

Joanna Raczyńska

III pakiet kolejowy. Nowe unijne regulacje w zakresie organizacji kolejowych przewozów pasażerskich

W grudniu 2007 r. opublikowano 4 akty prawne, które w istotny sposób wpłyną na rynek przewozów kolejowych. Pierwszy z nich, dyrektywa 2007/58, liberalizuje zasady dostępu do rynku międzynarodowych przewozów pasażerskich, drugi – rozporządzenie 1370/2007 – określa zasady organizacji publicznych usług transportowych. Komisja Europejska przeforsowała tym samym swoją koncepcję, aby oba te dokumenty weszły w życie prawie jednocześnie, tak aby cały sektor pasażerskich przewozów kolejowych był regulowany spójnymi przepisami, zapewniającymi równowagę między otwarciem rynku a ochroną usług transportu publicznego.

Dyrektywa liberalizująca rynek międzynarodowych przewozów pasażerskich [1]

Przyjęta w 1991 r. dyrektywa 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty miała w założeniu ułatwić dostosowanie kolei wspólnotowych do wymogów jednolitego rynku oraz usprawnić ich funkcjonowanie. Kolejne zmiany wprowadzane do tego dokumentu, w dyrektywach 2001/12/WE [2] i 2004/51/WE [3] w ramach pierwszego, potem drugiego pakietu kolejowego miały na celu poszerzenie dostępu do sieci kolejowej, którego pełne otwarcie dla krajowych i międzynarodowych przewozów towarowych nastąpiło z początkiem 2007 r.

Dyrektywa 2004/51/WE z kwietnia 2004 r., oprócz prawa dostępu do infrastruktury dla wszystkich rodzajów kolejowych przewozów towarowych, zakłada również podjęcie działań na rzecz otwarcia, do 2010 r., rynku międzynarodowych usług pasażerskich wykonywanych przez transport kolejowy. Uznano wtedy, że termin ten „musi być uważany za cel umożliwiający przygotowanie się we właściwy sposób wszystkim operatorom”. Konsekwencją tych ustaleń były między innymi prace nad kolejną zmianą do przepisów z 1991 r., których efektem jest przedmiotowa dyrektywa. Stanowi ona kolejny etap otwarcia rynku kolejowego, biorąc pod uwagę wspomniane ustalenia oraz fakt, że nowe regulacje muszą być poparte utrwaloną i ujednoczoną praktyką, co będzie wymagać czasu.

Uwzględniając, że celem dyrektywy jest rozwój kolei wspólnotowych i pobudzenie nowych inicjatyw poprzez propagowanie konkurencji między przedsiębiorstwami kolejowymi oraz fakt, że cel ten nie mógłby zostać osiągnięty przez same państwa członkowskie, uznano za niezbędne uregulowanie tych kwestii na poziomie Wspólnoty. Przy podejmowaniu tej decyzji brano pod uwagę zarówno potrzebę zapewnienia sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych warunków dostępu do infrastruktury jak również potrzebę dostrzeżenia międzynarodowego wymiaru eksploatacji

niektórych istotnych odcinków sieci kolejowych oraz skoordynowanego działania ponadnarodowego.

Otwarcie rynku międzynarodowych usług pasażerskich było możliwe jedynie przy określeniu szczegółowych przepisów regulujących dostęp do infrastruktury, znacznych postępów w zakresie interoperacyjności oraz ścisłych ram dotyczących bezpieczeństwa transportu kolejowego na poziomie krajowym i europejskim.

Wszystkie te elementy funkcjonują obecnie w wyniku transpozycji i wprowadzenia w życie w poszczególnych państwach członkowskich zmian do dyrektywy 91/440/EWG z 2001 i 2004 (patrz przypisy) oraz dyrektyw 2001/13/WE [4], 2001/14/WE [5] i 2004/49/WE [6].

Termin i zakres regulacji

Począwszy od 1 stycznia 2010 r. przedsiębiorstwom kolejowym przyznano prawo dostępu do infrastruktury we wszystkich państwach członkowskich do celów świadczenia międzynarodowych usług pasażerskich. Wyjątek stanowią te państwa, w których międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie stanowią ponad połowę obrotu w ruchu pasażerskim. W ich przypadku prawo dostępu do infrastruktury jest przyznawane od 1 stycznia 2012 r.

Mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie otworzyły już rynki międzynarodowych usług pasażerskich na swoim terytorium, ustalono, że dyrektywa nie powinna być interpretowana jako nakładająca na te państwa obowiązek przyznania przed dniem 1 stycznia 2010 r. prawa dostępu przedsiębiorstwom kolejowym oraz ich bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanym podmiotom zależnym, które posiadają koncesję w takim państwie, w którym nie są przyznawane prawa dostępu o podobnym charakterze.

Dla właściwej interpretacji przepisów dyrektywy wprowadzono definicję międzynarodowych usług pasażerskich, które oznaczają takie usługi, podczas których pociąg przekracza co najmniej jedną granicę państwa członkowskiego, a jego głównym celem jest przewóz pasażerów między stacjami znajdującymi się w dwóch państwach Wspólnoty.

Równocześnie jednak wprowadza się zapis, zgodnie z którym wykonujący usługę międzynarodowego transportu pasażerskiego ma prawo do zapewniania podróżnym możliwości wsiadania i wysiadania na każdej stacji, znajdującej się na trasie międzynarodowej, w tym również na stacjach znajdujących się w tym samym państwie.

Wprowadzając zapis o kabotażu uznano, że istotne jest aby potencjalni konkurenci pragnący korzystać z uregulowań dyrektywy i realizować przewozy międzynarodowe z jednoczesnym oferowaniem podróżnym możliwości wsiadania i wysiadania na trasie przejazdu, mieli realną szansę na uzyskanie rentowności ekonomicznej oraz nie byli stawiani w niekorzystnej sytuacji

w porównaniu z przewoźnikami, którzy działają na danym rynku, zapewniając pasażerom taką możliwość. Uznano tym samym, że nowa regulacja nie powinna naruszać zarówno unijnych, jak i krajowych przepisów o konkurencji.

Z drugiej jednak strony wprowadzenie powszechnie dostępnych, międzynarodowych usług ze stacjami pośrednimi nie powinno pociągać za sobą otwarcia rynku krajowych usług pasażerskich. Powinno zatem dotyczyć tylko tych stacji, które na danej trasie międzynarodowej spełniają funkcję pomocniczą, gdyż głównym celem nowo wprowadzanej usługi jest transport osób na trasie międzynarodowej.

Dlatego też przy ustalaniu głównego celu danej usługi powinno brać się pod uwagę między innymi proporcje obrotu i proporcje natężenia ruchu wynikające z transportu pasażerów na trasach krajowych w stosunku do pasażerów na trasach międzynarodowych oraz długość trasy. Ocenę czy głównym celem usługi jest przewóz podróżnych między stacjami znajdującymi się w różnych państwach członkowskich powierzono odpowiednim krajowym organom kontrolnym, które dokonują jej na wniosek zainteresowanej strony, tj. właściwych organów lub zainteresowanych przedsiębiorstw kolejowych.

Z zakresu stosowania dyrektywy wyłączono natomiast wszelkie tranzytowe usługi kolejowe oznaczające przejazd przez terytorium Unii Europejskiej bez zapewnienia podróżnym możliwości wsiadania lub wysiadania na tym terytorium oraz te przejazdy, których świadczenie zaczyna się i kończy poza terytorium Wspólnoty.

Ograniczenie prawa dostępu

Otwarcie międzynarodowych usług pasażerskich na konkurencję, które obejmuje na trasie międzynarodowej prawo zapewnienia podróżnym możliwości wsiadania oraz wysiadania na stacjach znajdujących się w tym samym państwie członkowskim, może mieć zdaniem twórców dyrektywy wpływ na organizację i finansowanie kolejowych usług publicznych.

Państwa członkowskie mają zatem możliwość ograniczenia prawa dostępu do rynku, w przypadkach gdy prawo to zagroziłoby równowadze ekonomicznej umów o świadczenie usług publicznych. Dotyczy to połączeń między stacją początkową i docelową, które objęte są co najmniej jednym publicznym zamówieniem na usługi, zgodnym z obowiązującym prawem wspólnotowym.

Stwierdzenie, czy równowaga ekonomiczna byłaby zagrożona należy do kompetencji właściwego organu kontrolnego na podstawie obiektywnej analizy ekonomicznej i wcześniej ustalonych kryteriów, takich jak: wpływ na rentowność jakiegokolwiek usługi objętej daną usługą publiczną, w tym wynikający z tego wpływ na koszt netto ponoszony przez organ publiczny, który zawarł umowę, popyt wśród podróżnych, ustalanie ceny biletów, uzgodnienia w zakresie wystawiania biletów, lokalizacja i liczba stacji po obu stronach granicy oraz terminy i częstotliwość proponowanej nowej usługi.

Wniosek o zbadanie tych kwestii mogą składać organa, które udzieliły publicznego zamówienia na usługi, zarządca infrastruktury, przedsiębiorstwo kolejowe realizujące publiczne zamówienie na usługę oraz każdy inny zainteresowany organ mający prawo ograniczenia dostępu na mocy zapisów dyrektywy.

Dla podjęcia decyzji przez organ kontrolny otrzymuje on od właściwych organów i przedsiębiorstw kolejowych świadczących usługi publiczne wymagane w uzasadnionym stopniu informacje.

Organ kontrolny analizuje je, konsultując w razie potrzeby wszystkie zainteresowane strony, oraz przekazuje im decyzję wraz z uzasadnieniem, jak to określa dyrektywa w „rozsądnym”, wcześniej ustalonym terminie. Dyrektywa wymaga jednak, aby nie był to termin dłuższy niż dwa miesiące od otrzymania wszystkich odpowiednich informacji. Organ kontrolny uzasadnia swoją decyzję oraz określa termin i warunki, zgodnie z którymi właściwy organ, zarządca infrastruktury, czy też przedsiębiorstwo kolejowe, które realizuje zamówienie publiczne na usługę lub wnioskujące o uzyskanie dostępu, mogą wnioskować o ponowne rozpatrzenie.

Uwzględniając ocenę i decyzję organu kontrolnego, państwa członkowskie mogą przyznać lub zmienić prawo dostępu do pożądaných międzynarodowych usług pasażerskich, bądź odmówić przyznania tego prawa.

Państwa członkowskie mogą także ograniczyć prawo do zapewnienia podróżnym możliwości wsiadania i wysiadania na stacjach znajdujących się w tym samym państwie na trasie międzynarodowego połączenia pasażerskiego, tam gdzie prawo wyłączone przewozu osób między tymi stacjami zostało przyznane na mocy umowy koncesyjnej zawartej przed wejściem w życie dyrektywy, tj. 4 grudnia 2007 r. Warunkiem wprowadzenia takiego ograniczenia jest jednak zastosowanie jasnej procedury przetargowej i zgodność z odpowiednimi zasadami prawa wspólnotowego. Ograniczenie to może być stosowane przez cały pierwotny okres trwania zamówienia lub przez 15 lat, w zależności od tego, który z tych okresów jest krótszy.

Nakładanie opłat

W celu wniesienia wkładu w świadczenie usług pasażerskich na liniach objętych obowiązkiem świadczenia usług publicznych, państwa członkowskie mogą upoważniać organ odpowiedzialny za te usługi do nałożenia opłaty na przedsiębiorstwa kolejowe świadczące nową międzynarodową usługą pasażerską na trasach objętych właściwością tego organu.

Opłata, zgodnie z zapisami dyrektywy, ma stanowić rekompensatę dla wymienionego organu za obowiązki świadczenia usług publicznych określone w umowach o świadczenie tych usług zawartych zgodnie z prawem wspólnotowym. Przychód osiągnięty z takiej opłaty oraz wypłacony jako rekompensata nie może przekraczać poziomu pozwalającego pokryć całość lub część kosztów poniesionych w związku z odnośnymi obowiązkami świadczenia usług publicznych przy uwzględnieniu odpowiednich przychodów i rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań.

Opłata musi być zgodna z prawem wspólnotowym, a zwłaszcza z zasadami sprawiedliwości, przejrzystości, braku dyskryminacji oraz proporcjonalności między średnią ceną usługi dla pasażera a wysokością opłaty. Ponadto całość nałożonych opłat nie może zagrażać rentowności usługi pasażerskiego transportu kolejowego objętej tymi opłatami. Odpowiednie organa przechowują niezbędne informacje pozwalające na prześledzenie pochodzenia i przeznaczenia opłat.

Umowa ramowa

Umowy ramowe, zawierane przez przedsiębiorstwa kolejowe z zarządcą infrastruktury, obejmują w zasadzie okres pięciu lat i podlegają przedłużeniu na okresy równe pierwotnemu okresowi ich obowiązywania. Jednak w określonych przypadkach zarządca infrastruktury może zgodzić się na krótszy lub dłuższy okres. Okresy

dłuższe niż pięć lat muszą być uzasadnione istnieniem umów handlowych, specjalnych inwestycji lub ryzyka.

W przypadku usług świadczonych z wykorzystaniem infrastruktury specjalistycznej, które wymagają znaczących i długoterminowych inwestycji należyte uzasadnione przez wnioskodawcę, umowy ramowe mogą być zawierane na okres 15 lat. Przedłużenie tego okresu jest dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach, zwłaszcza gdy realizowane są długoterminowe inwestycje i inwestycje takie objęte są zobowiązaniami umownymi, w tym wieloletnim planem amortyzacji.

Stworzenie możliwości planowania oraz domagania się pewności prawnej oraz współmiernych do zakrojonych na szeroką skalę i długoterminowych inwestycji ma na celu zachęcenie do inwestycji w usługi wykorzystujące wyspecjalizowaną infrastrukturę, taką jak linie kolejowe dużych prędkości.

Dla przedsiębiorstw kolejowych realizujących przed 1 stycznia 2010 r. usługi na podstawie parametrów przepustowości stosowanych z uwagi na specjalistyczne inwestycje lub istniejące umowy handlowe, począwszy od 1 stycznia 2010 r., wstępna umowa ramowa może być sporządzana na okres 5 lat z możliwością jej jednokrotnego przedłużenia. Odpowiedzialnym za wyrażenie zgody na wejście w życie takiej umowy jest organ kontrolny.

Organ kontrolny

Biorąc pod uwagę istotną rolę jaką dyrektywa przypisuje organowi kontrolnemu tj. określanie celu usługi międzynarodowej, w stosownych przypadkach potencjalnego wpływu ekonomicznego na obowiązujące umowy o świadczenie usług publicznych, czy też wyrażanie zgody na zawarcie wstępnej umowy ramowej, został on wyposażony w niezbędne do realizacji tych zadań kompetencje.

Organy kontrolne zapewniają więc, że każdy właściwy organ, który udzielił publicznego zamówienia na kolejową usługę pasażerską, każdy inny zainteresowany właściwy organ mający prawo ograniczania dostępu oraz każde przedsiębiorstwo kolejowe realizujące publiczne zamówienie na usługi na trasie międzynarodowej usługi pasażerskiej, został odpowiednio poinformowany. Dzieje się tak zawsze, gdy przedsiębiorstwo kolejowe zamierza wystąpić z wnioskiem o przyznanie zdolności przepustowej w celu świadczenia międzynarodowych usług pasażerskich. Jest ono w takiej sytuacji zobowiązane do poinformowania o tym fakcie zarządców infrastruktury i organa kontrolne.

Organ kontrolny powinien również działać w sposób pozwalający uniknąć wszelkich konfliktów interesów oraz wszelkiego ewentualnego zaangażowania w zawieranie umów o świadczenie usług publicznych. W szczególności powinna być zapewniona jego funkcjonalna niezależność, jeżeli do celów organizacyjnych lub prawnych jest on ściśle powiązany z właściwym organem uczestniczącym w zawieraniu umów o świadczenie usług publicznych.

Dyrektywa wymaga również od krajowych organów kontrolnych wymiany informacji oraz jeśli zaistnieje taka potrzeba, koordynowania zasad i praktyki oceniania czy zagrożona została ekonomiczna równowaga umów na świadczenie usług publicznych. Na podstawie zdobytych doświadczeń organa kontrolne powinny stopniowo opracowywać wytyczne w tym zakresie.

Wdrażanie dyrektywy i raport Komisji Europejskiej

Państwa członkowskie zobowiązane zostały do wprowadzenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy przed 4.06.2009 r., tj. przed upływem 18 miesięcy od jej wejścia w życie. Teksty głównych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej dyrektywą powinny być niezwłocznie przekazywane Komisji.

Przepisy przyjmowane przez państwa członkowskie powinny zawierać odniesienie do dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Określenie metody dokonywania odniesienia należy do decyzji państwa członkowskiego.

Komisja Europejska została zobowiązana do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej oraz Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów stosownych sprawozdań. Pierwsze z nich przedłożone do 1 stycznia 2009 r. dotyczyć będzie:

- wykonania dyrektywy w państwach członkowskich oraz skutecznej pracy różnych organów zaangażowanych w jej realizację, a w szczególności skutków dyrektywy w tych państwach, w których międzynarodowe kolejowe przewozy pasażerskie stanowią ponad połowę obrotu w ruchu pasażerskim przedsiębiorstw kolejowych oraz wykonania;
- rozwoju rynku, w szczególności tendencji w ruchu międzynarodowym, działań i udziału w rynku wszystkich jego uczestników, w tym nowych podmiotów, które otrzymały dostęp do danych linii.

Drugie sprawozdanie, które Komisja Europejska ma obowiązek przedłożyć do 31 grudnia 2012 r., zawierać będzie informacje nt. wykonania zapisów dyrektywy odnośnie ograniczeń w prawie dostępu do rynku, w przypadkach gdy prawo to zagroziłoby równowadze ekonomicznej umów o świadczenie usług publicznych oraz opłatach nakładanych na przedsiębiorstwa kolejowe świadczących nową międzynarodową usługę pasażerską na trasach objętych umowami o świadczenie usług publicznych zawartych zgodnie z prawem wspólnotowym.

Stosowanie tej dyrektywy będzie podlegało ocenie na podstawie sprawozdania, które Komisja ma przedstawić po dwóch latach od daty otwarcia rynku międzynarodowych usług pasażerskich. Będzie ono zawierało ocenę rynku, w tym stanu przygotowań do dalszego otwarcia rynku usług pasażerskiego transportu kolejowego. W sprawozdaniu tym Komisja dokona także analizy różnych modeli organizacji tego rynku oraz skutków dyrektywy dla umów o świadczenie usług publicznych i ich finansowania.

Komisja uwzględni również wykonanie rozporządzenia nr 1370/2007 z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz istotne różnice pomiędzy państwami członkowskimi (zagęszczenie sieci dróg, liczba pasażerów, średnia odległość podróży). W sprawozdaniu tym Komisja proponuje, jeśli będzie taka potrzeba, środki uzupełniające, mające na celu ułatwienie takiego otwarcia oraz dokona oceny skutków takich środków.

Rozporządzenie dotyczące usług publicznych [7]

W zapisach dyrektywy 2007/58/WE stwierdzono konieczność zapewnienia spójności między zasadą otwarcia międzynarodowych usług pasażerskich na konkurencję i przepisów rozporządzenia 1370/2007, które zezwala zarówno państwom członkowskim, jak i władzom lokalnym na zawieranie umów na świadczenie usług publicznych. Jest to istotne, uwzględniając, że umowy te mogą

zawierać prawa wyłączne świadczenia określonych usług, co może mieć wpływ na przyjętą w dyrektywie zasadę otwarcia międzynarodowych usług pasażerskich na konkurencję. Uwzględniając zatem, że termin i zakres liberalizacji przewozów międzynarodowych w znacznej mierze determinowany będzie warunkami przyjętymi w wymienionym rozporządzeniu, prace nad tym dokumentami prowadzone były równoległe, mimo iż rozporządzenie nie było formalnie zaliczane do aktów prawnych tzw. trzeciego pakietu kolejowego.

Do głównych celów określonych w Białej księdze Komisji z 12 września 2001 r. *Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje* należy zapewnienie bezpiecznych, sprawnych i charakteryzujących się wysoką jakością usług transportu pasażerskiego poprzez uregulowanie kwestii konkurencji w sposób zapewniający również przejrzystość i efektywność usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, z uwzględnieniem czynników społecznych i środowiskowych oraz rozwoju regionalnego lub poprzez zapewnienie szczególnych warunków taryfowych dla niektórych grup pasażerów.

Obecnie wiele usług w zakresie transportu pasażerskiego, koniecznych z punktu widzenia ogólnego interesu gospodarczego, nie może być świadczone na zasadach komercyjnych. W celu zapewnienia takiej możliwości, właściwe organa państw członkowskich muszą mieć możliwość podejmowania odpowiednich działań, w tym między innymi przyznawania podmiotom świadczącym usługi publiczne wyłącznych praw, przyznawania podmiotom świadczącym usługi publiczne rekompensaty finansowej oraz określania ogólnych zasad w zakresie prowadzenia transportu publicznego, mających zastosowanie do wszystkich podmiotów świadczących takie usługi.

Wiele państw członkowskich wprowadziło, na podstawie przejrzystych procedur przetargowych zapewniających uczciwą konkurencję, przepisy przewidujące przyznawanie wyłącznych praw oraz udzielanie zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych przynajmniej w niektórych obszarach ich rynku transportu publicznego. Zmiany przepisów krajowych doprowadziły jednak do stosowania rozbieżnych procedur i wywołały niepewność co do praw podmiotów świadczących usługi publiczne oraz co do obowiązków właściwych organów. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 [8] nie dotyczy sposobu udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych we Wspólnocie, ani tym bardziej nie określa sytuacji, w jakich świadczenie tych usług powinno być przedmiotem przetargu. Niezbędne jest zatem dostosowanie wspólnotowych ram prawnych do aktualnych warunków.

Do umożliwienia zorganizowania usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w sposób jak najbardziej odpowiadający potrzebom społeczeństwa, wszystkie właściwe organa muszą mieć możliwość wyboru podmiotów świadczących usługi publiczne. Aby zapewnić stosowanie zasad przejrzystości, równego traktowania konkurencyjnych podmiotów świadczących usługi i proporcjonalności przy przyznawaniu rekompensat lub wyłącznych praw, konieczne jest, by umowa o świadczenie usług publicznych, zawierana pomiędzy właściwymi organami a wybranym podmiotem świadczącym usługi publiczne, określała charakter zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i uzgodnioną rekompensatę. Forma lub nazwa umowy może być różna w zależności od systemów prawnych państw członkowskich.

Uwzględniając zatem, że dyrektywa 2007/58/WE zapewnia każdemu wspólnotowemu przedsiębiorstwu kolejowemu dostęp do infrastruktury wszystkich państw członkowskich dla umożliwienia świadczenia usług w zakresie międzynarodowych przewozów pasażerskich, omawiane rozporządzenie nie kontynuując otwierania rynku usług w sektorze przewozów kolejowych, ustanawia ramy prawne do przyznawania rekompensat lub wyłącznych praw do umów o świadczenie usług publicznych.

Cel i zakres stosowania

Rozporządzenie ma na celu określenie, w jaki sposób, zgodnie z prawem wspólnotowym, właściwe organa mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego dla zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, zdefiniowanej w rozporządzeniu jako usługa o ogólnym znaczeniu gospodarczym świadczona publicznie w sposób niedyskryminacyjny i ciągły. Działania podejmowane przez właściwe organa mają również dążyć do tego aby usługi publiczne miały bardziej masowy charakter, były bezpieczniejsze, odznaczały się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadach rynkowych.

Mając to na uwadze rozporządzenie określa warunki, na podstawie których właściwe organa, nakładając zobowiązania do świadczenia usług publicznych lub zawierając umowy dotyczące wykonywania tych zobowiązań, rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty lub przyznają wyłączne prawa w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia tych usług.

Zakres stosowania odnosi się do usług publicznych świadczonych w kraju lub na skalę międzynarodową w sektorze transportu pasażerskiego koleją oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego.

W odróżnieniu od rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69, którego zakres stosowania obejmuje usługi publiczne w zakresie śródlądowego wodnego transportu pasażerskiego, uznano, iż nowe rozporządzenie nie będzie obejmować udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w tym konkretnym sektorze. Nie mniej jednak przepisy niniejszego rozporządzenia dopuszczają możliwość stosowania nowego rozporządzenia do publicznego pasażerskiego transportu wodnego śródlądowego oraz na krajowych wodach terytorialnych.

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do usług publicznych w zakresie transportu towarowego, do którego miały zastosowanie przepisy wymienionego rozporządzenia z 1969 r. Ustalono, że po trzech latach od wejścia w życie nowego rozporządzenia, w odniesieniu do organizacji sektora usług transportu towarowego powinny obowiązywać zasady ogólne określone w Traktacie.

Ponadto z zakresu stosowania wyłączono usługi związane z potrzebą dostępu do specyficznej infrastruktury i świadczone głównie ze względu na ich znaczenie historyczne lub atrakcyjność turystyczną. Uznając, że działania te mają niezaprzeczalnie inny cel niż świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, nie będą one podlegać zasadom i procedurom mającym zastosowanie do usług publicznych.

Rozporządzenie nie ma również zastosowania do koncesji na roboty budowlane w rozumieniu dyrektyw 2004/17/WE [9] i 2004/18/WE [10].

Państwa członkowskie mogą wyłączyć z zakresu zastosowania rozporządzenia ogólne zasady dotyczące rekompensat finansowych odnoszących się do zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które przewidują taryfy maksymalne dla uczniów, studentów, praktykantów i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. O zasadach ogólnych informuje się zgodnie z art. 88 Traktatu ¹⁾, a każda taka informacja zawiera dokładne dane na temat danego środka, a zwłaszcza szczegółowy opis metody obliczeń.

Umowy o świadczenie usług publicznych

Zawarcie umowy uznaje się, podobnie jak w istniejących już przepisach, za obowiązkowe w przypadku świadczenia usług publicznych. Jeśli właściwe władze podejmują decyzję o przyznaniu wybranemu operatorowi prawa wyłącznego lub rekompensaty, niezależnie od jej charakteru, w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, muszą to zrobić w ramach umowy o tych świadczenie usług.

Umowy te muszą w sposób jednoznaczny określać zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, które musi wypełniać świadczący je podmiot, jak również obszar geograficzny, którego zobowiązania te dotyczą. Ponadto w umowie wymagany jest obiektywne i przejrzyste określenie parametrów, według których obliczane są ewentualne rekompensaty oraz rodzaj i zakres wszelkich ewentualnych praw wyłącznych przyznawanych przez właściwy organ podmiotowi świadczącemu usługi publiczne. Ma to zapobiec ustaleniu nadmiernego poziomu rekompensaty.

W przypadku zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych udzielanych bezpośrednio podmiotom wewnętrznym lub w zakresie transportu kolejowego, parametry te określone są w taki sposób, aby każda rekompensata w żadnym razie nie mogła przekroczyć kwoty koniecznej do pokrycia kosztów netto realizacji każdego zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi dochodów operatora, jak również rozsądnego zysku.

Z punktu widzenia podmiotu świadczącego usługi publiczne ważnym jest, że w umowie określa się również zasady podziału kosztów związanych ze świadczeniem tych usług. Koszty te mogą obejmować w szczególności koszty personelu, energii, opłaty za użytkowanie infrastruktury, koszty utrzymania i napraw pojazdów przeznaczonych do transportu publicznego, a także taboru oraz instalacji niezbędnych do świadczenia usług transportu pasażerskiego, koszty stałe oraz – co bardzo istotne – odpowiedni zwrot z kapitału własnego.

Umowy powinny również określać zasady podziału przychodów ze sprzedaży biletów, tzn. czy może je zatrzymać podmiot świadczący usługi publiczne, czy mają być przekazywane właściwym organom, czy też będą dzielone pomiędzy obie strony.

Zarówno umowy o świadczenie usług publicznych, jak i dokumenty przetargowe określają jasno czy i w jakim zakresie dopuszczalne jest podwykonawstwo, jak również warunki mające zastosowanie do podwykonawstwa. W przypadku zlecenia świadczenia usług podwykonawcom, podmiot zawierający umowę zobowiązany jest do samodzielnego wykonywania znaczącej części publicznych usług transportu pasażerskiego. Wyjątkiem jest na-

tomiast taka umowa o świadczenie usług publicznych, która obejmuje równocześnie projekt, budowę i zarządzanie usługami publicznymi w zakresie transportu publicznego. Może ona dopuszczać pełne podwykonawstwo przy świadczeniu tych usług.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, właściwe organa, określone zgodnie z prawem krajowym, mają swobodę ustanawiania kryteriów społecznych i jakościowych w celu utrzymania i podnoszenia standardów w odniesieniu do świadczenia usług publicznych, na przykład: określenia minimalnych warunków pracy, praw pasażerów, potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej, wymagań w zakresie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa pasażerów i pracowników oraz zobowiązań wynikających z porozumień zbiorowych, a także innych przepisów i porozumień w sprawie miejsc pracy i ochrony socjalnej w miejscu, w którym usługa jest wykonywana.

Właściwy organ, jeśli jest to zgodne z prawem krajowym, ma prawo wymagać by podmioty świadczące usługi publiczne przestrzegały określonych norm jakości, a normy te muszą zostać zawarte w dokumentacji przetargowej i w umowie o świadczeniu usług publicznych.

Podobnie jest w przypadku zapewnienia przejrzystych i porównywalnych warunków konkurencji pomiędzy podmiotami oraz unikania ryzyka dumpingu socjalnego. W przypadku gdy zawarcie umowy o świadczenie usług publicznych może spowodować zmianę podmiotu świadczącego te usługi, odpowiednie organa mają możliwość nakładania zobowiązań na podmioty świadczące usługi publiczne dotyczące przyznania pracownikom zatrudnionym wcześniej w celu świadczenia usług praw, z których mogliby oni korzystać w przypadku przejścia przedsiębiorstwa w rozumieniu dyrektywy 2001/23/WE [11].

Dyrektywa nie zakazuje państwom członkowskim ochrony warunków przenoszenia praw pracowniczych innych niż warunki nią objęte, a tym samym ewentualnego uwzględnienia standardów socjalnych określonych w krajowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, w układach zbiorowych lub umowach zawieranych pomiędzy partnerami społecznymi.

W przypadku, gdy właściwe organa wymagają, by podmioty świadczące usługi publiczne zastosowały się do określonych standardów socjalnych, zarówno umowy o świadczenie usług publicznych, jak i dokumenty przetargowe powinny zawierać listę pracowników, których to dotyczy, jak również jasne i szczegółowe informacje na temat umownych praw pracowników oraz warunków, na jakich pracowników uznaje się za związanych ze świadczonymi usługami.

Zdając sobie sprawę z faktu, iż długoterminowe umowy mogą prowadzić do zamknięcia rynku na zbyt długi okres, zmniejszając tym samym pozytywne skutki wynikające z konkurencji oraz mając na uwadze zminimalizowanie zakłóceń konkurencji przy jednoczesnym utrzymaniu jakości usług, uznano, że umowy na świadczenie usług publicznych powinny być ograniczone w czasie. I tak w przypadku usług autokarowych i autobusowych nie przekracza on 10 lat, natomiast w odniesieniu do usług kolejowego transportu pasażerskiego i innych środków transportu szynowego nie przekracza 15 lat. Odstępstwo od tej zasady stanowi

¹⁾ „Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu artykułu 87, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ustępie 2. Dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej”.

przypadek, gdy transport kolejowy lub wykonywany za pomocą innych środków transportu szynowego stanowi ponad 50% wartości danych usług, okres ważności umów na usługi publiczne obejmujących kilka rodzajów transportu jest ograniczony do piętnastu lat.

Przywidyuje się możliwość przedłużania umowy, jednak maksymalnie o połowę i pod określonymi warunkami związanymi z amortyzacją środków trwałych. Może to zatem nastąpić w przypadku, gdy podmiot świadczący usługi publiczne inwestował w środki trwałe, których okres amortyzacji jest wyjątkowo długi, a które mają istotne znaczenie dla wszystkich środków trwałych potrzebnych do realizacji usług transportowych, stanowiących przedmiot umowy na usługi publiczne i związanych wyłącznie z usługami transportowymi, które stanowią przedmiot tej umowy.

Amortyzacja zaangażowanego kapitału, która jest uzasadnieniem dla przedłużenia umowy powinna mieć związek z inwestycjami w infrastrukturę lub tabor kolejowy i pojazdy, które to oba rodzaje inwestycji są wyjątkowe, gdyż wiążą się ze znacznymi kwotami oraz jeżeli umowa jest zawarta w wyniku procedury przetargowej zapewniającej uczciwą konkurencję.

Dla zachowania przejrzystości w takich przypadkach, właściwy organ w ciągu roku od zawarcia umowy przekazuje Komisji Europejskiej umowę o świadczenie usług publicznych i przedstawia powody uzasadniające dłuższy okres jej obowiązywania.

Okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych, można zostać również przedłużony maksymalnie i połowę w regionach najbardziej oddalonych z uwagi na ich specyfikę i uwarunkowania, oczywiście jeśli jest to uzasadnione kosztami związanymi ze szczególnym położeniem geograficznym tych regionów.

Sposoby udzielania zamówień

Rozporządzenie pozwala wszystkim właściwym organom na wybór operatora świadczącego usługi publiczne w sektorze transportu pasażerskiego na podstawie umów o świadczenie usług publicznych.

Wyboru tego można dokonać na dwa sposoby, tj. na podstawie procedur przetargowych lub przez bezpośrednie udzielenie zamówienia, tj. z pominięciem tej procedury.

Zasadniczo, właściwe organa, które zlecają świadczenie usług publicznych osobie trzeciej, udzielają zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie tych usług w drodze przetargu. Procedura przetargowa jest otwarta dla każdego podmiotu, sprawiedliwa i zgodna z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji. Po złożeniu ofert i ewentualnej preselekcji procedura ta może obejmować rokowania, zgodnie ze wspomnianymi zasadami, w celu określenia elementów najbardziej dostosowanych do specyfiki lub złożoności potrzeb.

Rozporządzenie dokładnie określa przypadki, w których możliwe jest odstępianie od procedury przetargowej. Pierwszym z nich jest decyzja pojedynczego lub grupy organów świadczących usługi publiczne w zakresie zintegrowanego transportu pasażerskiego, o samodzielnym świadczeniu usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego lub o powierzeniu ich świadczenia podmiotowi wewnętrznemu z pominięciem procedury przetargowej. Jednak zapewnienie uczciwych warunków konkurencji wymaga, by samodzielne świadczenie usług podlegało ścisłej kontroli.

W przypadku powierzenia świadczenia usług publicznych podmiotowi wewnętrznemu przez organ lokalny, zastosowanie mają następujące przepisy:

1) podmiot ten jest odrębną prawnie jednostką podlegającą kontroli organu lokalnego analogicznie do kontroli, jaką sprawuje nad własnymi służbami; dla stwierdzenia czy jest to kontrola właściwa bierze się pod uwagę takie elementy, jak stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych, stosowne postanowienia w statutach, struktura własnościowa, wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania; do stwierdzenia, iż kontrola ta jest właściwa i nie jest wymagane posiadanie przez organ publiczny pełnej własności, w szczególności w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, o ile istnieje przewaga wpływu publicznego i sprawowanie kontroli można stwierdzić na podstawie innych kryteriów;

2) podmiot wewnętrzny i każda jednostka znajdująca się pod najmniejszym nawet wpływem tego podmiotu realizują swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze działania właściwego organu lokalnego – niezależnie od tego, że niektóre linie lub inne elementy składowe tej działalności mogą wchodzić na terytorium sąsiednich właściwych organów lokalnych – oraz że nie biorą udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu publicznego organizowanych poza terytorium tego organu lokalnego;

3) niezależnie od tego podmiot wewnętrzny może uczestniczyć w przetargach zapewniających uczciwą konkurencję na dwa lata przed wygaśnięciem umowy o świadczenie usług publicznych zawartej w następstwie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia; warunkiem jest podjęcie ostatecznej decyzji o tym, że usługi w zakresie transportu pasażerskiego świadczone przez ten podmiot zostały zlecone w drodze przetargu zapewniającego uczciwą konkurencję oraz że podmiot ten nie zawarł żadnej innej umowy w rezultacie udzielonego mu bezpośrednio zamówienia, które doprowadziło do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych.

Przepisy te mają również zastosowanie do organu krajowego właściwego miejscowo, tj. na obszarze nieobejmującym całego kraju, pod warunkiem jednak, że podmiot wewnętrzny nie bierze udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego organizowanych poza terytorium, którego dotyczy umowa o świadczenie usług publicznych.

Ponadto, jeśli podmiot wewnętrzny rozważy podwykonawstwo, to ma obowiązek samodzielnego świadczenia przeważającej części usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego.

Odstąpienie od zastosowania procedury przetargowej jest również możliwe w przypadku, gdy umowa dotyczy niewielkich kwot lub nieznacznych odległości. Dotyczy to umowy o świadczenie usług publicznych, których średnia wartość roczna szacowana jest na mniej niż 1 mln euro lub które dotyczą świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie.

W przypadku wyższych kwot lub większych odległości, właściwe organa mają możliwość uwzględnienia szczególnych interesów małych i średnich przedsiębiorstw. W przypadku, jeśli umowa dotyczy przedsiębiorstw eksploatujących nie więcej niż 23 pojazdy, progi te mogą zostać podwyższone do średniej wartości rocznej szacowanej na nie więcej niż 2 mln euro lub świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze mniejszym niż 600 tys. km rocznie.

Celowe dzielenie umów lub sieci przez właściwe organa dla uniknięcia przetargu powinno być zabronione.

Bezpośrednie przyznanie zamówienia i podpisanie umowy o świadczenie usług publicznych możliwe jest również w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka wystąpienia takiej sytuacji. Wtedy, właściwe organa stosują krótkoterminowe środki nadzwyczajne do czasu udzielenia nowego zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych zgodnie ze wszystkimi warunkami określonymi w rozporządzeniu. Środki te obejmują bezpośrednie udzielanie zamówień lub wyrażenie formalnej zgody na przedłużenie umowy o świadczenie usług publicznych lub zobowiązania do świadczenia określonych usług publicznych. Środki te jednak mogą być podejmowane na okres nieprzekraczający dwóch lat.

Rozporządzenie określa jeszcze jeden przypadek, gdy bezpośrednio udzielanie zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych przez właściwe organa uznaje się za zasadne. Z uwagi na różnice w zakresie organizacji terytorialnej państw członkowskich w tym względzie, właściwe organa mogą podjąć decyzję o niekorzystaniu z procedury przetargowej wtedy, gdy zawarcie umów o świadczenie usług publicznych dotyczy transportu kolejowego z wyjątkiem innych rodzajów transportu szynowego, takich jak metro lub tramwaje.

Umowy takie zawierane są maksymalnie na okres 10 lat, z wyjątkiem sytuacji, w których możliwe jest ich przedłużenie, tj. przy uwzględnieniu warunków amortyzacji środków trwałych zapewnianych przez podmiot świadczący usługi publiczne lub umowa o ich świadczenie dotyczy regionów najbardziej oddalonych i jest to uzasadnione kosztami związanymi z położeniem geograficznym tych regionów.

Decyzje podejmowane w państwach członkowskich dotyczące sposobu udzielania zamówienia, które mają doprowadzić do zawarcia umowy o świadczeniu usług publicznych, powinny podlegać szybkiej i skutecznej kontroli na żądanie każdej osoby, która jest lub była zainteresowana uzyskaniem danego zamówienia i która doznała szkody lub której grozi szkoda w wyniku zarzucanego naruszenia. Zarzut naruszenia może dotyczyć zarówno prawa wspólnotowego, jak i przepisów krajowych, które wprowadzają je w życie.

W przypadku, gdy organem odwoławczym nie jest sąd, decyzje są zawsze uzasadniane na piśmie. Ponadto, w takim przypadku państwo członkowskie wprowadza przepisy umożliwiające zaskarżenie środków podjętych przez organ odwoławczy lub wszelkich uchybień w wykonywaniu nadanych mu uprawnień przed sądem lub innym organem będącym sądem, niezależnym zarówno od instytucji zamawiającej, jak i organu odwoławczego.

W przypadku, gdy organ publiczny postanawia powierzyć osobie trzeciej świadczenie usług publicznych, wybór świadczącego je podmiotu musi następować zgodnie z prawem wspólnotowym w zakresie umów publicznych i koncesji. W szczególności przepisy niniejszego rozporządzenia nie mogą naruszać obowiązków organów publicznych wynikających z dyrektyw dotyczących udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych, jeżeli zakres stosowania tych dyrektyw obejmuje umowy o świadczenie tych usług.

Dotyczy to zamówień w zakresie autobusowego lub tramwajowego transportu pasażerskiego objętych zakresem dyrektywy 2004/17/WE [12] oraz 2004/18/WE [13], o ile takie zamówienia nie są udzielane w formie koncesji na usługi zgodnie z definicją

zawartą w tych dyrektywach. W przypadku, gdy zamówienia mają zostać udzielone zgodnie wymienionymi dyrektywami, przepisy rozporządzenia dotyczące sposobu udzielenia zamówień nie mają zastosowania.

Rekompensata

Rekompensaty określone w rozporządzeniu mają umożliwić przedsiębiorstwu odpowiedzialnym za usługi publiczne działanie na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im na realizację swoich zadań. Przyznanie rekompensat ma z jednej strony zapewnić świadczenie usług stanowiących usługi użyteczności publicznej, z drugiej zaś ma umożliwić uniknięcie nieuzasadnionego zakłócenia konkurencji. Rekompensaty nie mogą również przekroczyć poziomu koniecznego do pokrycia kosztów netto poniesionych przy realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy czym niezbędne jest uwzględnienie przychodów uzyskanych dzięki nim oraz rozsądnego zysku.

Każda rekompensata, wynikająca z umowy o świadczenie usług publicznych, musi być zgodna z przepisami dotyczącymi umów o świadczenie tych usług, bez względu na sposób udzielenia zamówienia. W przypadku, gdy właściwe organa planują udzielenie zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych z pominięciem procedury przetargowej, powinny one również przestrzegać szczegółowych zasad, zapewniających by kwota rekompensaty była odpowiednia i odzwierciedlała starania o efektywność i jakość usług. Zasady określone są w załączniku do rozporządzenia.

Podstawową zasadą jest aby wysokość rekompensaty nie przekraczała kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto. Wynik ten równoważny jest sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie świadczenie usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu, który je świadczy. Wpływ ten oceniany jest przez porównanie stanu, w którym świadczone są usługi publiczne, ze stanem, jaki istniałby w przypadku niewypełnienia tego zobowiązania.

W celu obliczenia wyniku finansowego netto od kosztów poniesionych w związku ze świadczeniem usług publicznych odejmuje się wszystkie dodatnie wpływy finansowe wygenerowane na sieci obsługiwanej w ramach umowy o świadczenie usług publicznych oraz przychody taryfowe lub jakiegokolwiek inne wygenerowane podczas wypełniania umowy/zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, dodając następnie rozsądny zysk. Rozsądny zysk to w rozumieniu rozporządzenia stopa zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne. Przy obliczaniu kosztów i przychodów należy stosować obowiązujące zasady rachunkowości i przepisy podatkowe.

Biorąc pod uwagę, że świadczenie usług publicznych może mieć wpływ na ewentualną inną działalność podmiotu, która nie jest związana ze zobowiązaniami z tytułu świadczenia usług publicznych, w celu uniknięcia zarówno nadmiernych rekompensat, jak i ich braku, przy wyliczeniu wyniku finansowego netto uwzględnia się wyniki finansowe wyrażone ilościowo dla danych sieci obsługiwanych przez ten podmiot.

Ponadto dla zwiększenia przejrzystości oraz uniknięcia subsydiowania skośnego we wspomnianych przypadkach, rachunki związane ze wspomnianymi usługami publicznymi muszą zostać

odpowiednio rozdzielone i spełniać przynajmniej następujące warunki:

- konta przypisane do każdej z tych dziedzin działalności muszą być prowadzone oddzielnie, a odpowiadające im aktywa oraz koszty stałe przydzielane są zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i przepisami podatkowymi;
- wszelkie koszty zmienne, odpowiednia suma na poczet kosztów stałych i rozsądny zysk związany z jakąkolwiek inną dziedziną działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne nie mogą być w żadnym przypadku rozliczane w ramach danych usług publicznych;
- koszty usług publicznych są wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych i nie ma możliwości przeniesienia dochodów na inną dziedzinę działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne.

Bardzo istotny, z punktu widzenia podmiotów świadczących usługi publiczne, jest zapis w załączniku rozporządzenia, w którym zakłada się, że metoda rekompensowania musi promować utrzymanie i rozwój zarówno skutecznego systemu zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne, który może być poddany obiektywnej ocenie, jak i usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości.

Przyznawanie rekompensat podlega bezpośredniej kontroli Komisji Europejskiej. Na jej pisemny wniosek państwa członkowskie zobowiązane są dostarczyć, w terminie trzech miesięcy lub w określonym we wniosku dłuższym terminie, wszelkich informacji, które Komisja uzna za niezbędne do dokonania oceny czy przyznana rekompensata jest zgodna z rozporządzeniem.

Publikacje

Przed udzieleniem zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych, z wyjątkiem środków nadzwyczajnych i umów związanych ze świadczeniem usług na niewielką odległość, właściwe organa podejmują niezbędne kroki, by ogłosić swój zamiar udzielenia zamówień prowadzących do zawarcia takich umów przynajmniej z rocznym wyprzedzeniem, tak aby potencjalne podmioty świadczące usługi publiczne mogły podjąć odpowiednie działania.

Publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej powinna zawierać przynajmniej nazwę i adres właściwego organu, przewidywany tryb udzielenia zamówienia oraz usługi i obszary potencjalnie objęte zamówieniem. W przypadku zmiany określonych powyżej informacji po ich opublikowaniu, właściwy organ niezwłocznie publikuje odpowiednie sprostowanie. Sprostowanie takie nie ma wpływu na datę rozpoczęcia procedury bezpośredniego przyznania zamówienia lub rozpoczęcia procedury przetargowej.

Decyzja o niepodawaniu informacji do publicznej wiadomości może być podjęta jedynie wtedy, gdy umowa o świadczenie usług publicznych dotyczy usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze mniejszym niż 50 tysięcy kilometrów rocznie.

Obowiązek publikacji nie ma również zastosowania w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług publicznych lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji.

Zamówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych udzielane bezpośrednio powinny podlegać wymogowi zwiększonej przejrzystości. Dlatego też w tym przy-

padku właściwy organ, w okresie roku od przyznania umowy, podaje do wiadomości publicznej następujące informacje:

- 1) nazwa podmiotu zawierającego umowę, jego struktura własności i, w odpowiednich przypadkach, nazwa podmiotu lub podmiotów sprawujących kontrolę prawną;
- 2) okres obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych;
- 3) opis usług transportu pasażerskiego, jakie mają być świadczone;
- 4) opis parametrów rekompensaty finansowej;
- 5) cele w zakresie jakości, takie jak punktualność i niezawodność oraz stosowane premie i kary pieniężne;
- 6) warunki związane z istotnymi aktywami.

Na wniosek zainteresowanej strony właściwy organ zobowiązany jest przekazać jej uzasadnienie swojej decyzji o bezpośrednim udzieleniu zamówienia, które doprowadziło do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych.

Raz w roku każdy właściwy organ zobowiązany jest do podania do publicznej wiadomości zbiorczego sprawozdania zbiorcze na temat:

- zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, za które jest odpowiedzialny;
- wybranych podmiotów świadczących usługi publiczne;
- rekompensat i wyłącznych praw, które wspomniane podmioty otrzymują w zamian za świadczenie usług publicznych.

Sprawozdanie to, wprowadzając rozróżnienie między transportem autobusowym i szynowym, pozwala na monitorowanie i ocenę wyników funkcjonowania, jakości oraz finansowania sieci transportu publicznego, jak również informuje o rodzaju i zakresie wszelkich ewentualnie udzielonych prawach wyłącznych.

Przepisy przejściowe

Uznając, że zarówno właściwe organa, jak i podmioty świadczące usługi publiczne będą potrzebowały czasu na dostosowanie się do przepisów nowego rozporządzenia, ustanowiono przepisy przejściowe.

Zamówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu kolejowego i drogowego powinny być udzielane zgodnie z rozporządzeniem od 3 grudnia 2019 r., tj. 10 lat od daty jego wejścia w życie. W tym okresie państwa członkowskie podejmują środki zmierzające stopniowego osiągnięcia zgodności z przepisami rozporządzenia. Ma to na celu uniknięcie poważnych problemów strukturalnych, zwłaszcza związanych ze zdolnością przepustową w transporcie.

Mając na względzie stopniowe udzielanie zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych, zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie zobowiązane są przedstawić Komisji Europejskiej sprawozdanie z postępów we wdrażaniu rozporządzenia. Sprawozdanie to powinno zostać przedłożone Komisji w okresie w terminie sześciu miesięcy od upływu pierwszej połowy okresu przejściowego. Na podstawie tych sprawozdań Komisja może zaproponować odpowiednie środki skierowane do państw członkowskich.

Stosowanie przepisów rozporządzenia nie obejmuje tych zamówień, które doprowadziły do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych udzielonych zgodnie z prawem wspólnotowym i krajowym. Nie dotyczy on umów zawartych przed 26 lipca 2000 r. oraz po 26 lipca 2000 r. i przed 3 grudnia 2009 r. Warunkiem jest jednak zawarcie umowy na podstawie procedury

przetargowej lub innej procedury zapewniającej uczciwą konkurencję. W zależności od terminu i podstawy ich zawarcia określony został okres, w którym mogą obowiązywać.

Termin zawarcia umowy	Podstawa zawarcia umowy	Okres obowiązywania
Przed 26.07.2000 r.	Procedura przetargowa	Do czasu wygaśnięcia umowy
Przed 26.07.2000 r.	Inna procedura	Do czasu wygaśnięcia umowy, nie dłużej niż 30 lat
Po 26.07.2000 r. i przed 3.12.2009 r.	Procedura przetargowa	Do czasu wygaśnięcia umowy, nie dłużej niż 30 lat
Po 26 lipca 2000 r. i przed 3.12.2009 r.	Inna procedura	Do czasu wygaśnięcia umowy, jeśli jest on porównywalny z okresami obowiązującymi w rozporządzeniu

Rozporządzenie wprowadza również zapis, iż umowy o świadczenie usług publicznych mogą obowiązywać aż do wygaśnięcia, jeżeli ich rozwiązanie pociągnęłoby za sobą niepożądane skutki prawne lub gospodarcze. Warunkuje to jednak wyrażenie zgody przez Komisję Europejską.

W okresie przejściowym właściwe organa mogą wprowadzać nowe przepisy rozporządzenia w różnym czasie. Może się okazać, że podmioty świadczące usługi publiczne, działające na rynkach niepodlegających jeszcze przepisom nowego rozporządzenia, starają się o umowy o świadczenie usług publicznych na rynkach, które szybciej otworzyły się na regulowaną konkurencję.

Aby poprzez proporcjonalne działanie zapobiec wszelkim dysproporcjom w otwieraniu rynku transportu publicznego, w drugiej połowie okresu przejściowego właściwe organa mają możliwość wykluczenia z uczestnictwa w procedurach udzielania zamówień w drodze przetargu podmioty świadczące usługi publiczne, które nie są w stanie wykazać, że wartość usług transportu publicznego, za które przyznano im rekompensatę lub prawo wyłączne zgodnie z nowym rozporządzeniem, stanowi przynajmniej połowę wartości wszystkich usług transportu publicznego, za które otrzymują rekompensatę lub prawo.

Wyłączenie takie nie dotyczy podmiotów aktualnie świadczących usługi publiczne, które mają być przedmiotem przetargu oraz w przypadku zamówień, które prowadzą do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych z zastosowaniem środka nadzwyczajnego, tj. w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka wystąpienia takiej sytuacji.

W przypadku, gdy właściwe organa korzystają z możliwości opisanego wyżej wyłączenia z uczestnictwa w procedurach udzielania zamówienia, powinno się to odbywać w sposób niedyskryminacyjny. Właściwe organa wykluczając wszystkie potencjalne podmioty świadczące usługi publiczne, które spełniają charakteryzujące się tym, że ponad połowa wartości świadczonych przez nie usług transportu publicznego dotyczy usług, które nie zostały przyznane zgodnie z nowym rozporządzeniem, informują je o swojej decyzji na początku procedury. Ponadto informują o zamiarze zastosowania tego przepisu Komisję Europejską.

Sprawozdanie Komisji Europejskiej

W celu oceny wdrożenia rozporządzenia oraz postępów w zakresie świadczenia usług publicznego transportu pasażerskiego we Wspólnocie, zwłaszcza jakości tych usług oraz wyników bezpo-

średniego udzielania zamówień prowadzących do zawarcia umów o ich świadczenie, Komisja Europejska została zobowiązana do przedstawienia sprawozdania po upływie okresu przejściowego. Powinno ono zawierać informacje dotyczące aktualnych tendencji w świadczeniu usług publicznych i w razie potrzeby, odpowiednie wnioski dotyczące zmiany rozporządzenia.

Uchylenie rozporządzeń 1191/69 oraz 1107/70

Nowe rozporządzenie zastępuje rozporządzenie (EWG) nr 1191/69, które powinno w związku z tym zostać uchylone. Dzięki zastosowaniu trzyletniego okresu przejściowego dla publicznych usług transportu towarowego możliwa będzie stopniowa likwidacja rekompensat.

Wszelkie rekompensaty przyznane w związku ze świadczeniem usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego innych niż usługi objęte nowym rozporządzeniem, które to rekompensaty mogłyby implikować pomoc państwa, powinny uwzględniać wykładnię Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, zawartą w szczególności w orzeczeniu w sprawie Altmark Trans GmbH. Badając takie przypadki, Komisja Europejska będzie stosować zasady podobne do zasad określonych w nowej regulacji lub, w stosownych przypadkach, w innych aktach dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Ponadto nowe rozporządzenie obejmuje zakres stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 1107/70 [14]. Uwzględniając, że rozporządzenie to jest nieaktualne, a dodatkowo ogranicza ono stosowanie art. 73 Traktatu²⁾ w sposób dostosowany do stałej ewolucji sektora i nie daje odpowiedniej podstawy prawnej do zatwierdzania obecnych modeli inwestycji, zwłaszcza inwestycji w infrastrukturę transportową w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, postanowiono je uchylić. Uchylenie zatem dotyczy umożliwienia zastosowania art. 73 Traktatu, jednak bez uszczerbku zarówno dla nowego rozporządzenia, jak i rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69 [15].

W celu dalszego ułatwienia stosowania odpowiednich zasad Wspólnoty, Komisja Europejska w grudniu 2007 r. zaproponowała roboczy projekt *Wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych*.

Podsumowanie

Liberalizacja międzynarodowych przewozów pasażerskich, generalnie rzecz biorąc powinna mieć pozytywny wpływ, dając impuls do aktywnej konkurencji przedsiębiorstw kolejowych i w konsekwencji poprawy jakości przewozów pasażerskich i ich atrakcyjności, również w odniesieniu do innych gałęzi transportu.

Nie można jednak nie zauważyć, że ustalenie w dyrektywie ram liberalizacji rynku kolejowego było trudne, między innymi ze względu na występowanie bardzo znaczących różnic w sposobie organizowania przewozów kolejowych w poszczególnych państwach członkowskich oraz w poziomie rozwoju ich systemów kolejowych, jak również potrzeby wprowadzenia koniecznych ulepszeń. W tym kontekście najtrudniejszym była argumentacja państw Europy Centralnej i Wschodniej, dla których nowe przepisy nie zapewniały równych warunków startu w stosunku do krajów byłej Piętnastki, co wynikało między innymi z wieloletniego nie-

²⁾ „Zgodna z niniejszym Traktatem jest pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej”.

doinwestowania technicznego i eksploatacyjnego oraz trudności finansowych kolei tych państw.

Z tego punktu widzenia korzystniejszym mogłoby okazać się stopniowe otwieranie międzynarodowych przewozów pasażerskich skorelowane z procesem restrukturyzacji niedoinwestowanych polskich przedsiębiorstw kolejowych, tj. na początek liberalizacja usług międzynarodowych, w późniejszym terminie wprowadzenie kabotażu, i w następnej kolejności otwarcie rynku krajowych przewozów pasażerskich.

Ostatecznie jednak efekt negocjacji prowadzonych zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i w radzie Unii Europejskiej należy uznać za zadowalający, chociaż perspektywa 2010 r., jako termin otwarcia rynków i liberalizacji międzynarodowych przewozów pasażerskich z kabotażem, pozostawia dla przewoźników tych państw mało czasu na przygotowania.

Biorąc jednak pod uwagę propozycje, jakie pojawiały się w trakcie dyskusji nad dyrektywą, w szczególności w Parlamencie Europejskim, tj. jak najszybszej liberalizacji już od 2008 r. w przypadku rynku przewozów międzynarodowych oraz 2012 r. jako termin otwarcia rynku kolejowych przewozów krajowych, ostatecznie przyjęty termin można uznać za korzystny kompromis. Ponadto niewyznaczenie żadnej wiążącej daty dla otwarcia rynku przewozów krajowych i zobowiązanie Komisji Europejskiej do przygotowania raportu na temat postępów we wdrażaniu dyrektywy dotyczącej przygotowania poszczególnych rynków do pełnej liberalizacji daje szansę na otwieranie rynku przewozów pasażerskich, w tempie dostosowanym do poczynionych przygotowań. Podobne założenia przyjęto przy liberalizacji rynku przewozów towarowych. Słusznym jest zatem przeanalizowanie wpływu otwartego rynku na sektor przewozów międzynarodowych, ocenienie efektów wdrożeń przyjętej dyrektywy, a dopiero potem decydowanie o dalszych kierunkach zmian i konkretnych rozwiązaniach.

Liberalizacja rynku międzynarodowych przewozów kolejowych, zgodnie z propozycją Rady Unii Europejskiej, uwzględniła dwie kwestie: z jednej strony otwarcia rynku, z drugiej ochrony usług transportu publicznego. Stąd też w dyrektywie znalazły się trzy niezbędne elementy, tj.:

- procedura służąca określeniu, czy otwarcie rynku międzynarodowych kolejowych usług pasażerskich stanowi zagrożenie dla usług transportu publicznego;
- wyjaśnienie sposobów przyznawania prawa dostępu do tego rynku;
- przepis, zgodnie z którym państwa członkowskie będą mogły nakładać opłaty na podmiot świadczący nową międzynarodową usługę pasażerską.

W kontekście otwarcia rynku kolejowych przewozów międzynarodowych bardzo istotnym elementem stało się ustanowienie ram prawnych dla środków interwencyjnych właściwych władz, tj. przyznawania praw wyłącznych i rekompensat związanych ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych, które mają największy wpływ na konkurencję i wymianę pomiędzy państwami członkowskimi.

Niewątpliwie rozwiązania w tym zakresie, funkcjonujące od wielu lat w państwach „Piętnastki” opierają się na przepisach zapewniających przewoźnikom ochronę. Nie można tego powiedzieć o nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie kwestie te wymagają jeszcze wprowadzenia stosownych zmian, w szczególności w zakresie zapewnienia właściwego poziomu rekompensat oraz takich okresów obowiązywania kontrak-

tów, które umożliwią długofalowe planowanie i podejmowanie decyzji inwestycyjnych.

W rozporządzeniu nie uwzględniono problemu niedostatecznej rekompensaty dla przedsiębiorstw kolejowych z tytułu świadczenia usług publicznych. W państwach centralnej i wschodniej Europy, większość przedsiębiorstw kolejowych nie otrzymuje stosownej zapłaty za usługi zalecone przez władze publiczne. W rezultacie wiele z nich zmuszone jest do utrzymywania strat wynikających z publicznego zakresu usług, powodując tym zagrożenie dla swej rentowności finansowej.

Podobnie rzecz się ma z nieuwzględnieniem w rozporządzeniu potrzeby określenia minimalnego czasu trwania umowy o świadczenie usług publicznych, zważywszy, że operatorzy kolejowi w celu spełnienia wymagań odnośnie odpowiedniej jakości usług i efektywnego konkurowania, muszą podejmować decyzje inwestycyjne oparte na długookresowym planowaniu. Niezbędnym jest więc pewność stabilności finansowej, którą mogłyby zapewnić wymagane przepisami długoletnie umowy.

Z punktu widzenia państw „Piętnastki” wspomniane problemy nie występują, stąd być może trudność w wypracowaniu takich zapisów rozporządzenia, które byłoby w pełni dostosowane do realiów wszystkich państw członkowskich Wspólnoty oraz uwzględniające aspekty gospodarcze i polityczne każdego z nich.

Pozostaje mieć nadzieję, że wypracowany ostatecznie kompromis zapewni realizację celów polityki Wspólnoty wobec sektora kolejowego i przyczyni się do poprawy funkcjonowania transportu publicznego oraz zwiększenia efektywności przeznaczanych na jego finansowanie środków publicznych, a jednocześnie będzie akceptowany przez jego uczestników i możliwy do praktycznego wdrożenia.



Literatura

- [1] Dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r., zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej.
- [2] Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r., zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG.
- [3] Dyrektywa 2004/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r., zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty.
- [4] Dyrektywa 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r., zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych.
- [5] Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz świadczeń bezpieczeństwa.
- [6] Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei Wspólnoty.
- [7] Rozporządzenie nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i 1107/70.

Dokończenie na s. 75 >