

Jan Raczyński

Od Dyrektywy 91/440 do liberalizacji rynku kolejowego

W 1991 r. została wydana Dyrektywa 91/440, która często jest utożsamiana, trochę na wyrost, z podstawą do liberalizacji rynku kolejowego w Unii Europejskiej. W rzeczywistości zapisy w niej zawarte miały znacznie skromniejsze cele. Dyrektywa wyznaczała rolę państwa w rozwoju kolei oraz zakres jego odpowiedzialności za ich stan. Nakazywała też stopniową komercjalizację kolei i uwolnienie ich od misji „socjalnej”. Jednak konsekwencje przyjętych rozwiązań miały o wiele dalej idące skutki. Dyrektywa ta zwróciła uwagę na konieczność przyjęcia przez państwa członkowskie aktywnej roli w kreowaniu rynku kolejowego oraz zapoczątkowała trwający do dziś proces legislacyjny, którego celem jest regulacja tego rynku na poziomie Unii aktami prawnymi.

Transport, zgodnie z traktatem unijnym [1], jest elementem wspólnej polityki gospodarczej. Jednak ostatnie dziesięciolecie XX w. były okresem znacznego zachwiania równowagi międzygałęziowej w transporcie i brakiem polityki transportowej ukierunkowanej na osiągnięcie efektywności całego rynku transportowego, co znacznie osłabiło rolę kolei. W efekcie silnie subsydiowany, poprzez rozbudowę sieci dróg, transport drogowy osiągnął udziały znacznie przekraczające wielkości charakterystyczne dla w pełni zrównoważonego rynku. Prowadzone w latach 80. i 90. analizy wykazały, że niepokrywane przez użytkowników dróg koszty zewnętrzne i nakłady na rozbudowę infrastruktury drogowej przekraczać zaczęły możliwości budżetów państw członkowskich. Ponieważ we współczesnych gospodarkach transport ma około 10% udziału w PKB, nawet niewielka racjonalizacja tego rynku przyniosłaby znaczne korzyści ekonomiczne.

Od 1970 r. w większości państw członkowskich przewozy kolejowe wykazywały jednak spadek, a ich udział rynkowy małał jeszcze w szybszym tempie, pogarszając sytuację finansową przedsiębiorstw kolejowych. Ponieważ na terenie poszczególnych państw przedsiębiorstwa te pełniły rolę narodowych przewoźników o znaczeniu strategicznym i społecznie ważnym, przed zapaścią chroniły je rosnące z roku na rok subwencje. Powstało więc błędne koło – inwestycje w sieć drogową powodowały wzrost konkurencyjności transportu drogowego i spadek przewozów kolejowych. Straty finansowe kolei musiały być rekompensowane subwencjami i ograniczeniem przewozów, a nawet zamykaniem linii kolejowych, co z kolei powodowało konieczność zwiększenia nakładów na infrastrukturę drogową.

Stworzenie wspólnej unijnej polityki transportowej przewidywał już art. 74 Traktatu Rzymskiego. Jednakże pierwsze ćwierćwiecze istnienia Wspólnoty Europejskiej nie przyniosło jej wykreowania. Efektem tego stanu było wniesienie w 1982 r. przez Parlament Europejski skargi do Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał zalecił Radzie Unii Europejskiej, aby stopniowo opracowała i wdrożyła wspólną europejską politykę transportową. Po tym za-

leceniu nastąpiło zdecydowane przyspieszenie procesu decyzyjnego w zakresie transportu. Wdrożone zostały również rozporządzenia o zasadach regulacji rynku transportu publicznego oraz jego subsydiowania.

Dyrektywa 91/440

Dyskusje z końca lat 80. nad rolą kolei w gospodarce zaowocowały w 1991 r. jedną z najbardziej znanych Dyrektyw – 91/440. Proponowała ona stosunkowo skromne środki dla ułatwienia adaptacji kolei Wspólnoty do potrzeb jednolitego rynku oraz zwiększenia jej efektywności. Dotychczas sektor kolejowy był regulowany Dyrektywą 75/327 z 1975 r. dotyczącą poprawy sytuacji przedsiębiorstw kolejowych i harmonizacji zasad rządzących stosunkami finansowymi pomiędzy tymi przedsiębiorstwami a państwami. Dyrektywa ta koncentrowała się na zagadnieniach dostosowania przedsiębiorstw kolejowych do reguł przyjętych w rozporządzeniach 1191/69, 1192/69, 1107/70 w zakresie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw transportowych. Zalecała też państwu członkowskiemu promocję międzynarodowej współpracy kolei.

Pierwszym celem nowej Dyrektywy 91/440 było uregulowanie statusu państwowych przedsiębiorstw kolejowych jako jednostek gospodarczych i wyjaśnienie podziału odpowiedzialności finansowej pomiędzy państwem a kolejami, po to by zmniejszyć długi ciężące na kolejach i doprowadzić do niezależnego finansowego zarządzania kolejami.

Artykuł 1 Dyrektywy określał, że jej celem jest „ułatwienie adaptacji kolei Wspólnoty do potrzeb wspólnego rynku oraz zwiększenie efektywności tego sektora poprzez:

- a) zapewnienie niezależnego zarządzania przedsiębiorstwami kolejowymi;
- b) oddzielenie zarządzania funkcjonowaniem kolei i infrastruktury od świadczenia kolejowych usług transportowych, obowiązkowe oddzielenie kont oraz ewentualne wydzielenie organizacyjne i instytucjonalne;
- d) poprawę struktury finansowej przedsiębiorstw;
- e) zapewnienie międzynarodowym grupom przedsiębiorstw kolejowych oraz przedsiębiorstwom kolejowym prowadzącym przewozy kombinowane towarów dostępu do infrastruktury w państwach członkowskich.

Artykuł 4 Dyrektywy nakazuje, aby państwa członkowskie przyjęły „niezbędne środki dla zapewnienia, że w odniesieniu do zarządzania, administracji i kontroli wewnętrznej nad sprawami administracyjnymi, ekonomicznymi i księgowymi przedsiębiorstwa kolejowe będą niezależne i zgodnie z tym posiadają w szczególności majątek, budżet i rachunki oddzielne od państwowych”. W miarę upływu czasu kolejki powinny działać w ramach zwyczajnego prawodawstwa państwowego zapewniającego pomoc publiczną przedsiębiorstwom na realizację działań w zakresie służby publicznej. W ramach kontraktów, planów inwestycyjnych ustalanych przez państwo członkowskie, zgodnie z art. 5 ust. 4 przed-

siębiorstwo kolejowe powinno mieć swobodę w szczególności w zakresie:

- tworzenia grup międzynarodowych z jednym lub więcej innymi przedsiębiorstwami kolejowymi;
- tworzenia organizacji wewnętrznej z ograniczeniami zawartymi w Dyrektywie;
- kontrolowania podaży i reklamowania usług oraz ustalenia ich cen przy zachowaniu postanowień rozporządzenia 1191/69 dotyczącego działań państw członkowskich w związku z obowiązkiem nierozłącznym z koncepcją służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i drogami śródlądowymi (w 1991 r. rozporządzenie to zostało zmienione rozporządzeniem 1893/91, wzmacniającym niezależność przewoźników);
- podejmowania decyzji w sprawie pracowników, majątku i własnych zamówień;
- rozszerzenia udziału w rynku, opracowaniu nowych technologii i usług oraz przyjęciu wszelkich innowacyjnych technik zarządzania;
- podejmowania nowej działalności w dziedzinach związanych z koleją.

Obecnie wymienione uprawnienia przedsiębiorstw kolejowych wydają się oczywiste, jednak w tamtych czasach, koleje funkcjonowały w wielu państwach niejako jako „agendy” ministerstw transportu, realizując wytyczne rządowe w zakresie polityki społecznej i gospodarczej. Miało to bezpośrednio znaczne konsekwencje finansowe. Przedsiębiorstwa kolejowe były w tym czasie obciążone znacznymi długami liczonymi w dziesiątkach miliardów dzisiejszych euro, przy których obecne długi PKP rzędu kilku miliardów euro są mało istotne (tabl. 1). Z analiz prowadzonych w 1989 r. wynikało, że pokrycie kosztów działalności dochodami z działalności przewozowej w niektórych państwach spadło do kilkunastu procent [2].

Tablica 1

Zadłużenie kolei Unii w 1994 r.

(restrukturyzacja długów dopiero się zaczynała)

Kraj (kolej)	Dług w mld ECU (euro)	Procent narodowego PKB
Wielka Brytania (BR)	10,709 ¹⁾	1,2
Luksemburg (CFL)	0,168	1,4
Grecja (CH)	0,937	1,1
Irlandia (IRL)	0,323	0,7
Portugalia (CP)	1,529	2,1
Niemcy (DB)	5,795 ²⁾	0,3 ²⁾
Dania (DK)	2,782	2,3
Włochy (FS)	42,067	4,9
Holandia (NL)	2,807	1,0
Austria (ÖBB)	2,892	1,7
Hiszpania (RENFE)	8,140	2,0
Szwecja (SJ+BV)	1,958	1,2
Belgia (SNCB)	3,539	1,8
Francja (SNCF)	28,731	2,6
Finlandia (VR)	0,166	0,2

1) Razem z Railtrack.

2) Po restrukturyzacji w 1993 r., dług w 1993 r. wynosił 33,788 mld euro. Obecny dług PKP wynosi około 2,2 mld euro, co stanowi tylko 1 PKB.

Źr. [3]

Artykuł 9 Dyrektywy określał więc warunki poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw kolejowych: „...państwa członkowskie wprowadzą właściwe mechanizmy, które zmniejszą zadłuże-

nie przedsiębiorstw do poziomu, który nie będzie hamował zdrowego zarządzania finansowego oraz umożliwi poprawę ich sytuacji finansowej”. Państwa członkowskie uzyskały możliwość przyjęcia niezbędnych środków dla wydzielenia odrębnej jednostki amortyzacji długu w działach księgowych takich przedsiębiorstw. Bilans tej jednostki mógł zostać obciążony wszystkimi kredytami – do momentu ich wygaśnięcia – zaciągniętymi przez przedsiębiorstwo na finansowanie inwestycji i pokrycie nadwyżki wydatków bieżących wynikających z działalności przewozowej lub zarządzania infrastrukturą kolejową.

Kolejnym celem Dyrektywy było oddzielenie zarządzania infrastrukturą od świadczenia kolejowych usług transportowych i obowiązkowe oddzielenie kont rachunkowych oraz ewentualne wydzielenie organizacyjne i instytucjonalne przedsiębiorstw odpowiedzialnych za utrzymanie infrastruktury kolejowej. Artykuł 6 nakazywał aby państwa członkowskie przyjęły niezbędne środki dla zapewnienia odrębności kont w zakresie działalności przewozowej od kont dotyczących zarządzania infrastrukturą kolejową. Pomoc publiczna przekazywana do jednego z obszarów działalności nie mogła być transferowana do drugiego obszaru. To czy rozdzielność rachunków będzie realizowana w ramach jednego przedsiębiorstwa, czy dla zarządzania infrastrukturą powinna zostać powołana odrębna jednostka miało leżeć w kompetencji państwa członkowskiego. Oddzielenie rachunkowe kosztów inwestycji i utrzymania infrastruktury miało przygotować państwa do przejścia pełnej odpowiedzialności za jej rozwój. Artykuł 7 określał bowiem, że państwa członkowskie podejmą niezbędne środki dla rozwoju krajowej infrastruktury kolejowej, z uwzględnieniem – w razie potrzeby – ogólnych potrzeb Unii Europejskiej.

Szczególne novum wprowadzał artykuł 10 określający zasady dostępu do infrastruktury kolejowej. Mogły je uzyskać:

- grupy międzynarodowe przedsiębiorstw kolejowych w zakresie dostępu i prawa do tranzytu w państwach członkowskich, w których działają, a także do tranzytu przez inne państwa członkowskie dla wykonywania międzynarodowych przewozów pomiędzy państwami członkowskimi, w których mają siedzibę przedsiębiorstwa kolejowe wchodzące w skład grupy;
- przedsiębiorstwa kolejowe świadczące usługi w zakresie międzynarodowego transportu kombinowanego towarów w innych państwach członkowskich.

Udostępnianie infrastruktury kolejowej użytkownikom na nowych zasadach wymagało dalszego sprecyzowania, które zostało dokonane w kolejnych regulacjach prawnych. W 1995 r. zostały wydane dwie dyrektywy: 95/18 – o zasadach udzielania koncesji na działalność przewozową oraz 95/19 – o zasadach alokacji zdolności przepustowej linii oraz pobieraniu opłat za jej użytkowanie, które będą omówione w kolejnych artykułach.

Dyrektywa 91/440 wzbudziła wiele kontrowersji, a proces jej wdrożenia przebiegał nierównomiernie w poszczególnych państwach członkowskich. Należy jednak wspomnieć, że część rozwiązań zaproponowanych w Dyrektywie nie była nowością w niektórych państwach członkowskich. Rozdzielenie infrastruktury od działalności przewozowej nastąpiło najwcześniej w Szwecji (kilka lat przed opublikowaniem Dyrektywy) i to także organizacyjne, aczkolwiek Szwecja nie była jeszcze wówczas członkiem Unii. Na początku lat 90. została też zapoczątkowana stopniowa restrukturyzacja kolei francuskich i niemieckich. Oddzielenie finansowe infrastruktury od przewozów zostało zrealizowane na różne sposoby, np. poprzez utworzenie odrębnej jednostki organizacyjnej

w ramach ogólnego holdingu (np. Niemcy), utworzenie odrębnej jednostki administracyjnej, która przejęła na własność majątek i prowadzi gospodarkę finansową, a zleca bieżące zarządzanie koleją (np. Francja), czy też na wzór szwedzki tworząc odrębną jednostkę organizacyjną dla zarządzania i utrzymania infrastruktury.

Pakiet infrastrukturalny z 2001 r.

Biała Księga przedstawiona w 1996 r., która w pierwszej części zajmowała się analizą stanu kolei w Unii, we wnioskach zaproponowała kolejne posunięcia legislacyjne, które ożywiłyby rynek kolejowy [3]. Dwa lata później Komisja Europejska przedłożyła propozycję trzech dyrektyw tzw. infrastrukturalnych, które poszerzyły zakres regulacji zawartych w dotychczas obowiązujących: 91/440, 95/18 i 95/19. Rada Europejska przyjęła je po dwuletnich konsultacjach i zostały one opublikowane 15 marca 2001 r. z dwuletnim okresem karencji na przygotowanie państw członkowskich do ich wdrożenia. Dyrektywy te, to:

- 2001/12 (rozszerzająca Dyrektywę 91/440);
- 2001/13 (do Dyrektywy 95/18);
- 2001/14 (do Dyrektywy 95/19).

Zasadnicze zmiany jakie przyniosła nowa Dyrektywa 2001/12 są następujące:

1. Precyzyjniejsza definicja kompetencji zarządcy infrastruktury (art. 4)

Obecnie zarządca infrastruktury ma odpowiadać za zarządzanie, administrację i kontrolę wewnętrzną, przy jednoczesnym przestrzeganiu ogólnych ram i określonych zasad pobierania opłat i alokacji ustalonych przez państwa członkowskie.

2. Przejrzyste oddzielenie infrastruktury od wykonywania przewozów (art. 6)

Fundusze publiczne przekazywane na jeden z tych dwóch zakresów działalności nie mogą być przenoszone na drugi z nich. Państwa członkowskie mogą także postawić warunek, że oddzielenie to będzie wymagało organizacji odrębnych działów w ramach jednego przedsiębiorstwa lub żeby infrastruktura była zarządzana przez osobny podmiot. Państwa członkowskie podejmą także środki konieczne do zapewnienia, żeby funkcje w zakresie przyznawania równego i dyskryminującego dostępu do infrastruktury były powierzone organom lub podmiotom, które same nie świadczą żadnych kolejowych usług transportowych.

Uprawnienia jakie uzyskały te podmioty to:

- koncesjonowanie przedsiębiorstw kolejowych,
- podejmowanie decyzji związanych z przydzielaniem tras,
- podejmowanie decyzji związanych z pobieraniem opłat za infrastrukturę,
- monitorowanie wypełniania obowiązków służby publicznej wymaganych przy świadczeniu określonych usług.

3. Określenie kompetencji związanych z bezpieczeństwem ruchu (art. 7)

Państwa członkowskie mają zapewnić ustanowienie norm i zasad bezpieczeństwa, aby tabor miał odpowiednie świadectwa, a przedsiębiorstwa kolejowe miały odpowiednie koncesje oraz żeby prowadzono dochodzenia powypadkowe. Zadania te mogą być realizowane przez organa lub przedsiębiorstwa, które same nie świadczą usług transportowych i są niezależne od organów lub przedsiębiorstw, które wykonują takie usługi.

4. Rozszerzenie dostępu do infrastruktury kolejowej (art. 10)

Oprócz grup międzynarodowych i przedsiębiorstw realizujących międzynarodowe przewozy kombinowane towarów, które uzyskały

już dostęp do infrastruktury na mocy Dyrektywy 91/440, dostęp taki uzyskały także, niezależnie od rodzaju przewozów, przedsiębiorstwa kolejowe w zakresie międzynarodowych przewozów towarowych:

- na Transeuropejskiej Kolejowej Sieci Towarowej (TERFN), określonej w Dyrektywie i aneksie do niej (sieć ta liczy około 50 tys. km);
- do całej sieci kolejowej po 15 marca 2008 r.

Transeuropejska Kolejowa Sieć Towarowa (TERFN) składa się z następujących elementów:

- linie kolejowe, jakie wskazano na mapach w Aneksie I do Dyrektywy (mapa 1);
- trasy objazdowe tam, gdzie jest to możliwe, szczególnie dla ominięcia przepelnionej infrastruktury;
- tory dojazdowe do terminali służące lub potencjalnie służące więcej niż jednemu finalnemu nabywcy oraz do innych miejsc i urządzeń, w tym linie dowozowe do i z nich;
- tory dojazdowe do i z portów, jakie wymieniono w Aneksie I, w tym linie dowozowe.

Linie dowozowe obejmują 50 km z każdego końca przejazdu lub 20% długości przejazdu po liniach kolejowych, o których mowa w ust. 1(a), niezależnie od tego, co jest większe. Belgia i Luksemburg, jako państwa członkowskie o stosunkowo niewielkiej lub skoncentrowanej sieci, mogą ograniczyć długość linii dowozowych w pierwszym roku po 15 marca 2003 r. do co najmniej 20 km, a do końca następnego roku – co najmniej 40 km.

Dyrektywa 2001/12 przewiduje wiele wyjątków na przyznawanie prawa dostępu do infrastruktury. Przez okres pięciu lat od 15 marca 2003 r., następujące państwa członkowskie:

- Irlandia, jako położona na wyspie z połączeniem kolejowym tylko do jednego innego państwa członkowskiego,
 - Wielka Brytania ze względu na Irlandię Północną, na tych samych zasadach,
 - Grecja, nie mająca żadnego bezpośredniego połączenia kolejowego z jakimkolwiek innym państwem członkowskim,
- nie muszą stosować wymogu powierzenia niezależnemu organowi funkcji wyznaczania sprawiedliwego i wykluczającego dyskryminację dostępu do infrastruktury

Jeżeli jednak więcej niż jedno przedsiębiorstwo kolejowe koncesjonowane zgodnie z Dyrektywą 95/18 lub w przypadku Irlandii i Irlandii Północnej, przedsiębiorstwo kolejowe tak koncesjonowane gdziekolwiek indziej przedkłada oficjalny wniosek w sprawie prowadzenia konkurencyjnych przewozów kolejowych w, do lub z Irlandii, Irlandii Północnej lub Grecji, o dalszym stosowaniu tego wyłączenia zostanie podjęta decyzja zgodnie z procedurą doradczą określoną w Dyrektywie 2001/12.

Ponadto, jeżeli przedsiębiorstwo kolejowe prowadzące przewozy kolejowe w Irlandii, Irlandii Północnej i Grecji składa oficjalny wniosek w sprawie prowadzenia przewozów kolejowych na, do lub z terytorium innego państwa członkowskiego wyłączenie tych państw z obowiązku ustanowienia regulatora nie będzie stosowane.

Wyłączenie takie może być przedłużane na okresy nie dłuższe niż pięć lat.

Luksemburg, jako państwo o stosunkowo niewielkiej sieci kolejowej, nie musi do 31 sierpnia 2004 r. stosować się do wymogu przyznania niezależnemu organowi funkcji wyznaczania sprawiedliwego i pozbawionego dyskryminacji dostępu do infrastruktury.

Dyrektywy infrastrukturalne, określane jako tzw. I pakiet, zaczęły obowiązywać na terenie UE od 15 marca 2003 r.

W 6 państwach członkowskich (Szwecja, Dania, Niemcy, Holandia, Austria, Wlk. Brytania) liberalizacja na rynku przewozów towarowych nastąpiła już wcześniej, we Włoszech, Portugalii, Belgii, Hiszpanii jest w trakcie, a rynki zamknięte są jeszcze we Francji, Luksemburgu, Finlandii, Irlandii i Grecji. Z przyszłych 10 nowych państw członkowskich tylko Polska i Węgry wystąpiły o okres przejściowy na pełne otwarcie własnej sieci, ograniczając wolny akces do niej tylko dla 20% ich zdolności przepustowych do końca 2006 r.

II pakiet kolejowy – dalsza liberalizacja

W drugiej Białej Księdze z 2001 r. Komisja Europejska zaproponowała podjęcie kolejnych kroków mających na celu dalszą liberalizację rynku kolejowego [4]. W styczniu 2002 r. został przedstawiony zapowiadany w niej tzw. II pakiet kolejowy z propozycjami zmian w dotychczasowych dyrektywach, także w tych, które miały wejść w życie dopiero w 2003 r. [5]. Zasadnicze propozycje zawarte w tym pakiecie to poszerzenie dostępu do sieci kolejowej i utworzenie Europejskiej Agencji Kolejowej, która nadzorowałaby rozwój unijnego rynku kolejowego. Dyrektywa 2001/12 określała termin pełnego otwarcia sieci kolejowej dla międzynarodowych przewozów towarowych w 2008 r. – nowa propozycja Dyrektywy COM 2002/25, zmieniająca dyrektywę 2001/12, zakłada skrócenie tej perspektywy już do marca 2006 r., a od 2008 r. pełne otwarcie rynku przewozów towarowych.

Propozycje te zostały pozytywnie zaopiniowane przez Parlament Europejski 14 stycznia 2002 r., który zaproponował jednak jeszcze dalej idące rozwiązania. Większość członków Parlamentu Europejskiego (405 głosów za, 113 przeciw i 9 wstrzymujących się) uchwaliła całkowitą liberalizację międzynarodowej sieci kolejowej – zarówno towarowej, jak i pasażerskiej – już od 1 stycznia 2006 r. Zalecono również, by narodowe przewozy pasażerskie zostały zliberalizowane z dniem 1 stycznia 2008 r. Mimo, że Komisarz Loyola de Palacio oznajmiła, że Komisja wkrótce wystąpi z projektami dotyczącymi liberalizacji przewozów pasażerskich, większość członków Parlamentu Europejskiego uznała, że otwarcie transgranicznego sektora pasażerskiego powinno być, o ile to możliwe, wprowadzone w życie już od 1 stycznia 2006 r.

Po przyjęciu przez Parlament nowe propozycje legislacyjne zostały skierowane pod obrady Rady Unii Europejskiej. 28 marca 2002 r. Rada w składzie ministrów transportu państw członkowskich zaaprobowała propozycje II pakietu w następującej formie.

1. Otwarcie całej sieci kolejowej na obszarze UE dla międzynarodowych przewozów towarowych nastąpi od 1 stycznia 2006 r. oraz dodatkowo od 1 stycznia 2008 r. dla wszystkich rodzajów przewozów towarowych.

2. Komisja Europejska do końca 2003 r. przedstawi propozycję europejskiego prawa kierowania dla maszynistów pociągów.



Sieć TERFN dla państw obecnej Unii Europejskiej

Źr. Dyrektywa 2001/12, aneks I



Sieć TERFN na terenie Polski

Źr. Traktat Akcesyjny

3. Wprowadzone zostaną ogólnoeuropejskie standardy w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego, ale z zastrzeżeniem, że poszczególne państwa będą miały prawo ich podwyższenia za zgodą Komisji Europejskiej, ale w sposób nie dyskryminujący dla poszczególnych przewoźników.

4. Utworzona zostanie Europejska Agencja Kolejowa.

Wnioski te zostały przekazane do Parlamentu Europejskiego do drugiego czytania, w szczególności po to, by doprowadzić do zgody w punktach, gdzie stanowiska Rady i Parlamentu różnią się od siebie. Niezgodność stanowisk wymaga jednak przeprowadzenia procedury pojednawczej, a przyjęcie II pakietu zostało przesunięte na pierwszą połowę 2004 r.

Główne punkty sporne to daty pełnego otwarcia rynku przewozów. Zarówno Rada Unii Europejskiej, jak i Komisja Europejska podtrzymują swoje stanowisko, że pełne otwarcie rynku przewozów towarowych powinno nastąpić dopiero w 2008 r., czyli dwa lata później niż proponuje Parlament. Otwarcie rynku wymaga odpowiedniego przygotowania legislacyjnego i organizacyjnego, a np. prace nad opracowaniem specyfikacji technicznych interoperacyjności (TSI), będących podstawowym dokumentem standaryzacyjnym w sektorze kolejowym, potrwać jeszcze kilka lat.

Otwarcie rynku przewozów pasażerskich jest jeszcze bardziej skomplikowane. Komisja Europejska podzieliła ten rynek na trzy sektory [6].

1. Sektor przewozów subwencjonowanych

Komisja stoi na stanowisku, że rynek ten powinien być regulowany rozporządzeniem, którego projekt już przedstawiła (COM 2002/107) [7]. Prace nad tym rozporządzeniem, które obejmuje wszystkie gałęzie transportu pasażerskiego, trwają już od 2000 r., a Parlament w swojej opinii tonował daleko idące propozycje liberalizacji tego rynku proponowane przez Komisję. Projekt rozporządzenia daje władzom regionalnym i centralnym prawo do kontraktowania usług przewozowych w drodze przetargów. Tym samym rozбивa ono monopole w postaci firm komunalnych, które będą docelowo musiały konkurować o kontrakty z innymi chętnymi w przetargach na kontrakty. Taki model kontraktowania usług publicznych nie jest nowością w wielu krajach Unii, a także i w Polsce w miejskiej komunikacji autobusowej. Warto zauważyć, że proponowane przez nasz rząd przekazanie kolejowych przewozów regionalnych samorządom idzie „pod prąd” ustawodawstwu unijnemu.

2. Sektor przewozów niesubwencjonowanych

Dla tego sektora Komisja zaleca dużą ostrożność i otwarcie tego rynku powinno zostać poprzedzone analizami skutków, jakie ona przyniesie. Dotyczy to np. praw pasażerów, rozkładów jazdy, systemu sprzedaży i rezerwacji biletów. Komisja zleciła opracowanie raportu na ten temat, który powinien zostać ukończony w lutym 2003 r.

3. Przewozy międzynarodowe

Komisja stoi na stanowisku, że dostęp taki już istnieje na mocy Dyrektywy 91/440 dla grup międzynarodowych (art. 10). Ten sektor przewozów rozwija się stosunkowo dobrze, a szczególnie dobre wyniki zanotowano w zakresie przewozów pociągami dużych prędkości.

Konkurencja w rzeczywistości

Rynek kolejowy jest z przyczyn technicznych i organizacyjnych rynkiem wyjątkowo trudnym do wprowadzenia konkurencji. W niektórych krajach unijnych został on jednak otwarty wcześniej

niż międzynarodowe regulacje tego wymagały. Zamknięty rynek występuje obecnie w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Portugalii. Teoretycznie wolny rynek istnieje w Finlandii, we Francji i Austrii, ale tylko państwowi operatorzy (SNCF i VR) posiadają licencje na przewozy.

Obecnie w Unii wydano już ponad 500 licencji na prowadzenie przewozów kolejowych. Udział nowych przewoźników na tym rynku jest jednak niewielki i wynosi średnio kilka procent. Przyczyn takiego stanu jest kilka.

Pierwsza podstawowa, to wolny proces wprowadzania prawa dostępu i istnienia wielu barier ograniczających lub utrudniających dostęp do infrastruktury. Bariery te funkcjonują nie tylko z powodu celowej polityki opóźniania przez rządy otwarcia tego rynku, ale także z powodu dużych trudności w organizacji prawnych i technicznych warunków dla wolnego dostępu do infrastruktury. Opracowany w 2002 r. raport o stanie liberalizacji rynku kolejowego w krajach Unii ukazuje bardzo dużą nierównomierność w procesie liberalizacji rynku kolejowego w poszczególnych państwach Unii [8].

W raporcie tym opracowano wskaźnik syntetyczny, opisujący zaawansowanie procesu liberalizacji w poszczególnych krajach, tzw. LIB-INDEX. Jest on kompilacją indeksów:

- LIB-ACCESS określający warunki dostępu do sieci,
- LIB-LEX określający przychylność regulacji prawnych krajowych,
- LIB-COM opisujący konkurencyjność na rynku.

Wyniki dla poszczególnych państwa podano na wykresach 1–4.



Drugą przyczyną małego udziału nowych podmiotów na tym rynku jest wysoka kapitałochłonność inwestycji w tym sektorze. Najtańsza elektryczna lokomotywa towarowa to koszt około 2,5 mln euro, spalinowa co najmniej o 1 mln euro drożej, a przeciętny wagon towarowy kosztuje 75 tys. euro. Aby być dużym „graczem” na europejskim rynku przewozów towarowych trzeba mieć około 1000 lokomotyw i 100 tys. wagonów, a to jest inwestycja rzędu 10 mld euro. Ceny taboru do przewozów pasażerskich są jeszcze wyższe [9].

Trzeci problem to mała rentowność inwestycji w tym sektorze. Dobrze wygląda tylko sytuacja w sektorze subwencjonowanych

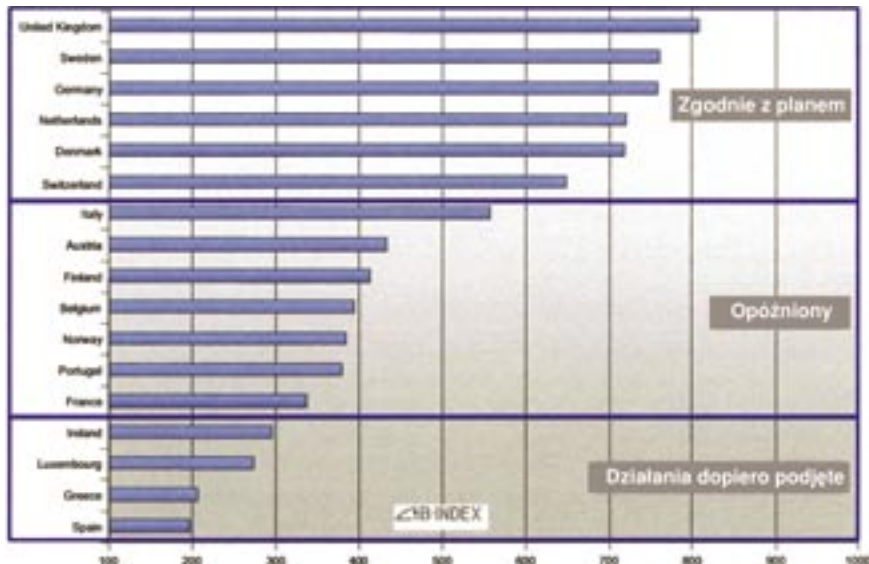
przewozów pasażerskich. Podpisywane wieloletnie kontrakty dają gwarancje stabilności i umożliwiają komfortowe planowanie inwestycji, aczkolwiek nierzadkie są też rozczarowania przewoźników i późniejsze wycofywanie się z umów. Sytuacja w sektorze przewozów towarowych jest znacznie gorsza, bo ryzyko przewoźnik podejmuje na własny rachunek.

Czwarty problem to duża wrażliwość i uzależnienie tego rynku od polityki państwa. Efektywność działalności gospodarczej w sektorze kolejowym zależy w znacznym stopniu od warunków zewnętrznych w zakresie konkurencji z transportem drogowym. Instrumenty prawne i finansowe dla zachowania właściwej równowagi międzygałęziowej leżą w rękach państwa, które decyduje o niej poprzez ustalanie opłat za infrastrukturę oraz politykę podatkową i inwestycyjną. W tym zakresie jednak dobra passa dla kolei w Unii chyba zaczęła się na dobre – w Polsce jeszcze nie.

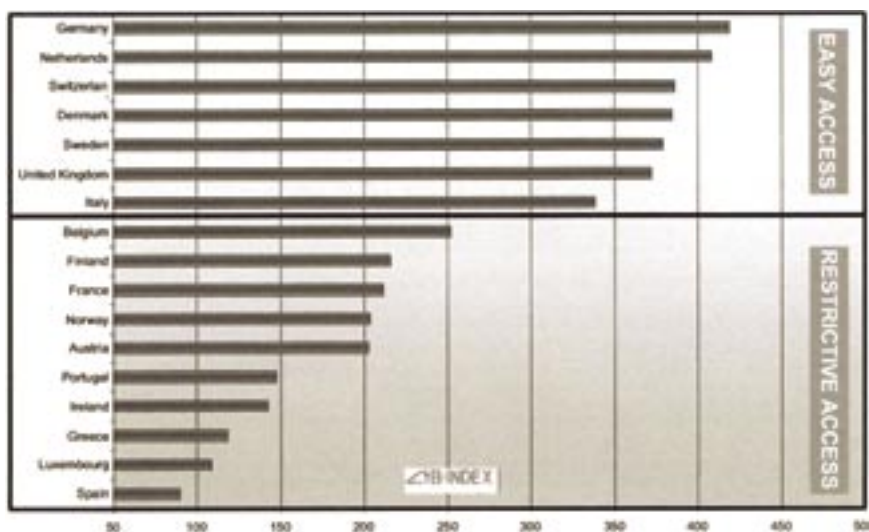
Co dalej?

Liberalizacja przewozów kolejowych w Europie staje się faktem. Jej celem ma być ożywienie kolei i wzrost jej udziału w rynku transportowym. Jednym ze środków stymulujących rozwój tego rynku ma być stworzenie warunków do regulowanej konkurencji. Czy doprowadzi to do zamierzonych efektów? Wejście na rynek nowych podmiotów nie jest łatwe, ale według założeń Komisji Europejskiej mają one spowodować zagospodarowanie nowych obszarów przewozów, a konkurując z dotychczasowymi monopolistycznymi przewoźnikami narodowymi zwrócić ich uwagę na poprawę ich konkurencyjności. Trudno prorokować, czy dotychczasowe narodowe przedsiębiorstwa kolejowe będą chciały ze sobą konkurować w przyszłości. Konkurencja wymaga nakładów finansowych, a co gorsza zapewne walki taryfowej, co może okazać się zgubne w skutkach na tym rynku o bardzo małej rentowności. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem może okazać się współpraca w zakresie wymiany ruchu między własnymi tradycyjnymi obszarami działania. W tej dziedzinie jednak już obecnie duże narodowe przedsiębiorstwa podjęły wiele działań mających na celu poprawę sytuacji, korzystając z regulacji RIV i RIC. Odbywa się to na zasadach bilateralnych i multilateralnych porozumień między przedsiębiorstwami kolejowymi. Ustalane są m.in. wspólne podziały odcinków obsługi w rejonach przygranicznych, wspólne relacje pociągów.

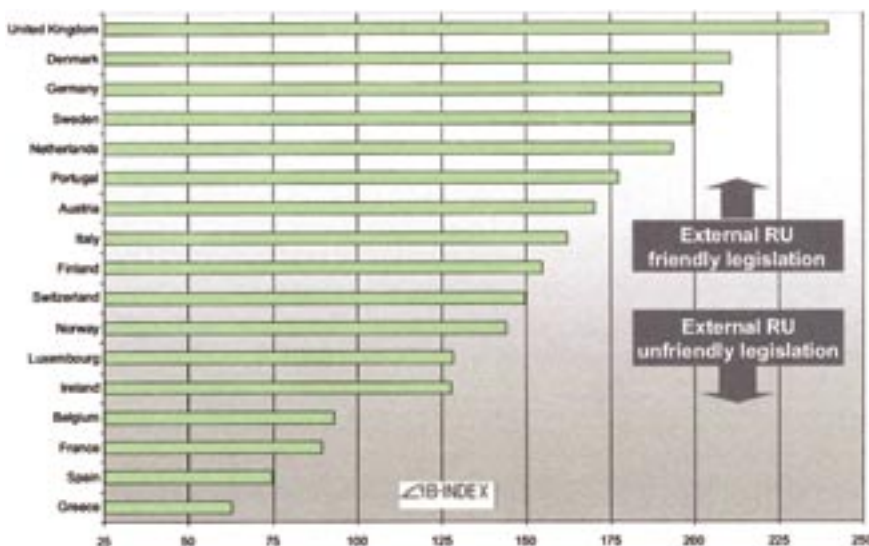
Jak będzie wyglądał rynek kolejowych przewozów w przyszłości? Można zaryzykować stwierdzenie, że podobnie jak dla innych gałęzi transportu: drogowego i lotniczego. Będzie na nim funkcjonować grupa dużych przedsię-



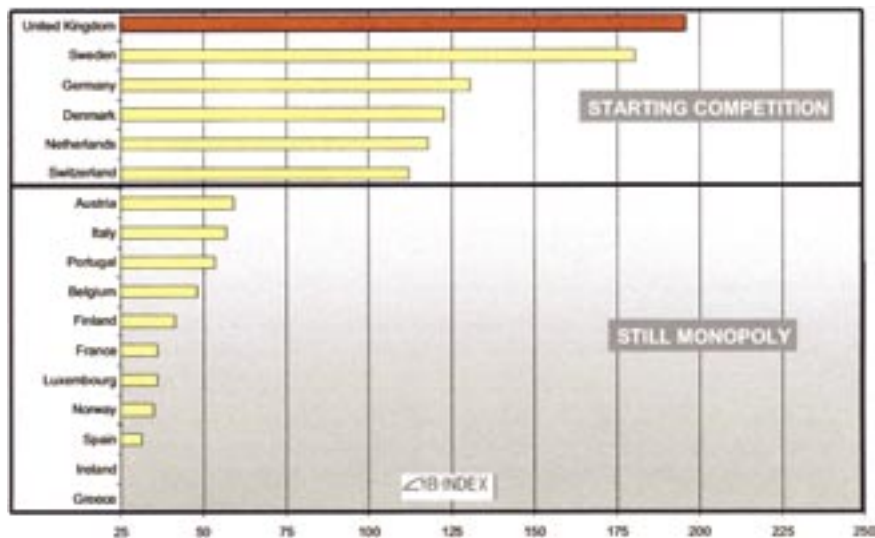
Wykres 1. Wskaźnik syntetyczny liberalizacji LIB-INDEX



Wykres 2. Wskaźnik określający przychyłność regulacji prawnych krajowych – LIB-LEX (im niższy tym mniej przyjazny dla przedsiębiorstw kolejowych)



Wykres 3. Wskaźnik określający warunki dostępu do sieci LIB-ACCESS (górną część diagramu to łatwy dostęp, dolną – poniżej linii – to dostęp utrudniony)



Wykres 4. Wskaźnik opisujący konkurencyjność na rynku LIB-COM (górną część diagramu ponad linią to rozpoczynająca się konkurencja, dolną to jeszcze monopol)

biorstw mających zasadnicze udziały rynkowe i współpracujących ze sobą oraz wiele małych elastycznych organizacyjnie i cenowo małych przewoźników, którzy będą odgrywać rolę „niespokojnego ducha”, jak to się dzieje w przypadku tanich linii lotniczych.

Czy nowa sytuacja spowoduje zwiększenie przewozów kolejowych? Dla osiągnięcia tego celu sama konkurencja na rynku nie wystarczy. Bez stworzenia odpowiednich warunków zewnętrznych przewozy kolejowe nie wzrosną. Można sobie wyobrazić bowiem sytuację, że coraz więcej konkurujących ze sobą przedsiębiorstw będzie wydzierać sobie malejące udziały rynkowe, zaniżając stawki i pogarszając swoją sytuację finansową oraz hamując możliwości swojego dalszego rozwoju. Niezbędne warunki zewnętrzne dla rozwoju rynku kolejowego to obciążenie użytkowników dróg kosztami zewnętrznymi ich działalności oraz duże inwestycje w rozwój sieci kolejowej na miarę potrzeb XXI w. Jak

Tablica 2

Fundusze na rozwój europejskiej sieci transportowej

	Razem [mln euro]	Na koleje	
Sieć TEN-T priorytety do 2020 r	220 000	121 000	55%
Sieć TEN-T do 2020 r	600 000		
ERTMS do 2015 r.	6 000	6 000	100%

Źr. UNIFE

bowiem stwierdzono we wnioskach z konferencji Railfreight w Monachium w 2003 r., przy obecnym stanie infrastruktury kolejowej w Europie trudno osiągnąć wzrost przewozów towarowych. Sieć ta swoim kształtem, pochodzącym zasadniczo z XIX w., nie odpowiada obecnym potrzebom, a w wielu regionach jest ona tak zatłoczona, że przy zachowaniu oczywistego priorytetu dla przewozów pasażerskich na przewozy towarowe nie ma miejsca [10]. Rozbudowa tej sieci jest planowana w ramach rozwoju Trans-europejskiej Sieci Transportowej (TEN) (tabl. 2). Dyrektywa 91/440 nakłada obowiązek zapewnienia odpowiedniej jakości infrastruktury na państwa członkowskie. Niektóre zaś fragmenty sieci, szczególnie istotne dla ruchu międzynarodowego, mogą być dofinansowane ze środków unijnych.

Kontrowersje wzbudza też idea oddzielenia działalności operatorskiej od infrastruktury kolejowej. Wydaje się jednak, że w warunkach europejskich trudno było znaleźć inne rozwiązanie. Podawanie przykładu np. kolei amerykańskich jest w tym miejscu nieadekwatne. Sieć kolejowa jest tam podzielona na kilka monopolii o zasięgu terytorialnym porównywalnych dla większości z nich z obszarem Europy. Są to koleje towarowe, które ukształtowały poziom techniczny swoich sieci na niezbyt wygórowane potrzeby ruchu towarowego. Koleje pasażerskie, w europejskim znaczeniu, zasadniczo tam już nie istnieją. Do kogo miałyby należeć sieć kolejowa w Europie: do kolei pasażerskich, które dążyłyby do osiągnięcia przez nią jak najwyższego poziomu technicznego, czy kolei towarowych, dla których wystarczy zasadniczo prędkość 70 km/h. Jednak do osiągnięcia powodzenia funkcjonowania całego systemu kolejowego (infrastruktura–przewozy) konieczna jest ścisła współpraca obu stron. Są przykłady, że organizacyjne oddzielenie tych obszarów wpłynęło negatywnie na funkcjonowanie i rozwój całego systemu. Skrajnym takim przykładem są koleje brytyjskie, gdzie działania przewoźników napotykały barierę w postaci właściciela infrastruktury Railtracka, zorientowane na zyski dla akcjonariuszy. Skończyło się to jego bankrutem i *de facto* upaństwowieniem sieci kolejowej, ale wniosek jaki wynika, to nie komercjalizowanie infrastruktury.

Dokończenie na s. 50 ➤

Tablica 3

Akty prawne w UE w zakresie regulacji transportu kolejowego omawiane w artykule

Akt prawny	Zakres	Aktualne propozycje zmian
<i>Dyrektywy infrastrukturalne</i>		
Dyrektywa 2001/12 z 26.02.2001 r. zmienia Dyrektywę 91/440	Dotyczy zasad zarządzania oraz dostępu do infrastruktury kolejowej i pomocy finansowej dla kolei	Propozycja COM 2002/21
Dyrektywa 2001/13 z 26.02.2001 r. zmienia Dyrektywę 95/18	Dotyczy koncesjonowania przewoźników kolejowych	
Dyrektywa 2001/14 z 26.02.2001 r. zmienia Dyrektywę 95/19	Dotyczy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz świadectw bezpieczeństwa	Propozycja COM 2002/25
	Dotyczy powołania Europejskiej Agencji Kolejowej	Propozycja rozporządzenia COM 2002/23 z 23.01.2002 r.
<i>Finansowanie transportu</i>		
Rozporządzenie 1191/69 z 26.06.1969 r. znowelizowane poprzez rozporządzenie 1893/91	W sprawie działań państw członkowskich dotyczących obowiązków związanych z pojęciem służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej	Propozycja COM 107/2002
Rozporządzenie 1107/70 z 4.06.1970 r.	W sprawie przyznawania pomocy dla transportu kolejowego, drogowego i żegludgi śródlądowej	Propozycja COM 05/2000

sektora znajduje się w stanie dalekim od ekonomicznego *ekwilibrium*, za co jedyną winę ponosi rozpasany państwowy interwencjonizm początków XX w.

Władze powinny wreszcie zrozumieć, że winę za problemy tego sektora ponoszą one same, powodując swoją ingerencją ekonomicznie nierealne sytuacje rynkowe. Powinny zatem podjąć decyzję: czy ingerować w celu przywrócenia optimum ekonomicznego w dziedzinie infrastruktury, czy też dalej podążać w kierunku sprzecznym zarówno ze zrównoważonym rozwojem, jak też i z typową dla wolnego rynku sprawiedliwą alokacją funduszy na rozwój infrastruktury. Wydaje się jasne, że optimum ekonomiczne leży gdzie indziej, i przechyla się zdecydowanie bardziej na korzyść kolei niż w obecnym pseudowolnorynkowym układzie, gdzie wolny rynek panuje tak naprawdę tylko w dostępie do sieci drogowej, ale już nie w jej finansowaniu. Na kolejach jest „tylko” odwrotnie: mamy bardzo wolny rynek w finansowaniu infrastruktury. Czy optimum kiedyś powróci?



➤ *Dokończenie ze s. 44*

I jeszcze jeden wniosek jaki się nasuwa. Postanowienia Dyrektywy 91/440 w jej najważniejszym art. 9 dotyczącym uzdrowienia finansowego przedsiębiorstw kolejowych są jeszcze w Polsce do wykonania przed nami.



Literatura

- [1] *Traktat ustanawiający Unię Europejską. Wersja skonsolidowana*. Oficjalne Wydawnictwa Wspólnot Europejskich. Luksemburg 1997.
- [2] Biała Księga. *Prawidłowe opłaty za użytkowanie infrastruktury*. COM 98/466.
- [3] Biała Księga. *Strategia rewitalizacji kolei Wspólnoty*. COM 96/421.
- [4] Biała Księga. *Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji*. COM 2001/370) z 12.09.2001 r.

Literatura:

- [1] *Changing Trains. Railway reform and the role of competition, The experience of six countries*. Edited by D. van de Velde. Wyd. Ashgate 2001–2002.
- [2] Knieps G.: *Wettbewerb In Netzen: Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftfahrt*. Walter-Eucken Institut. Wyd. JCB MOHR Tuebingen 1996.
- [3] *Przełom w europejskim transporcie kolejowym*. Gazeta Wyborcza, 28 sierpnia 2003 r.
- [4] *Bahn muss beim Wettbewerb noch Hausaufgaben machen*. Financial Times Deutschland' ftd.de, 13.2.2003 r.
- [5] Höhnscheid H.: *Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs 2003: Verzeichnis der öffentlichen Eisenbahnen*. Online w Internecie, www.vdv.de.

- [5] Komunikat Komisji dla rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. *W stronę zintegrowanego europejskiego obszaru kolejowego*. COM 2002/21 z 23.01.2002 r.
- [6] Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu. *SEC(2003) 759 final* z 10 czerwca 2003 r.
- [7] Rabsztyn M., Raczyński J.: *Nowy projekt rozporządzenia o transporcie publicznym w UE*. Technika Transportu Szynowego 9/2002.
- [8] *Rail Liberalisation Index 2002*. Berlin 2003.
- [9] Dyr T., Raczyński J.: *Źródła finansowania zakupów taboru*. Technika Transportu Szynowego 6/2003.
- [10] *Eurail Freight Declaration. Perspectives of rail freight*. Monachium, 22 maja 2003.