Decyzje organów odwoławczych są przekazywane wszystkim stronom których dotyczą.

Państwa członkowskie podejmują niezbędne działania, aby wszelkie decyzje podejmowane przez organa odwoławcze podlegały kontroli prawnej.

Artykuł 15

Postanowienia obrachunkowe

Przewozy realizowane w ramach kontraktu służby publicznej zawartego z kompetentnymi organami traktowane są jako działalność niezależna z punktu widzenia obrachunków oraz prowadzone być muszą jako odrębna pozycja kosztowa, oddzielona od innych działalności przedsiębiorstwa, niezależnie od tego czy są one związane z przewozami pasażerskimi, czy też nie. Każdy dział kosztowy podlega następującym wymaganiom:

- rachunkowość eksploatacyjna pozostaje rozłączna;
- części kosztów całkowitych, aktywów oraz należności dotyczących poszczególnych rodzajów działalności są wykazywane zgodnie z ich efektywną użytecznością;
- zasady księgowania kosztów według których następuje wydzielenie niektórych pozycji muszą być jednoznacznie zdefiniowane.

Koszty każdej działalności kompensowane są wpływami z tej działalności oraz dotacjami kierowanymi przez organa publiczne na wypełnienie wymagań służby publicznej, bez możliwości ich transferowania na inne rodzaje działalności.

Część V – Postanowienia końcowe

Artykuł 16

Dotowanie

Z wyjątkiem przypadku kontraktów na służbę publiczną, realizowanych w wyniku rozstrzygnięcia przetargów, kompetentne organa nie kierują nigdy dotacji wyższych, ani nie stosują procedur łagodniejszych niż opisane w załączniku 1 do rozporządzenia.

Artykuł 17

Tymczasowe środki zaradcze

Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki zaradcze gwarantujące, że inne przepisy prawne, kontrakty lub poro-

zumienia zawarte na podstawie odrębnych regulacji tracą ważność w ciągu trzech lat od wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

W przypadku, jeśli przed datą wejścia w życie niniejszego rozporządzenia operator posiadający kontrakt w ramach służby publicznej zainwestował w infrastrukturę kolejową, a okres zwrotu poniesionych nakładów przekracza trzy lata, wówczas kompetentne organa mogą przedłużyć kontrakty o dalsze trzy lata, jeśli wartość inwestycji została poniesiona w wysokości adekwatnej do wartości całego kontraktu.

Artykuł 18

Z chwilą wejścia w życie omawianego rozporządzenia, operatorzy z krajów wymienionych w załączniku 2 są traktowani tak, jak przedsiębiorstwa należące do Państw wspólnoty, stosownie do warunków umowy zawartej pomiędzy Wspólnotą a każdym z tych krajów. Komisja europejska będzie aktualizować ten aneks zgodnie ze zmianami zobowiązań międzynarodowych.

Artykuł 19

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie w ciągu dwudziestu dni od chwili opublikowania w Dzienniku Oficjalnym Wspólnoty Europejskiej. Państwa członkowskie konsultują z Komisją wszystkich dyspozycje prawne, rozporządzenia lub postanowienia administracyjne niezbędne do wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

W artykule tym określono także dyrektywy i rozporządzenia UE, jakie zostaną jednocześnie uchylone.

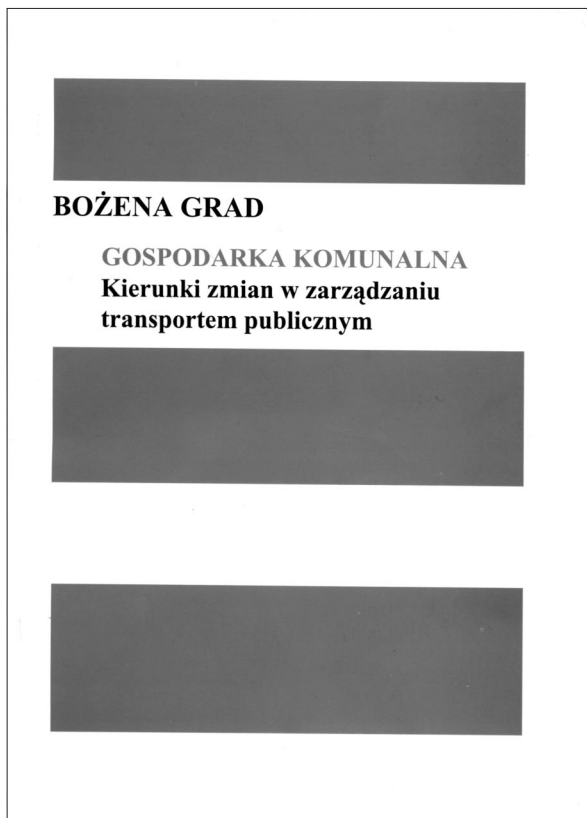
Projekt nowego rozporządzenia zawiera dwa załączniki. Pierwszy z nich dotyczy zasad stosowanych w przypadku dotacji przyznawanych poza przetargiem i w podstawowej części ma charakter szczegółowych dyspozycji dotyczących sposobu przekazywania i rozliczania dotacji oraz kosztów ponoszonych przez operatorów w wyniku dostosowania się do wymagań podwyższonego standardu przewozów.

Ustalono, że wysokość dotacji zostaje określona z góry i dotyczy całego okresu obowiązywania umowy lub systemu dotowania, z wyjątkiem przypadku, gdy w umowie zawarto zastrzeżenia dotyczące możliwej zmiany wysokości dotacji w oparciu o zdefiniowane uprzednio czynniki. Wysokość dotacji jest w każdym przypadku stała przez okres co najmniej jednego roku.

Dotacja związana z zachowaniem wymagań służby publicznej nie może być przyznana, jeśli operator z uwagi na swoje potrzeby handlowe nie wypełnił wymagań w zadanym zakresie lub warunkach.

Z punktu widzenia państw ubiegających się o przyjęcie do Unii Europejskiej, szczególnie interesujący jest załącznik 2, nawiązujący do postanowień artykułu 18. W projekcie rozporządzenia podano następujące kraje, których operatorzy muszą być traktowani tak, jak przedsiębiorcy wspólnotowi: Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia.

□



Bożena Grad

Gospodarka komunalna

Kierunki zmian w zarządzaniu transportem publicznym

- Wpływ transformacji polityczno-gospodarczej na funkcjonowanie gospodarki komunalnej w samorządzie
- Działalność gminy w gospodarce komunalnej
- Kierunki zmian w zarządzaniu transportem miejskim
- Prywatyzacja w transporcie pasażerskim – rozwiązania prawne i kierunki zmian

Sprzedaż wysyłkową prowadzi:

EMI-PRESS

90-955 Łódź 8

skr. poczt. 103

tel./fax (0-42) 633 37 51

110 stron, format A5, cena 15 zł