

# Modele strukturalne dla europejskich krajowych sektorów kolejowych

## Stanowisko Wspólnoty Kolei Europejskich (CER)

CER z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji Europejskiej „zapewnienia niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej” w taki sposób, aby „zapewnić rozwój konkurencji, kontynuację inwestycji i efektywność kosztów świadczenia usług” (2011 *Transport White Paper*, COM(2011) 144 final, s. 18). Nadszedł czas na racjonalną analizę tego, co strukturalne formy wspierają w powstającym unijnym jednolitym obszarze kolejowym.

CER w pełni popiera zasady wolnej i uczciwej konkurencji, które mogą być w pełni zrealizowane, pod warunkiem niedyskryminującego dostępu do infrastruktury. Jednak CER podkreśla fakt, że zarówno pionowo zintegrowane i pionowo oddzielone koleje znajdują się zarówno wśród najlepiej działających i najstabszych krajowych sektorów kolejowych w zakresie wydajności ruchu i pod względem efektywności kosztowej. Dlatego CER nie wierzy w jeden uniwersalny model dla wszystkich państw członkowskich.

CER uważa, że pionowo zintegrowane systemy powinny zawierać skuteczne mechanizmy, które efektywnie chronią prawa operatorów, natomiast pionowo rozdzielone systemy powinny pozwolić na lepsze dostosowanie motywacji/zachęty między operatorami i zarządcami infrastruktury w celu podniesienia efektywności. CER uważa, że każde państwo członkowskie powinno być uprawnione do:

- ponownego rozważenia istniejącego modelu sektora kolejowego;
- posiadania wystarczającej elastyczności kontynuowania reform w ramach danego modelu,
- przełączania między modelami, jeśli wymagają tego warunki krajowe.

CER podkreśla, że nowe przepisy, dotyczące wyłączenia z oferty dodatkowych usług, powinny zostać zaproponowane, jeśli po dokładnej analizie okaże się to konieczne dla rozwoju europejskiego rynku kolejowego.

CER zaleca opracowanie co najmniej dwóch opcjonalnych modeli, które zapewniają niedyskryminujący dostęp bez konieczności uciekania się do pełnego oddzielenia. Warto wtedy mieć dla każdego państwa członkowskiego opcję wyboru danego modelu, zgodną ze wspólnym zestawem zasad dotyczących niedyskryminującego dostępu, rozwoju konkurencji, efektywności całego systemu, dobrego zarządzania, a także silnej i niezależnej kontroli regulacyjnej.

CER uważa, że skuteczny niedyskryminujący dostęp może być zapewniony na podstawie trzech głównych modeli. Pierwszy model to pełna separacja pionowa w połączeniu z mechanizmami motywacji pomiędzy operatorami i zarządcami infrastruktury. Drugi model to zintegrowany system, w którym kontrola parametrów krytycznych, które regulują dostęp do infrastruktury jest scedowana na niezależne organy (separacja podstawowych funkcji). Trzeci model, także w kontekście zintegrowanego systemu, to zapewnienie skutecznego monitoringu i konsultacji w ramach zarządcy infrastruktury obsługi podstawowych funkcji.

Dlatego CER wzywa do nowego sposobu myślenia w zakresie modeli strukturalnych dla sektora kolejowego, ze szczególnym naciskiem na fakt jak bodźce ekonomiczne i dobre zarządzanie mogą być wspierane, unikając jednocześnie obowiązków lub zakazów dotyczących mniej istotnych funkcji i procesów.

### I. Wstęp

Komisja chce ocenić potrzebę i treść potencjalnych nowych przepisów, które nakazują reformę strukturalną, lub ewentualnie kilka różnych opcji (lub modeli) dla reform strukturalnych, w sektorach kolejowych państw członkowskich. Rozumie się, że to zadanie rozpatruje jedynie kwestię podziału między zarządcami infrastruktury i przedsiębiorstwami kolejowymi, czyli tematu rozdzielenia infrastruktury od przewozów.

Zakłada się, że podstawowym celem Komisji jest poprawa funkcjonowania konkurencji w sektorze kolejowym, ze szczególnym uwzględnieniem celu, jakim jest niedyskryminujący dostęp do infrastruktury dla wszystkich przewoźników kolejowych, podczas nadawania priorytetów opcjom, które najlepiej wspierają inwestycję i skuteczność kosztów świadczenia usług.

Po serii konsultacji z członkami Komisji, CER formułuje zbiór zasad, na których opiera swój pogląd o tym, jak Komisja powinna najlepiej podejść do tego ważnego problemu (rozdział II). Zasady leżące u podstaw stanowiska CER zaprezentowane w dalszej części (rozdział III). Konkretnie zalecenia następnie są przedstawione dla trzech modeli strukturalnych, którym według CER uważa należy pozwolić na rozwój (rozdział IV).

### II. Rekomendacje dotyczące podejścia Komisji Europejskiej

Zgodnie z Białą Księgą Transportu z 2011 r., CER uważa, że Komisja jest związana z celami „konkurencji, kontynuacji inwestycji i efektywności kosztów świadczenia usług” do składania wniosków na reformy strukturalne w sektorze kolejowym. Ponadto, CER uważa, że powinno się skupić nie tylko na opłacalności świadczenia usług, ale na efektywności całego systemu sektora kolejowego, w tym skuteczności zarządzania infrastrukturą.

CER zauważa, że porównanie z innymi branżami (np. elektryczność, gaz, woda, telekomunikacja, usługi pocztowe) ma ograniczoną wiarygodność po przeanalizowaniu specyfiki kolei. Jest to szczególnie istotne ze względu na znaczącą różnicę w natężeniu konkurencji: kolej konkuruje bezpośrednio z bardzo dynamicznym (faktycznie dominującym) sektorem drogowym, natomiast intensywność konkurencji w zakresie dostaw energii elektrycznej i wody jest znikoma.

Wszelkie reformy strukturalne, które są nałożone na państwa członkowskie w sektorze kolejowym muszą zwiększyć efektywność i konkurencyjność tego sektora.

CER prosi, aby Komisja: oceniała zysk netto jakiegokolwiek reformy strukturalnej, która mogłaby być nałożona na państwo członkowskie i proponuje tylko te reformy, które najprawdopo-

dobniej doprowadzą do korzyści dla społeczeństwa w tym państwie.

Konsekwencje wdrożenia określonych opcji reform strukturalnych muszą brać pod uwagę specyfikę poszczególnych krajów i respektować zasadę pomocniczości. Powinny one obejmować, ale nie powinny ograniczać się do studium przypadku dla trzech państw bałtyckich, których sieci i główny przedmiot transportu jest związany z krajami trzecimi.

Jeżeli Komisja nie może zidentyfikować reform, które spełniają ten zestaw kryteriów, wtedy powinna powstrzymać się od proponowania nowego prawodawstwa w tym zakresie.

Należy również zauważyć, że empiryczne badania ekonomiczne dokonywane na bieżąco w kwestii separacji pionowej w sektorze kolejowym nie prowadzą do jednoznacznych wniosków, czy i na jakich założeniach, pionowy podział może prowadzić do pozytywnych lub ujemnego salda korzyści.

Zdrowe ogólne zasady powinny stanowić podstawy do nowych przepisów dotyczących podziału. Wykaz wyraźnych zakazów i obowiązków w szczegółowych kwestiach należy w miarę możliwości unikać.

### III. Zasady i definicje podkreślające stanowisko CER Niedyskryminujący dostęp

CER w pełni popiera zasadę niedyskryminującego dostępu do infrastruktury – jest on istotnym elementem zliberalizowanego i wydajnego sektora kolejowego.

Niedyskryminujące decyzje powinny być zagwarantowane w ramach następujących procesów kluczowych: alokacja przepustowości; przydzielanie tras; średnio- i długoterminowe planowanie ruchu, rozkład jazdy, pobieranie opłat za infrastrukturę, dostęp do podstawowych pokrewnych usług kolejowych.

Proces prowadzący do strategicznych decyzji inwestycyjnych musi być przejrzysty i musi obejmować równą reprezentację przedsiębiorstw kolejowych.

### Rozróżnienie między procesami kluczowymi i zasadniczymi funkcjami

Zgodnie ze stanowiskiem CER dotyczącym propozycji Komisji, CER uważa, że zasadnicze funkcje zarządzania infrastrukturą to przydzielanie tras i ustalanie opłat (ale nie ich pobieranie).

### Rozdzielenie

CER zauważa, iż istniejące prawodawstwo zawiera już przepisy dotyczące organizacyjnego, funkcjonalnego i księgowego oddzielenia zarządzania infrastrukturą od działalności transportowej.

CER popiera pogląd, że sektor kolejowy jest bardziej wydajny tam, gdzie jest lepsze dostosowanie procesów i inicjatywy pomiędzy zarządcą infrastruktury a operatorem.

CER odnotowuje, że skuteczne wyrównanie może w zasadzie być zabezpieczone za pomocą różnych struktur organizacyjnych i rządowych.

CER zauważa różnorodność istniejących modeli w Unii oraz trudności z ustaleniem jednego wąsko określonego modelu, który będzie pasował do każdego przypadku.

Każdy nowy akt prawny powinien, zatem pozwalać na specyfikę krajową. Można to osiągnąć przedstawiając kilka odrębnych zarazem elastycznych modeli dla państw członkowskich do wyboru lub przyjmując jedynie ograniczoną liczbę wspólnych kryteriów.

Kwestia separacji nie może być analizowana osobno ani w kwestii zarządzania i finansowania zarządców infrastruktury, ani w kwestii otwarcia rynku i konkurencji. Komisja powinna spojrzeć na te aspekty jednocześnie.

### Zarządzanie zarządców infrastruktury

Ogólne zasady podane poniżej są istotne, bez względu na to, czy dalsze kroki w kierunku separacji są podejmowane w stosunku do *status quo*.

Zarządzanie i finansowanie zarządcy infrastruktury musi być regulowane przez prawo UE, na podstawie zasad efektywności ekonomicznej i sprawiedliwej intermodalnej konkurencji.

Zarządcy infrastruktury kolejowej są naturalnymi monopolistami, co powinno być ściśle uregulowane w zakresie ich decyzji gospodarczych tak, aby chronić interesy wszystkich operatorów i użytkowników.

Taka regulacja powinna zapewnić odpowiedni impuls dla zarządców infrastruktury w celu poprawy ich wewnętrznej efektywności i wzrostu wsparcia dla modalnego udziału kolei – bez niepotrzebnego ograniczania ich swobody handlowej oraz ich zdolności do działania na rynku.

Zarządcy infrastruktury kolejowej są stosunkowo daleko od rynku usług kolejowych. Istnieje zatem potrzeba stworzenia mechanizmów zwrotnych, aby dodać wkład do decyzji zarządców infrastruktury na podstawie doświadczeń przedsiębiorstw kolejowych.

W szczególności z wydzielonymi systemami zaleca się stworzenie koordynatora procesu, wspólnie zarządzanego przez zarządcę infrastruktury i sprawiedliwą reprezentację wnioskodawców, w celu promowania efektywności całego systemu, terminowości, bezpieczeństwa i jakości usług.

### IV. Modele strukturalne

Pionowo zintegrowane systemy powinny zawierać skuteczne mechanizmy, które skutecznie chronią prawa operatorów. Pionowo oddzielone systemy powinny pozwolić na lepsze dostosowanie pomiędzy operatorami i zarządcy infrastruktury w celu podniesienia efektywności. Ponadto, CER uważa, że każde państwo członkowskie powinno być uprawnione do: ponownego rozważenia istniejącego modelu sektora kolejowego; wystarczającej elastyczności do kontynuowania reform w ramach danego modelu, przełączania między modelami, jeśli wymagają tego warunki krajowe.

Jeśli okaże się to konieczne dla rozwoju europejskiego rynku kolejowego, po dokładnej analizie, CER zaleca opracowanie opcji zmian, które zapewnią niedyskryminujący dostęp bez konieczności uciekania się do pełnego oddzielenia. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wyboru danego modelu, zgodną ze wspólnym zestawem zasad dotyczących niedyskryminującego dostępu, rozwoju konkurencji, efektywności całego systemu, dobrego zarządzania, a także silnej i niezależnej kontroli regulacyjnej.

CER uważa, że skuteczny niedyskryminujący dostęp może być zapewniony na podstawie trzech głównych modeli. Pierwszy model to pełna separacja pionowa w połączeniu z mechanizmami motywacji pomiędzy operatorami i zarządcami infrastruktury. Drugi model to zintegrowany system, w którym kontrola parametrów krytycznych, które regulują dostęp do infrastruktury, jest scedowana na niezależne organa (separacja podstawowych funk-

cji). Trzeci model, także w kontekście zintegrowanego systemu, to zapewnienie skutecznego monitoringu i konsultacji w ramach zarządcy infrastruktury obsługi podstawowych funkcji.

Nowe przepisy dotyczące wydzielenia sprawiają, że CER zwraca Komisję, aby państwom członkowskim umożliwić rozwijanie modeli strukturalnych, zgodnych z wymienionymi trzema modelami, ze szczególnym naciskiem na fakt jak bodźce ekonomiczne i dobre zarządzanie mogą być wspierane, unikając jednocześnie obowiązków lub zakazów dotyczących mniej istotnych funkcji i procesów.

## Wspólne przepisy

### – ważne dla wszystkich modeli strukturalnych

Do wszystkich przedsiębiorstw kolejowych w sprawie strategicznych decyzji zarządcy infrastruktury

1. Zarządca infrastruktury powinien mieć *Komitet infrastruktury kolejowej* (RIC).
2. RIC powinien obradować w kwestiach strategicznych o znaczeniu dla gospodarki i rozwoju sieci w szczególności tych dotyczących planu inwestycyjnego i umownego porozumienia, zgodnie z definicją w art. 8 i 30 dyrektywy 201x/xx/EC (przekształcenie pierwszego pakietu kolejowego).
3. Z odpowiedzialności RIC powinno się wyłączyć codzienną działalność zarządcy infrastruktury. RIC szanuje menedżerską swobodę zarządcy infrastruktury.
4. RIC może wydać opinię na temat wszelkich wniosków zarządcy infrastruktury, zgodnie z pkt 2, a także wydawać opinie z własnej inicjatywy. Zarządca infrastruktury powinien odpowiedzieć na te opinie.
5. RIC powinna składać się z przedstawicieli zarządców infrastruktury i interesariuszy zarządcy infrastruktury, w szczególności przedstawicieli przedsiębiorstw kolejowych. Skład RIC powinien się składać ze sprawiedliwej reprezentacji wszystkich przedsiębiorstw kolejowych.

## Wolność zarządcza przedsiębiorstwa kolejowego (RU) i zarządcy infrastruktury (IM)

### Wolność zarządcza

6. Zgodnie z postanowieniami traktatów, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby przedsiębiorstwa kolejowe nie napotykały żadnych ograniczeń w sposobie zarządzania przez nich zasobami i procesami.

## Model 1: Odrębny zarządca infrastruktury

Państwa członkowskie mogą zdecydować, aby w pełni oddzielić zarządcę infrastruktury od każdego operatora.

Tam, gdzie ma to zastosowanie, państwa członkowskie powinny umożliwić bliższe stosunki między przedsiębiorstwami kolejowymi i zarządcami infrastruktury, na zasadzie niedyskryminacji, w celu zachęcenia całego systemu do efektywności.

### Wspólne przedsięwzięcia dla efektywności całego systemu

7. W celu stworzenia pozytywnej zachęty dla koordynacji działań operatorów i zarządców infrastruktury, państwa członkowskie powinny zezwolić zarządcy infrastruktury do

zaoferowania, na niedyskryminujących zasadach, z zastrzeżeniem wykonalności, kryteriów handlowych i prawnych, możliwość dla wnioskodawców wzięcia udziału we wspólnych przedsięwzięciach lub innych formach współpracy z zarządcą infrastruktury w celu osiągnięcia redukcji kosztów w sektorze, jak również dla podatników.

## Model 2: Wydzielenie zasadniczych funkcji

Państwa Członkowskie mogą zachować lub przyjąć system kolei tam, gdzie – z zastrzeżeniem pełnego poszanowania granic określonych przez konkurencję i prawo antymonopolowe – pojedynczy podmiot może być właścicielem zarządcy infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowego oraz zapewnienia niedyskryminującego dostępu, albo poprzez cesję kontroli zasadniczych funkcji zarządcy infrastruktury do niezależnych organów, lub decydując się na model 3.

### Pełna separacja podstawowych funkcji

8. Organa odpowiedzialne za zasadnicze funkcje powinny być własnością, zarządzane i finansowane zarówno przez państwo członkowskie lub przez równą reprezentację całego sektora kolejowego. Organa odpowiedzialne za zasadnicze funkcje można połączyć w jeden organizm.
9. Zasadnicze funkcje to przydzielanie tras i ustalanie opłat.

## Model 3: Monitorowanie zasadniczych funkcji

Państwa członkowskie mogą zachować lub przyjąć system kolei tam, gdzie – z zastrzeżeniem pełnego poszanowania granic określonych przez konkurencję i prawo antymonopolowe – pojedynczy podmiot może być właścicielem zarządcy infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowego i zapewnienia niedyskryminującego dostępu, albo poprzez wprowadzenie skutecznych mechanizmów monitorowania zgodności z obsługą zasadniczych funkcji lub decydując się na model 2.

### Inspektor ds. zgodności

10. Zarządca infrastruktury powinien posiadać/powołać inspektora ds. zgodności. RIC może wydać opinię w sprawie mianowania tej osoby. Zarządca infrastruktury powinien odpowiedzieć na tę opinię.
11. Inspektor ds. zgodności byłby odpowiedzialny w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w zakresie zgodności z przepisami i współpracy z organem regulacyjnym. Zarządca infrastruktury i RIC powinni dostarczyć inspektoremu ds. zgodności wszelkie informacje, które są potrzebne do realizacji jego zadań.

### Raportowanie zgodności

12. Inspektor ds. zgodności powinien raportować działania na temat podjętych środków w celu zapewnienia niedyskryminującego dostępu w odniesieniu do zasadniczych funkcji do organu regulacyjnego w skali rocznej.