Joanna Raczyńska

Wdrażanie pierwszego pakietu kolejowego w Polsce na tle pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej

W ostatnich kilkunastu latach, wypełniając postanowienia Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 1957 r. zawarte w rozdziale V „Transport" oraz rozdziału XV „Sieci europejskie", jak również wytyczne przyjęte przez Radę Europejską w 2001 r. w Göteborgu dotyczące przywrócenia równowagi między różnymi środkami transportu, Komisja Europejska zwiększyła swoją aktywność i wyznaczyła kierunki wspólnej unijnej polityki transportowej. Zostały one opublikowane w Białej Księdze pt. „Strategia rewitalizacji kolei Wspólnoty" w 1996 r. (COM (96)421) oraz w 2001 r. w Białej Księdze pt. „Europejska polityka transportowa do 2010 r.; czas na decyzje" (COM (2001)370).

Jednakże za pierwszy krok w kierunku stworzenia wspólnego rynku kolejowego uważa się wprowadzenie w 1991 r. dyrektywy 91/440 w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty. Jej celem było uregulowanie statusu państwowych przedsiębiorstw kolejowych jako jednostek gospodarczych i wyjaśnienie podziału odpowiedzialności finansowej między państwem i kolejami tak, aby zmniejszyć długi ciążące na kolejach i doprowadzić do niezależnego finansowego zarządzania kolejami. Oddzielenie zarządzania przewozami od zarządzania infrastrukturą oraz ewentualne wydzielenie organizacyjne i instytucjonalne miało umożliwić dostęp międzynarodowym grupom przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury państw członkowskich.

Udostępnienie użytkownikom infrastruktury kolejowej na nowych zasadach wymagało jednak dalszego doprecyzowania. Dokonano tego w kolejnych regulacjach prawnych. W 1995 r. wydano 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. W 1996 r. wydano jeszcze jedną regulację, tj. dyrektywę 96/48 nakreślającą wspólne ramy do zdefiniowania technicznych wymogów dla interoperacyjności dla systemu kolei dużych prędkości.

We wspomnianej Białej Księdze z 1996 r. zaproponowano we wnioskach kolejne posunięcia legislacyjne, które ożywiłyby rynek kolejowy. Dwa lata później Komisja Europejska przedłożyła propozycje trzech dyrektyw tzw. infrastrukturalnych, które poszerzyły zakres regulacji zawartych w dotychczas obowiązujących dyrektywach. W 2001 r., tj. po dwóch latach konsultacji, dyrektywy infrastrukturalne, określane obecnie jako pierwszy pakiet kolejowy, zostały przyjęte i opublikowane.

Dyrektywy pierwszego pakietu kolejowego

Dyrektywa 2001/12/WE, zmieniająca dotychczasową dyrektywę 91/440, zawiera precyzyjniejszą definicję kompetencji zarządcy infrastruktury i bardziej przejrzyste oddzielenie infrastruktury od wykonywania przewozów. Państwom członkowskim zaleca się aby przyznawanie równego i nie dyskryminującego dostępu do infrastruktury zostało powierzone organom lub podmiotom, które same nie świadczą żadnych kolejowych usług transportowych.

Rozszerzone zostało również prawo dostępu do infrastruktury kolejowej. Oprócz grup międzynarodowych i przedsiębiorstw realizujących międzynarodowe przewozy kombinowane towarów dostęp taki uzyskały także, niezależnie od rodzaju przewozów, przedsiębiorstwa kolejowe w zakresie międzynarodowych przewozów towarów na Transeuropejskiej Kolejowej Sieci Towarowej (*Trans-European Railway Freight Network* – TERFN).

Dyrektywa ta została następnie zmieniona w 2004 r. dyrektywą 2004/51/EC w ramach tzw. drugiego pakietu kolejowego, której celem jest poszerzenie dostępu do sieci kolejowej poprzez pełne otwarcie rynku kolejowych przewozów towarowych krajowych i międzynarodowych od 2006 r.

Dyrektywa 2001/13/WE, zmieniająca dotychczasową dyrektywę 95/18, dotyczy licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych. Uwzględniając rozszerzenie prawa dostępu do infrastruktury konieczne było zapewnienie sprawiedliwego, przejrzystego i pozbawionego dyskryminacji traktowania wszystkich przedsiębiorstw kolejowych, które mogą funkcjonować na tym rynku. Dyrektywa ta definiuje wspólny, unijny system licencjonowania, zapewniający spełnianie określonych wymagań przez wszystkie unijne przedsiębiorstwa kolejowe.

Dyrektywa 2001/14/WE, rozszerzająca dotychczasową dyrektywę 95/19, dotyczy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za jej użytkowanie oraz świadectw bezpieczeństwa. Jej celem jest również zapewnienie przejrzystości i wolnego od dyskryminacji dostępu do infrastruktury dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych. Określa ona sposób ustalania opłat za infrastrukturę oraz zasady ich pobierania. Ponadto formułuje zasady alokacji zdolności przepustowej infrastruktury przez jej zarządcę.

Według zapisów dyrektywy państwa członkowskie mają zapewnić ustanowienie norm i zasad bezpieczeństwa, aby używany tabor kolejowy miał odpowiednie świadectwa, a przedsiębiorstwa kolejowe posiadały odpowiednie licencje. Zadania te mogą być realizowane przez organa i przedsiębiorstwa, które nie świadczą usług transportowych i są niezależne od organów i przedsiębiorstw, które takie usługi wykonują.

Przyjęta w drugim pakiecie kolejowym w 2004 r. dyrektywa 2004/49/EC o bezpieczeństwie w transporcie kolejowym zawiera modyfikacje dyrektywy 2001/14 w odniesieniu do harmonizacji struktur regulujących w państwach członkowskich kwestie bezpieczeństwa, definiuje zakres odpowiedzialności pomiędzy

uczestnikami rynku oraz wskazuje na konieczność opracowania wspólnych celów oraz metod w zakresie bezpieczeństwa.

Kraje członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenie zmian prawnych zgodnie z terminarzem ustalonym w tych dokumentach, tj. do 15 marca 2003 r.

Przeniesienie przepisów pierwszego pakietu do prawodawstwa państw członkowskich Unii Europejskiej

Do 1 stycznia 2006 r. wszystkie państwa członkowskie, poza Luksemburgiem, wprowadziły przepisy dyrektyw pierwszego pakietu. W przeciwieństwie do nowych państw członkowskich, gdzie wymagało to zmian więcej niż dziesięciu aktów prawnych, w większości krajów starej „piętnastki" wystarczyła modyfikacja kilku, czasem nawet jednej ustawy.

Mimo to, nie wszystkie państwa UE dotrzymały terminów. W 2003 r. Komisja Europejska wszczęła kilka procedur o pogwałcenie przez państwa członkowskie zasady notyfikacji, z których pięć skierowanych zostało do Trybunału Sprawiedliwości. Oprócz Luksemburga dotyczyły one również Grecji, Irlandii oraz Niemiec i Wielkiej Brytanii, postrzeganych jako kraje o najwyższym poziomie liberalizacji rynku.

Polska, podobnie jak dziewięć innych państw Europy Środkowej i Wschodniej, została członkiem Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Oprócz osiągnięcia stabilności instytucji gwarantujących demokrację, zapewnienia dobrze funkcjonującej gospodarki rynkowej i zdolności przyjęcia obowiązków członkowskich, w tym celów unii politycznej, gospodarczej i monetarnej, warunkiem przystąpienia Polski do Wspólnoty była implementacja prawa wspólnotowego na grunt prawa polskiego. Dostosowanie polskiego prawodawstwa do uregulowań Wspólnoty obejmowało także sektor transportu, w tym transport kolejowy.

W zakresie przeniesienia przepisów pierwszego pakietu kolejowego w Polsce wymagało to dostosowania piętnastu aktów prawnych, tj. 13 ustaw i 2 rozporządzeń:

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, 14/6/1960, Dziennik Ustaw, 17/11/2000;
- Ustawa z 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, 26/6/1974, Dziennik Ustaw, 16/02/1998 (część A; część B);
- Ustawa z 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych*, 26/11/1998, Dziennik Ustaw, 2003/15/148, 3/2/2003;
- Ustawa z 19 listopada 1999 r. *Prawo działalności gospodarczej*,19/11/1999, Dziennik Ustaw, 17/12/1999;
- Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, 16/3/2000, Dziennik Ustaw, 1/09/2003;
- Ustawa z 8 września 2000 r. *o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe"*, 8/9/2000, Dziennik Ustaw, 2000/84/948, 12/10/2002;
- Ustawa z 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów*, 15/12/2000, Dziennik Ustaw, 2004/86, 17/05/2003;
- Ustawa z 29 września 1994 r. *o rachunkowości*, 29/4/2002, Dziennik Ustaw, 2002/76/694, 17/6/2002;
- Ustawa z 27 lipca 2002 r. *o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, 27/7/2002, Dziennik Ustaw, 2002/141/1177, 5/09/2002;
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, 30/8/2002, Dziennik Ustaw, 2002/153/1270, 20/09/2002;
- Ustawa z 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym*, 28/3/2003, Dziennik Ustaw, 2003/86/789, 17/05/2003;
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. *o zmianie ustawy o transporcie kolejowym*, 20/4/2004; Dziennik Ustaw, 2004/92/883, 30/4/2004;
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. *o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej*, 20/4/2004, Dziennik Ustaw, 2004/96/959, 30/04/2004;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 czerwca 2003 r. *w sprawie trybu składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie licencji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na udostępnianiu pojazdów trakcyjnych oraz wzoru licencji*, 28/6/2003, Dziennik Ustaw, 2003/137/1309, 6/08/2003;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. *w sprawie świadectw bezpieczeństwa*, 23/9/2003, Dziennik Ustaw, 2003/176/1719, 10/10/2003.

Największa liczba wytycznych zawartych w dyrektywach pierwszego pakietu kolejowego znalazła swoje odzwierciedlenie w Ustawie o transporcie kolejowym z 28.03.2003 r. oraz aktach wykonawczych do tej ustawy. Dotyczy to:

- określenia ram funkcjonowania podmiotów powstałych w wyniku rozdziału funkcji zarządzania infrastrukturą od realizacji przewozów kolejowych;
- wprowadzenia definicji zarówno zarządcy infrastruktury (*infrastructure manager*), dokonując zmiany funkcjonującego do chwili jej wydania pojęcia „zarządu kolei", jak też przewoźnika kolejowego, jako przedsiębiorcy kolejowego (*railway undertaking*);
- uaktualnienia przepisów zawartych w poprzedniej ustawie o uregulowania znajdujące się w dyrektywach 2001/12/WE, 2001/13/WE dotyczących licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych, alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, świadectw bezpieczeństwa.

Oddzielenie zarządzania infrastrukturą od wykonywania przewozów

Dyrektywa 2001/12/WE, a wcześniej dyrektywa 91/440, wprowadza regulacje dotyczące oddzielenia zarządzania infrastrukturą od działalności przewozowej, których celem jest zapewnienie niezależności prowadzenia działalności gospodarczej związanej z zarządzeniem infrastrukturą kolejową od działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług transportowych przez przedsiębiorstwa kolejowe.

Niezależność zarządzania infrastrukturą kolejową

Dyrektywy 2001/12/WE i 2001/14/WE przewidują, że funkcje zarządcy infrastruktury muszą być pełnione niezależnie od przedsiębiorstw kolejowych, zapewniając sprawiedliwy i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury kolejowej. Instytucjonalne oddzielenie tych dwóch sfer działalności wydaje się być najlepszą drogą do spełnienia tego warunku.

Długo trwały dyskusje w kręgach kolejowych na temat najwłaściwszego modelu, oceniając zalety i wady modelu zintegrowanego przedsiębiorstwa kolejowego (często przybierającego formę holdingu) oraz oddzielenia pionowego (wiążącego się z całkowitym oddzieleniem zarządzania infrastrukturą od działalności przewozowej).

Według Komisji Europejskiej fundamentalną kwestią jest zapewnienie, aby zarządca infrastruktury był bezstronny w przydzielaniu dostępu do infrastruktury i pobieraniu opłat za korzystanie z niej. Celem nadrzędnym jest bowiem dostęp do europejskiej infrastruktury kolejowej (dotyczy to nie tylko toru, ale również podstawowych usług związanych z obsługą pociągów) na przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunkach w stosunku do każdego przedsiębiorstwa kolejowego, które ma wymagane świadectwa bezpieczeństwa, niezależnie od jego narodowości.

Zdaniem Komisji, jeśli zarządca infrastruktury, który jest w posiadaniu wielu informacji, w tym również handlowych, o przedsiębiorstwach kolejowych korzystających z infrastruktury i jednocześnie jest częścią grupy zarządzanej wspólnie z jednym lub więcej przedsiębiorstwem kolejowym, grupa ta de facto ma przewagę konkurencyjną w stosunku do innych przedsiębiorstw kolejowych. Jeśli zatem nie zostaną podjęte odpowiednie środki, może pojawić się w ramach grupy pokusa zarządzania infrastrukturą zgodne z jej interesami, np. poprzez rozwój sieci kolejowej zgodnie z własnymi potrzebami grupy, bez uwzględnienia potrzeb konkurencyjnych przedsiębiorstw kolejowych.

Jeśli niezależność zarządcy infrastruktury nie jest zapewniona za pomocą separacji instytucjonalnej, obejmującej również brak powiązań w ramach holdingu, muszą być zapewnione przejrzyste kryteria oddzielenia organizacyjnego i niezależności organów zarządzających. Komisja ma zamiar we współpracy z państwami członkowskimi przeprowadzić dokładną analizę każdego przypadku. Na tej podstawie możliwe będzie zastosowanie indywidualnych środków zaradczych tam, gdzie to niezbędne lub zaproponowanie uzupełnień do wymienionych wyżej dwóch dyrektyw, np. poprzez określenie kryteriów dotyczących niezależności zarządzania infrastrukturą. W tabeli 1 przedstawiono przegląd aktualnych rozwiązań strukturalnych odnośnie pozycji zarządcy infrastruktury w państwach europejskich.

Rozwiązanie, w którym zarządca infrastruktury odpowiedzialny za przyznawanie dostępu do infrastruktury oraz przedsiębiorstwo kolejowe są nadal zintegrowane nie jest zgodne z legislacją Unii Europejskiej. Kilka państw członkowskich, takich jak Irlandia, Wielka Brytania dla Irlandii Północnej i Grecja mają w tym zakresie stosowne derogacje.

Komisja Europejska zamierza przeprowadzić analizę zasadniczych funkcji realizowanych przez poszczególnych zarządców infrastruktury w odniesieniu do wcześniejszych notyfikacji państw członkowskich. Kryteria, które będą brane pod uwagę do oceny niezależności, braku konfliktu interesów oraz stosowania legislacji Wspólnoty są następujące:

- stosowanie się do wymogów niezależności powinno być nadzorowane przez niezależny organ, np. przez niezależnego regulatora kolejowego; przedsiębiorstwa kolejowe miałyby możliwość składania skarg w sprawie wszelkich przypadków naruszania wymogów niezależności;
- statutowa i/lub kontraktowa niezależność w stosunkach między strukturą kontrolującą/holdingiem i jednostką, której powierzono określone funkcje zarządzania infrastrukturą, między tą jednostką a innymi spółkami grupy, wykonującymi usługi kolejowe lub innymi, które są kontrolowane przez holding;
- członkowie zarządu holdingu i/lub innych spółek holdingu nie powinni zasiadać w zarządzie jednostki, której powierzono zasadnicze funkcje zarządzania infrastrukturą;
- członkowie zarządu oraz kadra kierownicza jednostki, której powierzono zasadnicze funkcje zarządzania infrastrukturą po zakończeniu pracy w tej jednostce, przez kilka lat nie powinni zajmować wysokich funkcji kierowniczych w holdingu lub w jednostkach podlegających kontroli holdingu;
- zarząd jednostki, której powierzono zasadnicze funkcje zarządzania infrastrukturą, powinien być wyłaniany na podstawie przejrzystych warunków i zobowiązań prawnych zapewniających pełną niezależność w podejmowaniu decyzji; kontrola nad tym wyborem mogłaby być powierzona niezależnemu organowi, np. kolejowemu regulatorowi;
- jednostka, której powierzono zasadnicze funkcje zarządzania infrastrukturą, powinna posiadać własny personel i oddzielną siedzibę; dostęp do systemu informacji musi być chroniony, zapewniając niezależność pełnionych funkcji; przepisy wewnętrzne lub umowy o pracę powinny ograniczać kontakty z holdingiem i innymi spółkami do oficjalnych kontaktów, związanych z wykonywanymi przez nie zadaniami.

Oddzielenie rachunkowości

Oddzielenie działalności zarządcy infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych wykonujących usługi przewozowe ma zapewnić oddzielenie rachunkowości obu sfer działania, a w przedsiębiorstwach kolejowych również rozróżnienie kont odnoszących się do świadczenia usług transportu pasażerskiego i towarowego. Jest to niezbędne do określania kosztów działalności przewozowej i kosztów zarządzania infrastrukturą, do zapewnienia efektywnego, przejrzystego i równoprawnego systemu opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz do wykluczania skrośnego finansowania, tj. przenoszenia środków publicznych z jednej działalności na drugą.

Tabela 1

Model	Państwo członkowskie
Pełna niezależność prawna, organizacyjna i instytucjonalna zarządcy infrastruktury w przydzielaniu zdolności przepustowej przedsiębiorstwom kolejowym	Wielka Brytania, Finlandia, Dania, Holandia, Norwegia, Hiszpania, Szwecja, Portugalia, Słowacja, Litwa
Zintegrowany zarządca infrastruktury współpracujący wraz z niezależnym organem odpowiedzialnym za przyznawanie dostępu do infrastruktury. Niezależny zarządca infrastruktury przyznający dostęp do infrastruktury deleguje część swych funkcji (np. zarządzanie infrastrukturą, utrzymanie) jednemu z przedsiębiorstw kolejowych	Czechy, Estonia, Francja, Węgry, Słowenia, Luksemburg
Prawnie (ale nie instytucjonalnie) niezależny zarządca infrastruktury przyznający przedsiębiorstwom kolejowym dostęp do infrastruktury, wchodzący w skład holdingu, do którego należy również jeden z operatorów	Austria, Belgia, Niemcy, Włochy, Łotwa, Polska, Grecja
Zarządca infrastruktury odpowiedzialny za przyznawanie dostępu do infrastruktury oraz przedsiębiorstwo kolejowe są nadal zintegrowane	Irlandia, Irlandia Północna

Źródło: Sprawozdanie Komisji Europejskiej nt. wdrażanie I pakietu kolejowego COM(2006)189

Skuteczność tej separacji zależy przede wszystkim od struktury prawnej wybranej przez państwa członkowskie dla krajowych przedsiębiorstw kolejowych, których ta kwestia dotyczy. Jeśli wybrany model struktury opiera się na indywidualnych przedsiębiorstwach, które są całkowicie wydzielone lub należą do holdingu, to podmioty te prowadzą indywidualną rachunkowość, jak każda osoba prawna. Jest to najczęściej występujące rozwiązanie w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Dyrektywa z 2001/12/WE wprowadza nowy przepis, zgodnie z którym przedsiębiorstwa kolejowe zobowiązane są do prowadzenia i publikowania rachunku zysków i strat, bilansu lub rocznego sprawozdanie na temat aktywów i pasywów dla działalności gospodarczej związanej z kolejowym transportem towarów. Fundusze wypłacone na działalność związaną z zapewnianiem transportu pasażerskiego, jako zakres objęty obowiązkiem służby publicznej, muszą być wykazywane osobno w odpowiednich zestawieniach rachunkowych i nie mogą być przenoszone do rodzajów działalności związanych ze świadczeniem innych usług transportowych lub jakiegokolwiek innego rodzaju działalności gospodarczej.

Celem tego zapisu była poprawa przejrzystości zarządzania finansowego przedsiębiorstw kolejowych. Nie chodziło wyłącznie o separację rachunkowości różnego rodzaju działalności na kolei, ale również działalności wykorzystującej środki publiczne. Szczególne znaczenie miało oddzielenie finansowania usług o charakterze służby publicznej (*Public Service Obligations* – PSO) od wszystkich innych form finansowania, jak również zakaz skrośnego finansowania między różnymi rodzajami działalności w sektorze kolejowym. Zapisy te wymuszają na przedsiębiorstwach kolejowych i zarządcach infrastruktury posiadanie przejrzystych i dokładnych systemów ilustrujących dochody i koszty, co pozwala upewniać się, że dostarczają one usług po najniższych możliwych kosztach w stosunku do jakości świadczonych usług.

Zdaniem Komisji Europejskiej przypadki skrośnego finansowania obserwuje się najczęściej w nowych państwach członkowskich. Dotyczą one przenoszenia zysków ze sfery dochodowych przewozów towarowych do finansowania nieopłacalnych przewozów pasażerskich. Komisja Europejska zwraca również uwagę, że w wielu przypadkach raporty roczne nie zawierają wystarczających informacji do stwierdzenia skrośnego finansowania. Trudno też oczekiwać, aby skrośne finansowanie było bezpośrednio i jednoznacznie wykazywane w raportach rocznych lub innych informacjach o przedsiębiorstwie, czy o sytuacji w danym państwie członkowskim. Uzyskanie potwierdzenia dla występowania zjawiska skrośnego finansowania możliwe jest jedynie po wnikliwej analizie ksiąg rachunkowych i danych finansowych przedsiębiorstwa.

W większość państw członkowskich zapisy dyrektywy 91/440/EEC, jak i zmieniającej ją dyrektywy 2001/12/WE odnośnie oddzielenia rachunkowości zarządców infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych zostały wprowadzone w życie jeszcze przed końcem 2005 r. Według danych z lat 2003–2005 pięćdziesięciu jeden (51) na dziewięćdziesięciu pięciu (95) badanych zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych miało oddzieloną rachunkowość dla pasażerskiej i towarowej działalności przewozowej i/lub zarządzania infrastrukturą. W ostatnim okresie zmiany strukturalne wprowadziły Belgia, Austria, Hiszpania i Grecja. Natomiast takie państwa, jak np. Czechy, Węgry, Łotwa, czy Słowenia są w trakcie przeprowadzania zmian lub je planują.

Komisja Europejska jest zdeterminowana, aby wymogi stawiane w dyrektywie 2001/12/WE odnośnie oddzielania rachunkowości zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych były respektowane. Jeśli okaże się to konieczne, Komisja występować będzie z inicjatywą o wszczęcie procedury pogwałcenia obowiązujących przepisów Wspólnoty.

W Polsce już w 1995 r., czyli na blisko dziesięć lat przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, poczyniono pierwsze kroki do częściowego rozdzielenie działalności przewozowej od zarządzania infrastrukturą. Regulowała to *Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym PKP* z 6 lipca 1995 r., zgodnie z którą PKP stała się państwowym przedsiębiorstwem transportu publicznego funkcjonującym według zasad rynkowych. Kolejna *Ustawa o transporcie kolejowym* z 27 czerwca 1997 r. nałożyła na administrację kolejową obowiązek prowadzenia osobnej księgowości dla wydatków związanych z infrastrukturą kolejową i wydatków związanych z funkcjonowaniem transportu kolejowego. Na podstawie wymienionych aktów prawnych przygotowano i wdrożono nową organizację przedsiębiorstwa, tj. zastąpiono terytorialny system organizacyjny oparty na zintegrowanych okręgach strukturą dywizjonalną, składającą się z sektorów i pionów.

Kolejnym krokiem było uchwalenie przez Sejm we wrześniu 2000 r. *Ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego przedsiębiorstwa PKP*. Jest ona bardzo istotnym aktem prawnym, który dotychczasowe przedsiębiorstwo kolejowe przekształcił w spółkę akcyjną PKP działającą zgodnie z Kodeksem spółek handlowych. Na podstawie tej ustawy przeprowadzono komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego. Celem tej regulacji była zmiana statusu PKP, stworzenie oddzielnych spółek oraz uregulowanie relacji wewnątrz sektora kolejowego, jego prawnego i ekonomicznego otoczenia. Z dniem 1.01.2001 r. PKP rozpoczęła działalność jako spółka akcyjna, tworząc następnie Grupę PKP, w której skład wchodzą zarówno wcześniej powstałe podmioty, jak i spółki utworzone na podstawie restrukturyzacji.

Przyjęty kierunek zmian organizacyjnych był zgodny z dyrektywą 91/440 o rozwoju kolei Wspólnoty i zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2001/12/WE w ramach I pakietu kolejowego. W wyniku utworzenia Grupy PKP spełniony został główny postulat dyrektyw, tj. oddzielnie sfery finansowej przewoźników kolejowych i zarządcy infrastruktury. W Polsce separacja tej sfery została uzyskana dzięki utworzeniu niezależnych podmiotów prawa handlowego, tj. spółek przewozowych realizujących transport pasażerski i towarowy (PKP Intercity Sp. z o.o., PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. i PKP CARGO S.A.) oraz zarządcy infrastruktury PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. W ten sposób przestała w Polsce funkcjonować tradycyjna formuła zintegrowanego przedsiębiorstwa kolejowego.

W wyniku procesu dostosowywania prawa polskiego do wymagań unijnych ujednolicono obowiązujące pojęcia i nową *Ustawą o transporcie kolejowym* z 28.03.2003 r. wprowadzono definicję „zarządcy infrastruktury", jako podmiotu wykonującego działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, w zakresie i na zasadach określonych w ustawie. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. stały się największym zarządcą infrastruktury kolejowej w Polsce.

W myśl zapisów PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. działają zgodnie z zasadami rynkowymi, z tą jedynie różnicą, że głównym celem spółki nie jest generowanie zysku. W związku z tym, w zakresie określonym w ustawie o transporcie kolejowym spółka jest

dofinansowywana z budżetu państwa. Dotyczy to przede wszystkim inwestycji i modernizacji linii kolejowych znaczenia państwowego, przedsięwzięć współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych.

Licencjonowanie nowych przewoźników

Ogólnie rzecz biorąc państwa członkowskie Unii Europejskiej nie mają problemów z zastosowaniem przepisów zawartych w dyrektywie 2001/13/WE, która zmienia wcześniejszą dyrektywę 1995/18/WE w sprawie licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych. Z przeprowadzonych przez Komisję Europejską analiz wynika, że nie ma praktycznych przeszkód w wejściu na kolejowy rynek przewozowy.

We wszystkich dwudziestu pięciu państwach członkowskich UE wydano dotychczas 632 licencji, w tym ponad połowę, tj. 338 w Niemczech. Dysproporcje między poszczególnymi państwami są duże. Poza wspomnianymi Niemcami najwięcej licencji wydano w Polsce (70), Wielkiej Brytanii (55), Włoszech (39) i Estonii (23). Są też państwa, w których licencje otrzymały pojedyncze firmy, np. Francja (5), Hiszpania (4), czy Węgry (8). W czterech państwach Unii, tj. w Grecji, Irlandii, Portugalii i Słowenii nie przyznano dotąd żadnej licencji. Wszystkie powyższe dane odzwierciedlają sytuację w poszczególnych państwach członkowskich w kwietniu 2006 r.

Zgodnie z przepisami określonymi już w dyrektywie 1995/18/WE, nie zmienionymi w dyrektywie z 2001 r., przedsiębiorstwa kolejowe musiały wykazać organom wydającym licencje w danym państwie, iż są w stanie wypełniać „wymagania dotyczące dobrej reputacji, zdolności finansowej i profesjonalnej oraz naprawiania szkód z tytułu odpowiedzialności cywilnej".

W większości państw członkowskich licencje wydaje ministerstwo transportu lub regulator rynku. Wymagają one od wnioskodawców potwierdzenia wiarygodności finansowej, kompetencji zawodowych, zdolności technicznych do wykonywania usług oraz zapewnienia bezpieczeństwa, jak również posiadania zabezpieczenia roszczeń wynikających z odpowiedzialności cywilnej.

Zdarzają się jednak wymagania dodatkowe, np. w Luksemburgu wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe ubiegające się o licencję zobowiązane są do przedstawienia w ciągu trzech lat od wydania licencji certyfikatu zarządzania jakością według normy EN ISO 9001.

W 2004 r. Komisja Europejska przyjęła rekomendację 2004/358/EC odnośnie stosowania wspólnego europejskiego formatu dla wydawanych licencji. Z zebranych przez Komisję notyfikacji nt. wykorzystywania zalecanego formatu przez poszczególne państwa członkowskie wynika, że zaspokaja on ich oczekiwania.

W wielu państwach Unii Europejskiej wydawane są licencje z podziałem na przewozy pasażerskie i towarowe. W większości przypadków są to licencje bez ograniczenia terminu ich ważności, jednakże wtedy są one przedmiotem cyklicznych kontroli co 3–5 lat.

Natomiast istotne różnice można zaobserwować, jeśli chodzi o koszt uzyskania licencji. W niektórych państwach licencja jest bezpłatna, np. w Norwegii, jednakże w większości państw obowiązuje stała, jednorazowa opłata, której wysokość może osiągać nawet 46 tys. euro, jak to ma miejsce na Słowacji. Ponadto stosowana jest również opłata roczna. Dla przykładu w Portugalii jest ona różna dla operatorów towarowych i pasażerskich, tj. ci ostatni płacą więcej.

Różnice między państwami członkowskimi dotyczą również dostępności do informacji i dokumentacji nt. procedury wydawania licencji. Najbardziej powszechnym nośnikiem informacji jest internet. Niektóre organa wydające licencje mają bardzo przejrzyste procedury i publikują wszelkie niezbędne informacje, w tym również wysokość opłat. Zdarza się również, że są to dane dostępne w dwóch językach. Niestety takie udogodnienia stanowią mniejszość.

Zgodnie z zapisami dyrektyw z 1995 i 2001 r. państwa członkowskie wymagają od przedsiębiorstw kolejowych ubezpieczenia lub innego ekwiwalentnego zabezpieczenia ewentualnych roszczeń, ale procedury stosowane w poszczególnych państwach nie są jednolite. I tak w niektórych przypadkach gwarancja bankowa lub depozyt mogą zastąpić ubezpieczenie, bądź też przedsiębiorstwa kolejowe, które dysponują odpowiednimi środkami finansowymi, uzyskują zgodę na ubezpieczenie własne (*self-insure*).

Poziom zabezpieczenia roszczeń przez przedsiębiorstwo kolejowe nie we wszystkich państwach jest określony, w niektórych przypadkach jest ustalany indywidualnie przez organ wydający licencję. Na przykład w Wielkiej Brytanii zabezpieczenie to wynosi 227 mln euro, na Łotwie 444 tys. euro. W przypadku Wielkiej Brytanii ustalane są również dodatkowe zabezpieczenia w zależności od oceny ryzyka.

Przedsiębiorstwa kolejowe prowadzące przewozy międzynarodowe muszą spełniać wymagania dotyczące minimalnego ubezpieczenia na każdej z sieci kolejowych, z której korzystają. Z tego właśnie powodu Szwecja, Dania i Norwegia określiły podobny poziom minimalnego ubezpieczenia, który powinien ułatwiać przewozy między tymi krajami.

Różne wymagania w zakresie ubezpieczenia dotyczą również podmiotów wchodzących w skład struktury holdingowej. W niektórych państwach mają one trudności w uzyskaniu zabezpieczenia lub muszą liczyć się z żądaniem wysokich opłat od ubezpieczycieli. Mogą mieć również problemy wynikające ze struktury własności. Zdarza się bowiem, że przedsiębiorstwo kolejowe jest zabezpieczone tą samą polisą ubezpieczeniową jako spółka lub holding. Jednakże zdarzają się również przypadki, kiedy wchodzące na rynek nowe przedsiębiorstwo kolejowego otrzymuje zabezpieczenie na swą działalność przewozową w ramach polisy spółki dominującej.

W Polsce dyrektywa 2001/13/WE znalazła odzwierciedlenie w przepisach *Ustawy o transporcie kolejowym* z 28.03.2003 r., a szczegółowe zasady postępowania określające tryb składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie licencji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na udostępnianiu pojazdów trakcyjnych oraz wzór licencji ustalono w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26.06.2003 r.

Zarówno ustawa, jak i rozporządzenie pozwoliły na wprowadzenie w życie zasad wydawania, przedłużania i anulowania licencji na świadczenie usług przewozowych przez przedsiębiorstwa kolejowe, działające na obszarze Wspólnoty.

W praktyce zapisy te realizuje niezależny organ odpowiedzialny za wydawanie, zmienianie i cofanie licencji, którym jest Urząd Transportu Kolejowego. Otrzymanie licencji warunkuje spełnienie określonych w cytowanej ustawie wymagań odnośnie dobrej reputacji, wiarygodności finansowej, kompetencji zawodowych,

dysponowania taborem kolejowym oraz odpowiedzialności cywilnej. Wypełnienie tych wymagań zapewnia przestrzeganie przez przedsiębiorstwa kolejowe prawa wewnętrznego i postanowień regulacyjnych, kompatybilnych z prawem Wspólnoty, w szczególności dotyczących wymagań techniczno-eksploatacyjnych, wymogów bezpieczeństwa w odniesieniu do personelu oraz taboru, warunków zdrowotnych oraz wymagań w stosunku do klientów.

W Polsce, podobnie jak w większości państw członkowskich, obowiązuje opłata jednorazowa za udzielenia licencji przez UTK. Licencja wydawana jest na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na udostępnianiu pojazdów trakcyjnych. Wysokość opłaty określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7.08.2003 r. w sprawie opłaty na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu kolejowego. Wynosi ona równowartość 1750 euro w złotych, z możliwością wniesienia opłaty w dwóch ratach po 50% każda (druga rata po 6 miesiącach od dnia udzielenia licencji).

Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobieranie opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej

Prawo dostępu do infrastruktury i usług dodatkowych

Przyznając prawo dostępu do infrastruktury kolejowej i usług dodatkowych dyrektywa 2001/14/WE zawiera konkretne wymogi dotyczące zarządców infrastruktury. Zapisy art. 3 dokładnie określają rolę sprawozdania o stanie sieci kolejowej, w którym oprócz charakterystyki infrastruktury podawane są informacje nt. warunków dostępu do niej, np. zasady, terminy, procedury i kryteria dotyczące alokacji zdolności przepustowej i systemów pobierania opłat. Obecnie sprawozdanie o stanie sieci jest dostępne w każdym państwie członkowskim posiadającym infrastrukturę kolejową. W tym kontekście podkreślenia wymaga współpraca zarządców infrastruktury w ramach międzynarodowej organizacji zrzeszającej zarządców infrastruktury RailNetEurope (RNE), polegająca na ujednolicaniu informacji zawartych w tym dokumencie.

Komisja Europejska zachęca do tego rodzaju współpracy od czasu wprowadzenia narzędzi informatycznych związanych z infrastrukturą, opłatami za użytkowanie, jak również punktami przyznawania tras międzynarodowych, co prowadzi do budowy zintegrowanego europejskiego systemu zarządzania infrastrukturą kolejową. Współpraca ta powinna być kontynuowana niezależnie od użytkowników (przedsiębiorstw kolejowych), jednakże powinna dawać im możliwość wyrażania swych oczekiwań jako klientów.

Biorąc pod uwagę różnorodność klauzul zawartych w kontraktach w poszczególnych państwach członkowskich, wydaje się, że w rozszerzonej Europie wykorzystanie standardowych kontraktów między zarządcami infrastruktury i przedsiębiorstwami kolejowymi zarówno dla kontraktów na korzystanie z infrastruktury, jak i dla kontraktów ramowych jest niezbędne. Dotyczy to również określenia planów zwiększania zdolności przepustowej przez zarządców infrastruktury, co umożliwi przedsiębiorstwom kolejowym oferowanie usług wysokiej jakości.

Ponadto dostęp przedsiębiorstw kolejowych do dodatkowych usług, takich jak dostawa energii, dostęp do terminali i stacji rozrządowych, powinien być zapewniony na przejrzystych i niedyskryminujących warunkach.

Opłaty za dostęp do infrastruktury

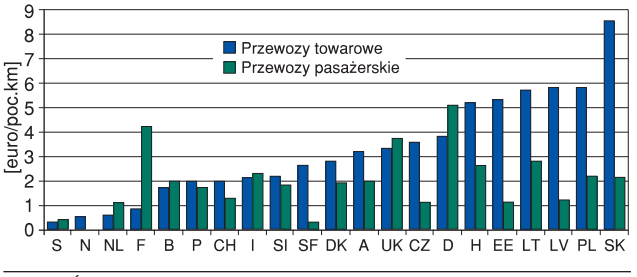
Dyrektywa 2001/14/WE wymaga od państw członkowskich ustalenia ogólnych ram pobierania opłat przy respektowaniu niezależności zarządzania ustanowionej w dyrektywie 91/440/EWG. Pobieranie opłat za użytkowanie infrastruktury opiera się na zasadzie kosztów krańcowych, tj. zbioru kosztów, które są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania usługi przewozowej. Opłata może zostać podwyższona w przypadku zatorów na wskazanym odcinku infrastruktury lub uwzględnienia kosztów niekorzystnego oddziaływania na środowisko, spowodowanego przez prowadzenie ruchu pociągów.

Państwa członkowskie mogą nawet decydować o ustaleniu opłat na poziomie, który pozwala zarządcy infrastruktury uzyskać pełny zwrot wszystkich kosztów związanych użytkowaniem i inwestycjami na infrastrukturę. Podwyższony poziom opłat może być stosowany jedynie, jeśli rynek będzie mógł to zaakceptować. Musi również zostać ustalony na podstawie jasnych i niedyskryminacyjnych warunków, które zapewnią optymalną konkurencję, w szczególności w międzynarodowych kolejowych przewozach towarowych.

Pobieranie opłat za użytkowanie infrastruktury zostało wprowadzone w celu zapewnienia uczciwej, międzygałęziowej konkurencji między koleją i drogą, szczególnie poprzez uwzględnianie różnych kosztów zewnętrznych powodowanych przez środki transportu, takie jak zanieczyszczenie środowiska i hałas. Odpowiednie zasady pobierania opłat dla infrastruktury kolejowej skorelowane z odpowiednimi zasadami dla innych infrastruktur transportowych oraz konkurencyjni operatorzy, wszystko to miało doprowadzić do równowagi wśród różnych rodzajów transportu.

Opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej w państwach członkowskich różnią się znacznie. W 2004 r. w Holandii, Francji czy Szwecji opłata za 1000-tonowy pociąg ustalona została na poziomie poniżej 1 euro za poc.km. Natomiast zarządca infrastruktury w Polsce, czy na Słowacji pobierał opłatę ponad 5 euro za poc.km. Opłaty w państwach bałtyckich są jeszcze wyższe. Podobne rozbieżności występują jeśli chodzi o pociągi pasażerskie. We Francji czy Wielkiej Brytanii opłata przewyższa 3 euro za poc.km, podczas gdy kilku innych zarządców infrastruktury ustaliło opłatę na poziomie niższym niż 1 euro za poc.km (Holandia, Szwecja, Finlandia).

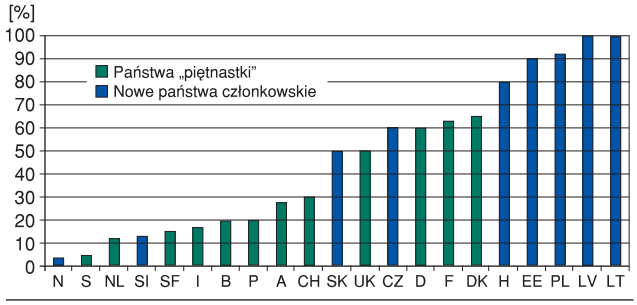
Szczegółowe informacje dotyczące opłat za dostęp dla pociągów towarowych i pasażerskich w 21 krajach europejskich przedstawiono na rysunku 1. Dane dotyczą stawek dla pociągu towarowego 1000 t brutto; dla pociągów pasażerskich są średnią pociągów InterCity (500 t brutto) i podmiejskich (140 t brutto)



Rys. 1. Średnie stawki dostępu do infrastruktury

Źródło : Europejska Konferencja Ministrów Transportu 2005 (ECMT European Conference of Ministers of Transport)

Analizując udział kosztów infrastruktury odzyskiwanych z opłat za dostęp w poszczególnych państwach członkowskich, można zaobserwować duże różnice. Podczas gdy np. w Holandii, Finlandii czy Szwecji wynoszą one poniżej 20%, to w kilku innych państwach, takich jak Węgry, Czechy, Polska czy kraje bałtyckie jest równy bądź przekracza 60%. Sytuację w 23 państwach europejskich przedstawiono na rysunku 2. Zgodnie z komentarzami ekspertów do tych danych zwrot kosztów = przychody z opłat jako stosunek wszystkich wydatków na eksploatowaną sieć, jej utrzymanie, prace renowacyjne oraz oprocentowanie i amortyzację. Można przewidywać, że koszty krańcowe będą kształtować się w przybliżeniu na poziomie 15–20% podanych wielkości kosztów.



Rys. 2. Udział procentowy kosztów całkowitych pokrywanych z opłat za dostęp dla infrastruktury

Źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu 2005 (ECMT European Conference of Ministers of Transport)

Państwa członkowskie ustalają główne zasady pobierania opłat na podstawie dyrektywy 2001/14/EC, ale to do zarządcy infrastruktury należy ich ustalanie. Wielu zarządców infrastruktury wciąż ma trudności w wypełnianiu swej roli jako niezależnego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, w świetle tradycyjnej funkcji i roli w obrębie (zintegrowanego) przedsiębiorstwa kolejowego. Z powodu ograniczonych możliwości budżetów, państwa członkowskie są coraz mniej skłonne do przekazywania wkładu finansowego swym zarządcom infrastruktury, podczas gdy dyrektywa 2001/14/EC wymaga utrzymywania zarządcy infrastruktury w równowadze finansowej.

Jako minimum, opłaty muszą pokrywać koszty operacyjne. Z drugiej strony, przy ustalaniu podwyższeń opłaty wynikających z niedoboru zdolności przepustowej (powstawanie zatorów), czy też negatywnych skutków dla środowiska, musi być uwzględniana górna granica takich opłat. Wielu zarządców infrastruktury ma trudności z obliczaniem tych kosztów lub też w osiągnięciu porozumienia z organem kontrolnym w zakresie zasad pobierania tych opłat. Odnosi się to zarówno do ustalania kosztów operacyjnych, jak i pełnego kosztu. W tym drugim przypadku ocena majątku wpływa zdecydowanie na poziom stawek, głównie z powodu długiego okresu amortyzacji majątku kolejowego, co jest zazwyczaj źródłem konfliktów.

Koszty budowy nowych linii kolejowych oraz podnoszenia jakości istniejących linii są głównie finansowane przez państwa członkowskie. Do wyjątków zaliczyć można linię Öresund czy tunel pod kanałem La Manche. W tym drugim przypadku stosowane są bardzo wysokie opłaty, a zdolność przepustowa nie jest w pełni wykorzystana. W konsekwencji ruch omija tunel korzystając z innych środków transportu.

Zasadniczo, zarządcy infrastruktury nie włączają kosztów zewnętrznych do swych opłat. Dyrektywa 2001/14/WE zezwala na pobieranie opłat za koszty zewnętrzne jedynie wówczas, gdy konkurencyjny rodzaj transportu również je pobiera. Jednocześnie tylko kilku zarządców infrastruktury wykorzystuje możliwość, aby zróżnicować opłaty w zależności od kosztów zewnętrznych. Kilka państw członkowskich pobiera opłatę paliwową tam, gdzie używana jest trakcja spalinowa. Niemniej jednak, stosując różne możliwości redukowania hałasu, np. przez stosowanie różnych systemów hamulcowych w wagonach towarowych lub ograniczanie emisji spalin przez silniki Diesla, stwarzane są bodźce do podwyższania proekologicznego charakteru kolei.

W przypadku, gdy zarządca infrastruktury nie jest niezależny od przedsiębiorstwa kolejowego, państwo musi wyznaczyć organ pobierający opłaty za dostęp. Uwzględniając jednak możliwości administracyjne tych organów nie zawsze mogą one w pełni spełniać swą rolę.

Niezależnie od powyższego każde państwo członkowskie musi utworzyć organ kontrolny, który ustala czy opłaty obliczone są zgodnie z zasadami określonymi w krajowym ustawodawstwie. Pełni on również rolę organu odwoławczego w przypadku, gdy przedsiębiorstwo kolejowe uważa, że system opłat stosowany przez zarządcę infrastruktury jest niezgodnymi z przepisami.

Transformacja byłego przedsiębiorstwa państwowego w strukturę holdingową, która miała miejsce w Polsce w 2001 r., zapewniająca pełną separację organizacyjną i finansową, a tym samym jednakowy i pozbawiony dyskryminacji dostęp do infrastruktury kolejowej, stawiała Polskę w czołówce państw, które wdrożyły unijne uregulowania w tym zakresie.

Głównym źródłem określającym ramy postępowania, oprócz *Ustawy o transporcie kolejowym*, było rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7.04.2004 r. *w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej*, które wypełniło lukę po zniesieniu przepisów będących aktami wykonawczymi do poprzedniej ustawy (rozporządzenia w sprawie zasad ustalania opłat za udostępnianie linii kolejowych przewoźnikom kolejowym i w sprawie szczegółowych zasad udostępniania linii kolejowych oraz współdziałania zarządów kolei między sobą i przewoźnikami kolejowymi), określając szczegółowe zasady dostępu do sieci przedsiębiorstwom kolejowym w sposób niedyskryminujący, a także rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23.09.2003 r. *w sprawie świadectw bezpieczeństwa*.

W myśl zaleceń dyrektywy określono zasady i procedury, które należy stosować w odniesieniu do ustalania i pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej i alokacji zdolności przepustowej w przewozach krajowych i międzynarodowych. W praktyce znalazło to odzwierciedlenie: w tworzonym co roku *Regulaminie przyznawania i korzystania z tras na udostępnianych liniach kolejowych*, w sposobie ustalania opłat, w obowiązku publikowania raportu o stanie sieci, wprowadzeniu świadectw bezpieczeństwa wydawanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

Zgodnie z dyrektywą 2001/14/EC wprowadzono obowiązek publikowania przez zarządcę infrastruktury *Regulaminu udostępniania tras*. Zasadami nadrzędnymi są tu: jednolite i niedyskryminacyjne traktowanie wszystkich przewoźników kolejowych (poprzez jednakowe, obowiązujące wszystkich stawki opłat dla takich samych rodzajów pociągów i udostępnianych linii/odcinków, takie same zasady realizacji przejazdów, rozliczeń i formuły dla wyznaczania opłat, ujednolicone zasady i terminy wnioskowania

o przydział tras i rezygnacji z wykorzystania przydzielonych wcześniej) oraz umowne relacje pomiędzy przewoźnikiem i zarządcą na podstawie umowy ramowej, której wzór jest załącznikiem do regulaminu podawanego do publicznej wiadomości.

Elementami umowy o charakterze nadrzędnym są: zapewnienie przewoźnikom równoprawnego dostępu, równe traktowanie przewoźników w realizacji przejazdów, rozliczeniach oraz egzekwowaniu wzajemnych zobowiązań i korzyści, bieżące informowanie o zmianach dotyczących parametrów techniczno-eksploatacyjnych linii, zasada odmowy udostępniania w przypadku stwierdzenia odstąpienia przez przewoźnika od warunków umowy, w tym przede wszystkim – dotyczących bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

Stawka jednostkowa opłaty za udostępnianie linii kolejowych została uzależniona od wielkości kosztów operacyjnych zarządcy infrastruktury i pracy eksploatacyjnej wszystkich przewoźników. W rezultacie całość uzasadnionych kosztów operacyjnych zarządcy infrastruktury pokrywana była przez przewoźników kolejowych, w ramach opłat pobieranych za udostępnienie linii kolejowych.

Ustawą z 16 grudnia 2005 r. *o zmianie ustawy o transporcie kolejowym* oraz *o zmianie innych ustaw* wprowadzono kolejne elementy wdrożenia dyrektyw 2001/13/WE, 2001/14/WE (a także dyrektyw II pakietu kolejowego). Najistotniejsze zmiany wprowadza wydane na tej podstawie nowe rozporządzenie Ministra Transportu z 30 maja 2006 r. *w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej*.

Gwarantem zapewnienia równości dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej oraz równoprawnego traktowania przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat, jest Urząd Transportu Kolejowego, którego zadaniem jest nadzorowanie tych kwestii.

Niezależny regulator kolejowy

Instytucja krajowego regulatora kolejowego przewidziana jest w artykule 30 dyrektywy 2001/14/WE. Organ regulatora według zapisów dyrektywy odpowiada w każdym państwie członkowskim za gwarantowanie uczciwego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury. Powinien być on niezależny od wszelkich zainteresowanych stron, natomiast może być związany z ministerstwem transportu.

Wszystkie państwa członkowskie stopniowo powoływały organ regulatora kolejowego, jednakże podejście do jego tworzenia było różne. W niektórych przypadkach można przyjąć, że w momencie kiedy regulator formalnie rozpoczynał swą działalność, nie posiadał wystarczających zasobów personalnych, finansowych i administracyjnych, aby odgrywać czynną rolę na rynku kolejowym. Jednakże sprawą zasadniczą jest to, aby regulator posiadał wiarogodność wobec podmiotów działających na rynku, wyrażającą się między innymi tym, że jeśli przedsiębiorstwo kolejowe napotyka problemy z dostępem do infrastruktury lub do usług dodatkowych, to regulator ma możliwość interwencji w celu rozwiązania tego problemu.

Dyrektywa określa główne cele działania regulatora. Należą do nich:

- pełnienie roli organu odwoławczego w stosunku do decyzji zarządcy infrastruktury lub przedsiębiorstwa kolejowego w zakresie dyskryminacyjnych warunków dostępu do infrastruktury, w szczególności, jeśli chodzi o sprawozdanie o stanie sieci, kryteriów w nim zawartych, procesu alokacji, systemu pobierania opłat i poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę; każdy wnioskodawca lub zainteresowany podmiot może złożyć skargę do regulatora, jeśli uważa, że został potraktowany niewłaściwie lub był przedmiotem dyskryminacji;
- prowadzenie nadzoru, aby opłaty określone przez zarządcę infrastruktury nie były dyskryminacyjne; regulator powinien również nadzorować negocjacje między wnioskodawcą i zarządcą infrastruktury dotyczące poziomu opłat i interweniować, jeśli to konieczne;
- monitorowanie konkurencji na rynku usług kolejowych; w ramach monitoringu regulator może podejmować decyzje w sprawie skarg lub z własnej inicjatywy podejmować działania w celu poprawy sytuacji;
- regulator ma prawo wymagać dostarczenia bez nadmiernej zwłoki istotnych informacji od zarządcy infrastruktury, wnioskodawców i wszelkich podmiotów włączonych do sprawy w ramach danego państwa członkowskiego.

Opinia uczestników rynku, tj. Wspólnoty Kolei Europejskich i Zarządców Infrastruktury (*Community of European Railways and Infrastructure Managers* – CER), Europejskich Zarządców Infrastruktury (*European Infrastructure Managers* – EIM) oraz Związku Europejskich Przewoźników Towarowych (*European Rail Freight Association* – ERFA) nt. istniejących organów regulatora kolejowego, opracowana na potrzeby Komisji Europejskiej nie jest niestety pozytywna.

Do głównych trudności w funkcjonowaniu organów regulatora rynku kolejowego w państwach członkowskich zaliczają oni:

- brak monitorowania rynku i tendencje do urzędniczego stylu pracy;
- brak odpowiednich i wymaganych kompetencji do prowadzenia wyznaczonych im zadań;
- często niedysponowanie zasobami, które umożliwiałyby wypełnianie swych zadań;
- organa regulatora nie posiadają lub posiadają w stopniu niewystarczającym informacji – są „niewidoczni" i stąd trudno nawiązać z nimi kontakt;
- procedury są przewlekłe i czasochłonne, co wydłuża w czasie podejmowanie decyzji;
- podział zadań regulatora między kilka instytucji często komplikuje, a nie ułatwia ich funkcjonowanie; część funkcji regulatora może być powierzona ministerstwu transportu, podczas gdy inne realizowane są przez władze nie będące częścią tego ministerstwa.

Komisja Europejska zainteresowana jest przypadkami osłabiania struktury regulatora w państwach członkowskich. Fakt, że regulator może być „przywiązany" do ministerstwa transportu może w praktyce podważać jego niezależność, w sytuacji, gdy na ministerstwie spoczywa część odpowiedzialności.

Regulatorzy pełnią kluczową rolę w zapewnianiu dobrze funkcjonującego rynku usług kolejowych. Jedynym sposobem wypełniania tej funkcji jest zapewnienie im odpowiednich zasobów pod względem obsady etatów i budżetu oraz czytelnej pozycji instytucjonalnej. W tym kontekście pozytywnie oceniane są przez Komisję Europejską takie państwa członkowskie jak Niemcy i Hiszpania, gdzie organa regulatora są niezależne od ministerstwa transportu, które odpowiedzialne jest za krajowe przedsiębiorstwa kolejowe.

We wszystkich państwach członkowskich, z wyjątkiem Luksemburga i Irlandii, działają ograna regulatora, choć w niektórych od niedawna. Na przykład w Belgii regulator powołany został w marcu 2006 r. z powodu trudności w rekrutacji. Przed powołaniem regulatora skargi rozpatrywane były przez ministra transportu.

Irlandia uzyskała odstępstwo pod tym względem do 15 marca 2008 r. Pewne odstępstwa uzyskała również Grecja, gdzie Ministerstwo Transportu i Komunikacji wyznaczono jako regulator. Jeśli chodzi o Luksemburg, projekt w sprawie implementacji pierwszego pakietu infrastrukturalnego przewiduje umieszczenie funkcji regulatora w ministerstwie transportu, które delegować będzie swe uprawnienia do komitetu złożonego z niezależnych ekspertów badających składane skargi.

Z punktu widzenia Komisji Europejskiej najważniejsze jest zapewnienie regulatorom możliwości niezależnego działania. Tam, gdzie warunek ten nie jest spełniony, Komisja podejmować będzie środki przewidziane Traktatem. Istotnym elementem jest także współpraca między krajowymi regulatorami w celu rozwijania wspólnego podejścia i stosowania najlepszych praktyk na poziomie europejskim.

W ramach art. 32 dyrektywy 2001/14/WE państwa członkowskie w celu zapewnienia bezpieczeństwa przewozów na swych terytoriach powinny stawiać określone wymagania techniczne i eksploatacyjne wobec przedsiębiorstw kolejowych. Potwierdzeniem stosowania się to tych wymagań są przyznawane przedsiębiorstwom kolejowym świadectwa bezpieczeństwa.

Według danych Komisji Europejskiej do września 2004 r. dziewiętnaście państw członkowskich, w tym Polska, wdrożyło przepisy dyrektywy w tym zakresie, natomiast pozostałe mają systemy odpowiadające istocie zapisów art. 32, choć nieformalnie. Stwierdzono, iż głównym problemem w jego wdrażaniu był brak procedur niezbędnych w procesie oceny przedsiębiorstwa kolejowego. Natomiast w państwach, gdzie procedury takie istniały, nie zawsze stosowano wystarczająco rygorystyczne wymogi. W praktyce więc, zdaniem Komisji, jedynie ograniczona liczba państw członkowskich w pełni dostosowała się do zapisów tego artykułu dyrektywy.

Ponadto niektóre nowe lub zagraniczne przedsiębiorstwa kolejowe miały trudności w uzyskaniu świadectwa bezpieczeństwa wymaganego do wykonywania przewozów na krajowej sieci. Wynikało to z braku odpowiednich przepisów krajowych lub z trudności natury administracyjnej. Brak przejrzystości procedur w procesie uzyskiwania świadectw bezpieczeństwa jedynie pogłębiał problem.

Stwierdzono również, że bardzo istotne jest, aby personel organu wydającego świadectwa bezpieczeństwa posiadał odpowiednie kompetencje techniczne, tak aby nie zagrażało to zachowaniu jego neutralnej pozycji. Osiągnięcie tego celu może ułatwić międzynarodowa wymiana personelu służąca dzieleniu się doświadczeniami.

Oceniając różne rozwiązania, które zastosowano, jeśli chodzi o usytuowanie funkcji wydawania świadectw bezpieczeństwa, uznano, że np. jej umiejscowienie w ramach niezależnego regulatora kolejowego niesie za sobą ryzyko w przypadku odwoływania się wnioskodawcy. Powierzenie tej funkcji zarządcy infrastruktury jest także niewłaściwe w sytuacji, gdy ma on jakiekolwiek powiązania organizacyjne z przedsiębiorstwem kolejowym.

Przy usytuowaniu organu certyfikującego, zdaniem Komisji Europejskiej, można rozważać kilka opcji, tj. utworzenie całkowicie niezależnego organu, przyłączenie do istniejącego rządowego lub quasi-rządowego organu odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa, przyłączenie do zarządcy infrastruktury, ale jedynie w przypadku braku powiązań z jakimkolwiek przedsiębiorstwem kolejowym lub powierzenie tej funkcji ministerstwu transportu, pod warunkiem, że jest to całkowicie niezależne od zarządzania jakimkolwiek państwowym przedsiębiorstwem kolejowym. W każdym przypadku procedura odwoławcza powinna być przeprowadzana przez organ całkowicie niezależny, taki jak regulator kolejowy lub sąd.

W Polsce Urząd Transportu Kolejowego (UTK) powołano 1 czerwca 2003 r. na podstawie zapisów *Ustawy o transporcie kolejowym* z 28 marca 2003 r. i jako organ administracji rządowej odpowiada za regulację transportu kolejowego, licencjonowanie transportu kolejowego, nadzór techniczny nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych oraz bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

W zakresie regulacji transportu kolejowego do zadań UTK należy między innymi zatwierdzanie i koordynowanie opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz nadzór nad ustalaniem przez zarządcę opłat podstawowych i dodatkowych, nadzór nad zapewnieniem równości dostępu do niej przewoźników kolejowych oraz nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządcę infrastruktury wszystkich przewoźników kolejowych. Jako organ odwoławczy UTK rozpatruje skargi przewoźników dotyczące przydzielania tras pociągów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

Do zadań polskiego regulatora należy również analizowanie informacji dotyczących rynku transportu kolejowego i współdziałanie z innymi organami w celu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym zarówno przez zarządców, jak i przewoźników oraz koordynowanie przez UTK funkcjonowania tego rynku.

Urząd Transportu Kolejowego pełni także nadzór techniczny nad eksploatacją linii kolejowych i bezpieczeństwem ruchu kolejowego. W ramach tego obszaru działalności wydawał, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 23.09.2003 r., świadectwa bezpieczeństwa. Wdrożona procedura udzielania świadectw miała na celu stosowanie się przez zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych do wymagań technicznych i eksploatacyjnych określonych dla przewozów kolejowych oraz wymogów bezpieczeństwa wobec pracowników i taboru. Wszyscy wnioskodawcy musieli bowiem zapewnić, że zatrudnieni przez nich pracownicy przeszli konieczne przeszkolenia, aby przestrzegać zasad ruchu stosowanych przez zarządcę infrastruktury i aby spełniać wymogi bezpieczeństwa nałożone na nich w związku z ruchem pociągów.

Przed uzyskaniem świadectwa przewoźnicy musieli wykazać, że tabor tworzący pociągi został zatwierdzony przez UTK i skontrolowany zgodnie z zasadami eksploatacji mającymi zastosowanie do użytkowanej infrastruktury.

Obecnie w ramach wdrażania dyrektywy 2004/49/WE zwanej „dyrektywą bezpieczeństwa" i będącej jednym z aktów prawnych tzw. II pakietu kolejowego Unii Europejskiej znowelizowane zostały przepisy *Ustawy o transporcie kolejowym* dotyczące bezpieczeństwa transportu kolejowego, w tym również w zakresie wydawanych certyfikatów bezpieczeństwa dla przewoźników kolejowych i autoryzacji bezpieczeństwa dla zarządców infrastruktury.

Tworzenie Jednolitego Europejskiego Systemu Transportowego

Jednym z priorytetów polityki transportowej Wspólnoty, któremu służyć miały akty prawne I pakietu kolejowego, jest stworzenie jednolitego, nie ograniczonego granicami miedzypaństwowymi obszaru, na którym istnieć ma zintegrowany rynek usług kolejowych.

Integracja rynku usług kolejowych przebiega etapowo z uwagi na ograniczające ją różnorodne czynniki o charakterze obiektywnym, w tym przede wszystkim niejednolitość techniczna i technologiczna oraz zróżnicowany poziom organizacyjny i zasady funkcjonowania kolei europejskich.

Niejednolitości technicznej i technologicznej miało przeciwdziałać wprowadzenie ujednolicenia i normalizacji technicznej oraz interoperacyjności między istniejącymi systemami transportowymi, co ma podstawowe znaczenie w rozwijaniu konkurencyjnej alternatywy wobec transportu drogowego.

Prawem międzynarodowym na obszarze Unii Europejskiej w zakresie standardów technicznych w kolejnictwie są Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności (*Technical Specification of Interoperalibility* – TSI), wprowadzane sukcesywnie na mocy decyzji Komisji Europejskie na podstawie dwóch dyrektyw:

1) 96/48 w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości,
2) 2001/16 w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych,

Dyrektywy te zostały znowelizowane dyrektywą 2004/50 w ramach wspomnianego wcześniej II pakietu kolejowego.

Wszystkie wymienione dyrektywy stanowią wytyczne do sporządzania specyfikacji technicznych oraz opracowania metod weryfikacji elementów systemu kolejowego pod kątem ich zgodności z wymaganiami specyfikacji.

Techniczne specyfikacje interopracyjności, opracowywane na podstawie mandatu Komisji Europejskiej, wcześniej przez Europejskie Zrzeszenie Interopracyjności Kolei (*Association Européenne pour l'Interoperabilité Ferroviaire* – AEIF), a obecnie przez Europejską Agencję Kolejową (*European Railway Agency* – ERA), mają za zadanie określić zasadnicze wymagania dla każdego podsystemu kolejowego, którego dotyczą i obszarów wzajemnego oddziaływania z innymi podsystemami, określić elementy składowe interoperacyjności i obszary wzajemnego oddziaływania, które muszą być objęte europejskimi specyfikacjami, w tym również normami europejskimi, koniecznymi do osiągnięcia interoperacyjności oraz wskazać strategię wdrażania TSI.

Aby przenieść na grunt prawa polskiego zapisy dyrektyw 2001/16/WE i 96/48/WE, konieczna była nowelizacja *Ustawy o transporcie kolejowym*, która weszła w życie 1.05.2004 r. Określiła ona podstawy praktycznego wdrożenia interoperacyjności przy zabezpieczeniu wszelkich niezbędnych procedur. Konieczne było wprowadzenie jednolitych pojęć i schematów dokonywania oceny zgodności podsystemów i składników interoperacyjności, oddawania ich do eksploatacji oraz określenie mechanizmów kontroli nad tymi procesami.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że wprowadzenie nowych uregulowań, jako wynik implementacji dyrektyw I pakietu kolejowego, wnosi wiele pozytywnych rozwiązań, ujednolicając i harmonizując sposób funkcjonowania zarówno zarządców infrastruktury, jak i przewoźników kolejowych na obszarze całej Wspólnoty.

W warunkach polskich nowe przepisy dotyczące liberalizacji rynku przewozów umożliwiły rozwój prywatnych przewoźników kolejowych, w głównej mierze działających na rynku przewozów towarowych. Ogromna większość licencjonowanych przedsiębiorstw kolejowych połączyła swoje siły z firmami zagranicznymi, szczególnie w zakresie organizacji przewozów międzynarodowych. Polska jest drugim po Niemczech państwem członkowskim w rozszerzonej Unii Europejskiej co do liczby przyznanych licencji.

Wprowadzenie nowych regulacji prawnych nie spowodowało, wbrew oczekiwaniom wyrażanym przez Komisję Europejską, zdecydowanego umocnienia pozycji transportu kolejowego na rynku transportowym. I pakiet kolejowy, przyczyniając się do o otwarcia rynku przewozów kolejowych w Polsce i dynamiczny rozwój prywatnych przewoźników nie spowodował przejęcia przewozów z transportu drogowego. W tym względzie nie został zatem osiągnięty jeden z celów pakietu, tj. spowodowanie przesunięcia ładunków z drogi na kolej, poprzez wyzwolenie sił i zasobów prywatnych przedsiębiorców.

Udział prywatnych przewoźników kolejowych w rynku przewozów towarowych (w tkm) wynosił w 2005 r. 12,3%, a w 2006 r. przewidywane jest zwiększenie o dalsze 3%. Jednocześnie odnotowuje się w Polsce dalsze zmniejszenie przewozów towarowych koleją na rzecz transportu drogowego (4,1%).

Pożądane byłyby w tej sytuacji działania na poziomie Unii Europejskiej w zakresie wyrównania warunków konkurencji w odniesieniu do korzystania z infrastruktury oraz uwzględnienia kosztów zewnętrznych generowanych przez transport drogowy. Bez takiej interwencji przewozy kolejowe nie mają warunków do spełnienia pokładanych w nich nadziei.

W przypadku zapewnienia niedyskryminującego dostępu do polskiej infrastruktury kolejowej wszystkim przewoźnikom kolejowym, zakładany cel dyrektywy 2001/12/WE został osiągnięty. Równość dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej oraz równoprawne traktowanie przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat zapewnia Urząd Transportu Kolejowego.

Rozpatrując natomiast zapewnienie niezależności zarządzania działalnością związaną z zarządzeniem infrastrukturą kolejową od świadczenia kolejowych usług przewozowych, której efektem miałoby być uniknięcie przepływu środków publicznych między tymi sferami działalności, sytuacja w Polsce jest złożona.

Tworząc formalną niezależność zarówno zarządcy infrastruktury, jak i przewoźników nie zapewniono jednocześnie środków publicznych, umożliwiających sprawne ich funkcjonowanie i rozwój. Brak wsparcia ze strony państwa, choćby na średnim poziomie innych państw Wspólnoty, tj. kilkudziesięciu euro na 1 mieszkańca rocznie (dla porównania w Polsce w 2006 r. jest to poziom 15 euro/mieszkańca), spowodował wysoki, w porównaniu do innych państw członkowskich, udział procentowy kosztów całkowitych pokrywany przez opłaty za dostęp do infrastruktury (w Polsce 90%, w Niemczech i Francji na poziomie 60%, Włochy poniżej 20%, Holandia ok. 2%).

Przyczyną takich dysproporcji jest udział środków publicznych w kosztach utrzymania infrastruktury kolejowej, a bezpośrednim efektem dla przewoźników wysoki poziom stawek dostę-

pu do infrastruktury. Wysoki poziom stawek dostępu powoduje, że koszty przewoźników stawiają ich na z góry przegranej pozycji konkurencyjnej w stosunku transportu drogowego. Porównując, według McKinsey&Company opłaty za użytkowanie infrastruktury drogowej wynosiły w 2005 r.: w Austrii 27,3 eurocenta/km, w Niemczech 12,4 eurocenta/km, w Czechach 0,4 eurocenta/km, w Polsce – 0 eurocentów/km.

Obecnie, dzięki dostosowaniu przepisów krajowych do zaleceń UE, stworzona została w Polsce ustawowa możliwość dofinansowania z budżetu państwa kosztów remontu i utrzymania infrastruktury kolejowej na podstawie umowy zawartej pomiędzy ministrem właściwym ds. transportu a zarządcą infrastruktury na okres nie krótszy niż 3 lata. Taka umowa została w bieżącym roku zawarta i stanowi dobry początek do systemowego uregulowania problemu finansowania infrastruktury kolejowej.

Jednakże jednym z warunków stworzenia optymalnego systemu transportowego, spełniającego wymagania wynikające z rozszerzenia Unii Europejskiej i zrównoważonego rozwoju, jest podjęcie działań mających na celu wdrożenie instrumentów polityki transportowej państwa, kształtujących uczciwe warunki konkurencji międzygałęziowej, w tym między innymi zharmonizowany system opłat za dostęp do infrastruktury dla wszystkich gałęzi transportu, w szczególności dotyczy to transportu drogowego i kolejowego, uwzględniający koszty zewnętrzne, ujednolicenie opłat za usługi transportowe, stanowiący faktyczną zachętę do korzystania z najbardziej sprzyjającej środowisku gałęzi transportu.

Konieczne jest także podjęcie działań w zakresie przygotowania zestawu instrumentów prawnych, finansowych i organizacyjnych umożliwiających stworzenie w Polsce warunków do zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju. Dotyczy to w szczególności wdrożenia ustawy o transporcie publicznym, określającej zasady i narzędzia regulacji świadczenia pasażerskich usług przewozowych o charakterze służby publicznej.

Kolejnym ważnym elementem jest restrukturyzacja przedsiębiorstw kolejowych zarówno dla sfery zarządzania infrastrukturą, jak i sfery przewozowej, której głównym celem jest wzrost konkurencyjności polskiego systemu kolejowego na rynku europejskim.

Biała Księga z 2001 r. *Europejska polityka transportowa do 2010 roku; czas na decyzje* jako jeden z celów wyznaczała osiągnięcie w 2010 r. udziałów przewozów kolejowych w rynku transportowym na poziomie tych z 1998 r.

W ocenie Komisji Europejskiej osiągnięcie tego celu jest wciąż w zasięgu możliwości sektora kolejowego, pod warunkiem, że będzie on nadal podążał w kierunku umiędzynarodowienia i zaspokajania potrzeb gospodarki i społeczeństwa. W dążeniu tym niezbędna jest kontynuacja wysiłków w zakresie stworzenia europejskiej przestrzeni kolejowej, która będzie służyć europejskiej mobilności i konkurencji.

Komisja uważa również, że wprowadzenie pierwszego pakietu kolejowego przez państwa członkowskie przynosi efekty, ale powinno być pogłębiane, koncentrując się na następujących aspektach:

- przeprowadzeniu restrukturyzacji istniejących przedsiębiorstw w poszanowaniu warunków rozdzielności księgowej i rozdzielenia podstawowych funkcji, takich jak alokacja zdolności i ustalanie opłat;
- ustanowieniu zasad dotyczących ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, uwzględniając opłaty za inne środki transportu, wpisując się w rzeczywistą strategię transportową wspierającą uczciwą konkurencję między środkami transportu i trwały rozwój;
- stworzeniu niezbędnych zdolności administracyjnych koniecznych do dobrego funkcjonowania organu kontroli i krajowego organu ds. bezpieczeństwa, zapewniając jednocześnie rzeczywistą niezależność tych organów;
- wprowadzeniu uzgodnień kontraktowych dotyczących stosunków finansowych pomiędzy państwem a zarządcą infrastruktury w celu finansowania utrzymania i unowocześniania infrastruktury kolejowej w kontekście wprowadzenia systemu opartego na wydajności;
- wyjaśnieniu stosunków finansowych między krajowymi i regionalnymi władzami transportowymi a przedsiębiorstwami kolejowymi poprzez zawieranie umów na usługi publiczne, które będą odpowiednio opublikowane;
- zakazie subsydiowania skrośnego między działalnością związaną z przewozem towarów i przewozem pasażerów, aby utrzymać konkurencyjność kolejowego transportu towarowego;
- stworzeniu warunków przejrzystego dostępu do centrów szkoleniowych i do świadectw bezpieczeństwa.

Komisja Europejska stwierdza ponadto, że na obecnym etapie dyrektywy mają niejednolite skutki praktyczne w poszczególnych państwach członkowskich, co było między innymi powodem, że nie we wszystkich państwach członkowskich pojawili się nowi uczestnicy rynku.

W tej sytuacji należy oczekiwać, że w stosownych przypadkach Komisja Europejska wszczynać będzie postępowania w sprawie naruszenia, jeśli uzna, że przeniesienie przepisów unijnych jest niepełne lub nieprawidłowe. Ważne jest bowiem zastosowanie nie tylko litery prawa, ale również ducha prawodawstwa wspólnotowego.

❑

W artykule wykorzystano sprawozdanie Komisji Europejskiej dotyczące wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego COM(2006)189 z 3.05.2006 r.