

Komunikat Komisji Europejskiej

Nowe zasady dla otwarcia konkurencji na rynku przewozów kolejowych. Zmiana I pakietu kolejowego

Do końca tego roku wejdą w życie, po uprzedniej akceptacji Parlamentu Europejskiego, nowe regulacje UE umożliwiające większą konkurencję na rynku kolejowym. Przekształcona dyrektywa kolejowa zajmuje się trzema głównymi aspektami:

- zwiększenie uprawnień krajowych organów regulacyjnych,
- poprawa ram dla inwestycji kolejowych;
- zapewnienie sprawiedliwego dostępu do infrastruktury kolejowej i kolejowych usług pokrewnych.

Są one bezpośrednią odpowiedzią na wiele skarg od operatorów pojawiających się w ostatnich latach.

Nowe przepisy mają znacząco zmienić warunki konkurencji na rynku kolejowym. Mają one zamknąć luki w obecnych przepisach, które mogą pozwolić na dyskryminację nowych firm i blokowanie operatorów w świadczeniu nowych usług.

Główne elementy przekształconej dyrektywy poprawy funkcjonowania rynku kolejowego. Należą do nich:

1. W odniesieniu do nadzoru regulacyjnego

- Dodatkowe przepisy w celu zapewnienia niezależności kolejowych organów regulacyjnych; ich pracownicy mogą być zatrudniani tylko przez władze publiczne, zwolnieni mogą być tylko dyscyplinarnie, ale nie za decyzje, które podejmują. Nowe okresy, w których mogą odstąpić od umowy mają służyć kontrolowaniu ruchów kadrowych pomiędzy regulatorem a kontrolowanymi przedsiębiorstwami.

- Utworzenie formalnej sieci dla regulatorów kolejowych w celu zapewnienia koordynacji i wymiany najlepszych praktyk, jak również klauzuli *rendez vous* dla przejrzania umów do końca 2014 r., tak, aby można było, jeśli to konieczne, podjąć dalsze działania (czasami, gdy przywódcy UE rozpatrują ważny dokument prawny, nie mogą dojść do porozumienia w zakresie pewnego zagadnienia, w takiej sytuacji mogą zdecydować, że powrócą do tej kwestii w późniejszym terminie, a ich decyzji nadawany jest tryb urzędowy poprzez sformułowanie jej na piśmie i załączenie w formie klauzuli do dokumentu prawnego będącego przedmiotem dyskusji – ten rodzaj klauzuli zwany jest czasami „klauzulą *rendez-vous*”).

- Wzmocnienie środków dla regulatorów kolejowych: ich zasoby ludzkie i materialne będą musiały być proporcjonalne do znaczenia sektora. Będą oni mieć możliwość zwrócenia się do Komisji o kontrolę środków krajowych.

2. W odniesieniu do finansowania infrastruktury i opłat za dostęp do infrastruktury

- Wzmocnienie zobowiązań dla państw członkowskich dla zapewnienia równowagi pomiędzy zarządcami infrastruktury przez okres maksymalnie 5 lat i zapewnienie im środków publicznych w ramach umów wieloletnich.

- Nowy obowiązkowy system kształtowania opłat za infrastrukturę, co ma zachęcić operatorów do wyposażenia pociągów w interoperacyjny europejski system sterowania ruchem kolejowym

(ECTS) oraz wspólne zasady UE dla modelowania opłat na podstawie emisji hałasu przez pociągi.

3. W odniesieniu do warunków dostępu do rynku

- Rozszerzenie niezależnych wymagań dla operatorów istotnych obiektów usługowych, np. bocznic magazynów i obiektów tankowania.

- Nowe przepisy dotyczące przejrzystości finansowej: proces umożliwiający weryfikację oddzielenia przepływów finansowych między zarządcami infrastruktury i przedsiębiorstwami kolejowymi musi być możliwy.

- Klauzula *rendez vous* dotycząca wyłączenia (separacji): Komisja Europejska zostanie wezwana do wydania nowych propozycji do końca 2012 r., w celu dalszego rozwoju ram ułatwiających niedyskryminujący dostęp stworzony na istniejących wymogach separacji.

Projekt zmian wymaga formalnego zatwierdzenia przez państwa członkowskie, ale polityczna droga pozwala przejść do drugiego czytania porozumienia końcowego. Pozwoliłoby to, aby nowe przepisy weszły w życie do końca 2012 r. i ich pełne wdrożenie nastąpiłoby na początku 2015 r. po transpozycji do prawa krajowego.

Tło: najczęściej zadawane pytania na temat przekształcenia pierwszego pakietu kolejowego

1. Jaki był pierwszy pakiet kolejowy?

Pierwszy pakiet kolejowy składa się z trzech dyrektyw (2001/12/WE, 2001/13/WE i 2001/14/WE), które zostały znacznie zmienione w 2004 r. (drugi pakiet) i w 2007 r. (trzeci pakiet). Jego celem było ożywienie transportu kolejowego (który nadal w dużej mierze jest w rękach państwowych monopolistów ograniczonych do ich rynków krajowych), stopniowo otwierając go na konkurencję na szczeblu europejskim. Rynek kolejowych przewozów towarowych został całkowicie otwarty w 2007 r., a międzynarodowe przewozy pasażerskie w styczniu 2010 r.

Poziom sukcesu tej polityki świadczy o stabilizacji modalnego udziału kolei w ostatniej dekadzie po długim okresie spadku (jego udział wśród trybów śródlądowych pozostaje około 17,1% w tonokilometrach dla transportu kolejowego i między 8,6 a 8,4% w pasażerokilometrach dla kolejowych przewozów pasażerskich od 2002 r.). Ale pomimo tego osiągnięcia, co było trudne do uzyskania, stworzenie jednolitego rynku kolejowego jest wrażliwą konstrukcją obciążoną przez kilka problemów.

Dlaczego musimy znowelizować?

Przekształcenie pierwszego pakietu kolejowego jest: po pierwsze ćwiczeniem w zakresie uproszczenia prawodawstwa i konsolidacji („kodyfikacji”), połączeniem trzech dyrektyw w życie i ich kolejnych zmian (w sumie dziewięciu dyrektyw, jednej decyzji i dwóch aktów przystąpienia).

Przekształcenie ma również na celu modernizację przepisów i rozwiązanie problemów kluczowych obszarów, które zostały zidentyfikowane na rynku w ciągu ostatnich 10 lat.

2. Jakie są główne problemy, które należy rozwiązać?

Unijny rynek kolejowy cierpi w szczególności z powodu trzech głównych problemów.

- Niski poziom konkurencji z powodu warunków dostępu do rynku, które nie są wystarczająco precyzyjne i dlatego nadal stronnicze na korzyść operatorów dominujących.

Utrzymywanie się konfliktu interesów, w szczególności dotyczy to dostępu do usług związanych z koleją (dostęp do terminali, konserwacji i serwisowania pociągów itp) pomiędzy różnymi uczestnikami rynku i praktyk dyskryminujących.

Konkretne przykłady dyskryminujących praktyk dotyczących dostępu do torów i usług związanych z koleją obejmują: opłaty za dostęp do infrastruktury na podstawie liczby kilometrów lub kilowatogodzin energii elektrycznej, które dają nieproporcjonalne zniżki największym operatorom; niewystarczające informacje na temat wymagań dla nowych operatorów podane w „oświadczeniu sieci” (dokument określający właściwości infrastruktury oraz warunki jego stosowania); odmówienie dostępu do stacji dla międzynarodowych pociągów pasażerskich konkurujących z tymi dominującymi, nie ma informacji ani biletomatów na stacjach dla tych samych pociągów; odmowa lub bardzo ograniczony dostęp do terminali towarowych, gdy nie ma alternatywy.

- Niewłaściwy nadzór regulacyjny prowadzony przez organa krajowe, często z niedostateczną niezależnością, kompetencjami i uprawnieniami. Z nielicznymi wyjątkami, urzędy organów regulacyjnych w większości pozostałych państw członkowskich mają niewielu pracowników, ograniczone dochodzenie uprawnień i nie mogą egzekwować swoich decyzji poprzez kary finansowe. Po odwołaniach od decyzji regulatora są one zawieszane, decyzje te mogą być zakwestionowane przez całe sądownictwo i może trwać latami, zanim decyzje kładące kres praktykom antykonkurencyjnym będą egzekwowane. W dzisiejszych ramach legislacyjnych sprawy dotyczące dostępu do usług (najbardziej wrażliwe i często te w dziedzinie konkurencji na rynku przewozów kolejowych) nie mogą być prowadzone przez regulatora. W kilku państwach członkowskich urząd regulatora kolejowego należy do Ministerstwa Transportu, który również jest właścicielem lub kontroluje dominujące przedsiębiorstwa kolejowe – sprawa konfliktu interesów.

- Niski poziom inwestycji publicznych i prywatnych, coraz gorsza jakość infrastruktury w wielu państwach członkowskich z powodu niewystarczających środków finansowych, inwestycje w usługi kolejowe stają się mniej atrakcyjne zarówno dla operatorów już działających na rynku, jak i nowych. Niedoinwestowanie na poziomie krajowym jest częściowo spowodowane brakiem jasnej „architektury finansowej” (plany inwestycyjne, długoterminowe strategie, przejrzyste i pomocne relacje między państwem – prawie zawsze właścicielem infrastruktury i często właścicielem dominującego przedsiębiorstwa kolejowego – zarządcy infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowe).

W tym kontekście nowy krok naprzód w kierunku reformy kolei jest niezbędny do usunięcia tych przeszkód i stworzenia prawdziwego jednolitego obszaru kolejowego, który mogłyby stanowić zasadniczy wkład do skutecznego skompletowania rynku wewnętrznego i rozwoju efektywnego i konkurencyjnego systemu

transportu zgodnie ze strategią UE 2020, której celem jest inteligentny wzrost, sprzyjający zrównoważonemu rozwojowi.

Jaki jest związek z trwającymi postępowaniami w sprawie naruszenia?

Utrzymywanie się tych problemów jest częściowo z powodu błędnej lub niepełnej transpozycji istniejącego prawodawstwa UE dotyczącego dostępu do rynku kolejowego przez państwa członkowskie. Trwające postępowania w sprawie naruszenia procedur transpozycji dyrektyw pierwszego pakietu kolejowego dotyczą właśnie tych błędów. Niemniej jednak Komisja przyznaje, że pozostałe części tego prawodawstwa muszą zostać zmodernizowane, wyjaśnione i dostosowane tak, aby były bardziej skuteczne. Wniosek Komisji został więc tak zaprojektowany, aby odpowiedzieć na trzy omówione, kluczowe obszary problemowe, a także dotyczy konsolidacji wszystkich obowiązujących aktów prawnych. Nie ma bezpośredniego związku z procedurami naruszenia. Cel takiego podejścia dwutorowego jest jednak taki sam, tj. wprowadzenie jednolitego obszaru kolejowego w Europie

3. Jakie są kluczowe elementy przekształcenia?

Przekształcenie pierwszego pakietu kolejowego:

- jest po pierwsze ćwiczeniem w zakresie uproszczenia prawodawstwa i konsolidacji („kodyfikacja”) połączenia trzech obowiązujących dyrektyw i ich kolejnych zmian (w sumie dziewięć dyrektyw, jedna decyzja i dwa akty przystąpienia), eliminacji odsyłaczy i ujednoczenia terminologii;
- po drugie, ma na celu wyjaśnienie istniejących przepisów (w szczególności rozwiązywania problemów rozbieżnych interpretacji w państwach członkowskich) i dostosowanie ich do zmian na rynku jakie nastąpiły w ciągu ostatniego dziesięciolecia, oraz rozwiązanie najważniejszych obszarów problemowych – na podstawie doświadczeń z ostatnich 10 lat.

Zmiany adresowane do wskazanych problemów przedstawiają się w następujący sposób:

- a) **kwestia konkurencji** – przekształcenie poprawi przejrzystość warunków dostępu do rynku kolejowego, na przykład poprzez:
 - wymaganie bardziej szczegółowego zestawienia sieci – dokumenty publikowane są corocznie, więc potencjalni nowi operatorzy będą widzieli wyraźnie właściwości dostępnej infrastruktury oraz warunki ich stosowania;
 - ustalenie poprawy (a w niektórych przypadkach gwarancja) dostępu do usług związanych z koleją (w zależności np. od zarządzania niezależnymi wymaganiami) dla towarów i pociągów pasażerskich;
 - ustalenie jednoznacznych zasad dotyczących konfliktów interesów oraz praktyk dyskryminacyjnych dla usług związanych z koleją;
- b) **nadzór regulacyjny** – przekształcenie wzmacnia siłę krajowych regulatorów kolejowych, w tym:
 - rozszerzenie kompetencji krajowych organów regulacyjnych (do usług kolejowych,);
 - wymaganie niezależności krajowych regulatorów kolejowych (od innych organów władzy publicznej);
 - wzmocnienie uprawnień krajowych regulatorów kolejowych (z sankcjami, audytem i uprawnieniami śledczymi z urzędu) oraz nałożenie obowiązku na te instytucje do współpracy z ich odpowiednikami w sprawach transgranicznych;

c) **inwestycje** – przekształcenie ma na celu wzmocnienie „architektury finansowej”, aby zachęcić do inwestycji, w tym poprzez:

- wymaganie krajowych strategii długoterminowych i wieloletnich umów pomiędzy państwem a zarządcami infrastruktury łączących finansowanie wykonywania i planów biznesowych; te instrumenty w średnio- i długookresowym planowaniu powinny pozwolić na uporządkowanie rozwoju infrastruktury i umożliwić uczestnikom rynku większą przewidywalność możliwości biznesowych, a tym samym ułatwić swoje inwestycje;
- wymaga bardziej precyzyjnych i bardziej inteligentnych zasad pobierania opłat za dostęp do infrastruktury; lepsze wdrażanie zasad opłat zawartych w istniejących przepisach powinno prowadzić do obniżenia opłat za dostęp do infrastruktury dla operatorów transportu kolejowego w wielu państwach członkowskich; nowe zasady pobierania opłat (ze wspólnymi zasadami wprowadzania modulacji opłat w zależności od emitowanego hałasu jako odpowiednik kolejowych kosztów zewnętrznych, obowiązkowa modulacja opłat w zależności od wyposażenia pociągów w europejskie systemy sygnalizacyjne) powinny stymulować prywatne inwestycje w zielone i interoperacyjne technologie.

4. Inne zagadnienia

Co z rozszerzeniem zakresu otwarcia rynku do krajowych przewozów pasażerskich?

To przekształcenie jest tak skonstruowane, aby zapewnić uczciwą konkurencję na poszczególnych segmentach rynku kolejowego, które już zostały otwarte na konkurencję, tj. usługi kolejowych

przewozów towarowych i międzynarodowego transportu pasażerskiego, a nie do rozszerzenia zakresu otwarcia rynku. Jeśli chodzi o krajowe kolejowe przewozy pasażerskie, Komisja zamierza przyjąć nową inicjatywę do końca 2012 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami Unii Europejskiej.

Fakty i liczby – potencjał kolei w Europie

Między rokiem 2000 a 2007 europejskiemu przemysłowi kolejowemu udało się zwiększyć liczbę pasażerów i pracę przewozową, od odpowiednio 370,7 do 395,3 mld pas.km w 2007 r., czyli +6% (przyrost ten jednak został uzyskany dzięki kolejom dużej prędkości) i od 403,7 do 453,1 mld tkm w 2007 r. (+12,2%). Kolej ustabilizowała swój udział w przewozach. W transporcie towarowym, kolej nadal stanowi ponad 17% całej wewnątrzunijnej działalności transportu drogowego. Po stronie pasażera, udział kolei wewnątrz wspólnotowego transportu lądowego pozostaje między 8,4 i 8,6% (w Polsce około 5%). Jednak te procenty nie odzwierciedlają właściwej roli, jaką odgrywa kolej w przewozie ładunków i pasażerów na średnie i długie odległości. W niektórych korytarzach kolejowych, udział kolei w rzeczywistości może wynieść do 35% (np. w przypadku transportu ładunków na linii kolejowej Rotterdam – Genua), a nawet 80% (np. transport pasażerów na linii dużej prędkości Lyon – Paryż). Pokazuje to, co kolej może osiągnąć, gdy jest dobrze zorganizowana i zarządzana. Podczas gdy pasażerski transport kolejowy zdołał się zwiększyć, kolejowy transport towarowy odnotował większy spadek aktywności niż inne środki transportu podczas pogłębiającego się kryzysu gospodarczego w 2009 r. □

➤ *Dokończenie ze s. 22*

Ważne – z punktu widzenia Komisji Europejskiej – było również poznanie opinii Europejczyków na temat liberalizacji krajowych rynków przewozów pasażerskich oraz ich oczekiwania co do efektów, jakie nowe propozycje legislacyjne miałyby przynieść. Wyniki przeprowadzonych badań, w których 71% obywateli Wspólnoty opowiada się za otwarciem krajowych i regionalnych systemów kolei na konkurencję są dobrym prognozą. Jednak ich oczekiwania co do efektów, jakie niesie za sobą liberalizacja tego rynku są również wysokie. Większa konkurencja, według opinii 78% respondentów, okaże się korzystna dla pasażerów, gdyż zdaniem zdecydowanej większości otwarcie na konkurencję przyniesie obniżenie cen biletów (72%), poprawę jakości usług oferowanych pasażerom w pociągach (71%), zwiększy wygodę i czystość pociągów (70%). Ponadto 70% obywateli Unii Europejskiej wyraziło nadzieję, że konkurencja spowoduje także powstanie tanich usług kolejowych, a 65% liczy na więcej możliwości kupowania biletów kolejowych.

W nadchodzących miesiącach Komisja Europejska zamierza przyjąć nowy pakiet środków – tzw. czwarty pakiet kolejowy, którego jednym z elementów będzie otwarcie krajowych rynków ko-

lei pasażerskich na konkurencję. Proponując inicjatywę tego rodzaju Komisja powinna wdrożyć wszelkie niezbędne środki do zagwarantowania, że otwarcie tego rynku rzeczywiście doprowadzi do poprawy usług i nie wywoła nieoczekiwanych, negatywnych skutków. □

Literatura

- [1] Dyrektywa Rady z 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (91/440/EWG). Dz. U. L 237 z 24.8.1991, s. 25.
- [2] Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego COM(2010) 474 z 17.9.2010 r.
- [3] Report „Rail Competition” – Special Eurobarometer 388&Wave EB72.2 – TNS Opinion & Social, September 2012.
- [4] 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 w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej.