

Bruksela, dnia 27.3.2017 r.
COM(2017) 143 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie aktów delegowanych na podstawie art. 60 ust. 2 dyrektywy 2012/34/UE w
sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja
przekształcona)**

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie aktów delegowanych na podstawie art. 60 ust. 2 dyrektywy 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona)

1. WPROWADZENIE

W dniu 21 listopada 2012 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona)¹.

Art. 60 dyrektywy uprawnia Komisję do przyjmowania aktów delegowanych – na określonych warunkach – na podstawie niektórych innych artykułów tej dyrektywy. Są to:

- art. 20 ust. 5 (*Informacje, które ma przekazać przedsiębiorstwo składające wniosek o licencję*),
- art. 35 ust. 3 (*Plan wykonania – kategorie opóźnień*),
- art. 43 ust. 2 (*Proces alokacji*) oraz
- art. 56 ust. 13 (*Informacje na temat rachunkowości przedkładane organowi regulacyjnemu*).

Uprawnienia Komisji są ograniczone w czasie do pięcioletniego okresu, który rozpoczął się w dniu 15 grudnia 2012 r. Zgodnie z art. 60 ust. 2 dyrektywy Komisja jest zobowiązana do sporządzenia sprawozdania w sprawie stosowania tych uprawnień nie później niż dziewięć miesięcy przed upływem tego pięcioletniego okresu, czyli w terminie do 15 marca 2017 r. Przekazanie uprawnień będzie automatycznie przedłużane na takie same pięcioletnie okresy, chyba że Parlament Europejski lub Rada sprzeciwią się takiemu przedłużeniu nie później niż trzy miesiące przed końcem każdego okresu.

2. WYKORZYSTANIE PRZEZ KOMISJĘ UPRAWNIEŃ DO PRZYJMOWANIA AKTÓW DELEGOWANYCH

Uprawnienia, o których mowa w art. 20 ust. 5

Art. 20 ustanawia wymogi dotyczące zdolności finansowej, jakie muszą spełnić przedsiębiorstwa ubiegające się o licencję na wykonywanie usług przewozowych koleją.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 przedsiębiorstwo musi wykazać, że będzie w stanie wypełniać przez okres dwunastu miesięcy rzeczywiste i potencjalne zobowiązania, oparte na realistycznych założeniach.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 organ wydający licencje musi zweryfikować zdolność finansową, zwłaszcza przez sprawdzenie rocznych sprawozdań finansowych danego przedsiębiorstwa kolejowego lub – w przypadku przedsiębiorstw składających wnioski o licencję, które nie mogą przedstawić rocznego sprawozdania finansowego – poprzez sprawdzenie bilansu. Każde z przedsiębiorstw składających wnioski o licencję musi przekazać co najmniej informacje wymienione w załączniku III do dyrektywy. Dotyczy to informacji na temat dostępnych środków finansowych, kapitału obrotowego, istotnych kosztów, podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne.

W art. 20 ust. 1 i 2 oraz w załączniku III zamieszczono przepisy zawarte w art. 7 ust. 1 i w załączniku do dyrektywy Rady 95/18/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym.

¹ Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 32.

Art. 20 ust. 5 wprowadził przepis upoważniający Komisję do przyjmowania aktów delegowanych zmieniających załącznik III w oparciu o doświadczenia organów wydających licencje lub zmiany na rynku transportu kolejowego. Komisja z uwagą śledzi rozwój rynku transportu kolejowego. Jednak do tej pory nie dostrzega pilnej potrzeby wprowadzenia zmian do wymogów dotyczących przekazywania informacji zawartych w załączniku III. Dlatego w tej dziedzinie nie przyjęto dotychczas żadnych aktów delegowanych.

Uprawnienia przyznane Komisji powinny jednak nadal obowiązywać. Istnieje kilka obszarów, które w przyszłości mogą wymagać wprowadzenia zmian do załącznika III. Na przykład załącznik w aktualnym brzmieniu nie wymaga wyraźnie, aby dane przedkładane organom wydającym licencje zawierały informacje o tym, czy środki finansowe, kapitał i aktywa znajdują się w UE, czy poza nią. W zależności od doświadczeń organów wydających licencje oraz zachowania inwestorów zagranicznych konieczne może być wprowadzenie wymogu podawania takich informacji. W takim przypadku być może w przyszłości Komisja będzie musiała przyjąć akt delegowany w tej sprawie.

Uprawnienia, o których mowa w art. 35 ust. 3

Art. 35 ustanawia ramy dla tworzenia planów wykonania: za pomocą planu wykonania systemy pobierania opłat za infrastrukturę muszą zachęcać przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcę infrastruktury do minimalizowania zakłóceń i poprawy wyników sieci kolejowej. Plan ten może obejmować sankcje za działania, które zakłócają eksploatację sieci, rekompensaty dla przedsiębiorstw, które zostały dotknięte skutkami zakłóceń, oraz premie za wydajność lepszą od planowanej. Podstawowe zasady dotyczące planu wykonania przedstawione w punkcie 2 załącznika VI do dyrektywy mają zastosowanie do całej sieci (np. wykaz kategorii opóźnień, podstawowe przepisy proceduralne dotyczące obliczania należnych płatności oraz obowiązek ustanowienia systemu rozstrzygania sporów).

Zgodnie z art. 35 ust. 3 Komisja może przyjmować akty delegowane zmieniające punkt 2 lit. c) załącznika VI. Punkt 2 lit. c) załącznika VI zawiera wykaz wszystkich kategorii i podkategorii, do których należy przypisać opóźnienia. Wykaz ten może zostać zmieniony w świetle rozwoju rynku kolejowego i doświadczeń zebranych przez organy regulacyjne, zarządców infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowe. Takie zmiany powinny dostosować kategorie opóźnień do sprawdzonych rozwiązań opracowanych przez branżę.

W art. 35 ust. 1 i 2 zamieszczono przepisy art. 11 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa. Jednak szczegółowe przepisy zawarte w załączniku VI zostały po raz pierwszy określone w dyrektywie 2012/34/UE.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy do 16 czerwca 2015 r. Nie wszystkie państwa członkowskie spełniły ten obowiązek w wyznaczonym terminie. Niektóre z nich nie zakończyły procesu transpozycji jeszcze na początku 2017 r.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 Komisja może podjąć działania w świetle rozwoju rynku kolejowego i doświadczeń zebranych przez organy regulacyjne, zarządców infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowe. Z uwagi na opóźnienia w transpozycji i fakt, że dyrektywa miała zostać włączona do prawa krajowego do czerwca 2015 r., dotychczasowe doświadczenia nie uzasadniają wprowadzenia zmian do załącznika VI. Dlatego w tej dziedzinie nie przyjęto dotychczas żadnych aktów delegowanych.

W tym kontekście należy zauważyć, że kategorie opóźnień wymienione w załączniku VI są oparte na dokumencie opublikowanym przez Międzynarodowy Związek Kolei, zatytułowanym „Assessment of the performance of the network related to rail traffic operation for the purpose of quality analyses - delay coding and delay cause attribution process²” (Ocena funkcjonowania sieci związana z obsługą ruchu kolejowego do celów analizy jakości – kody opóźnień i diagnoza ich przyczyn). Ponieważ UIC jest organizacją propagującą współpracę na całym świecie, dokument ten zawiera sprawdzone rozwiązania wypracowane w sektorze kolei w skali międzynarodowej. Dokument ten został po raz pierwszy przyjęty w 1990 r. i był od tego czasu czterokrotnie aktualizowany. Oznacza to, że podejście sektorowe w tej dziedzinie ulega zmianom, a co za tym idzie, w razie potrzeby będzie należało wprowadzić odpowiednie zmiany w przepisach. Dlatego możliwe, że w nadchodzących latach Komisja będzie musiała skorzystać ze swoich uprawnień.

Uprawnienia, o których mowa w art. 43 ust. 2

Zgodnie z art. 43 zarządcy infrastruktury muszą się stosować do harmonogramu alokacji zdolności przepustowej określonego w załączniku VII do dyrektywy.

Zgodnie z art. 43 ust. 2 Komisja może przyjmować akty delegowane zmieniające załącznik VII. Po konsultacji ze wszystkimi zarządcami infrastruktury Komisja może wprowadzić zmiany do załącznika VII, aby uwzględnić uwarunkowania eksploatacyjne procesu alokacji. Zmiany te muszą się opierać na tym, co w świetle doświadczeń jest konieczne do zapewnienia efektywnego procesu alokacji i uwzględnienia uwarunkowań eksploatacyjnych zarządców infrastruktury.

W art. 43 i załączniku VII zamieszczono przepisy art. 18 i załącznika III do dyrektywy 2001/14/WE. Są one identyczne, z kilkoma wyjątkami.

Do niedawna – z wyjątkiem podstawowych zasad dotyczących rozkładu jazdy określonych w dyrektywie 2012/34/UE (a wcześniej w dyrektywie 2001/14/WE) – unijne ramy prawne dotyczące alokacji zdolności przepustowej były dość podstawowe, a podmioty działające w sektorze nie były w stanie wypracować kompleksowego wspólnego podejścia.

RailNetEurope (RNE) – organizacja zrzeszająca zarządców infrastruktury i zajmująca się alokacją zdolności przepustowej – opracowała wytyczne i procedury w tej dziedzinie. W 2013 r. RNE przyjęła na przykład dokument *Guidelines for coordination/publication of planned temporary capacity restrictions* (Wytyczne dotyczące koordynacji/publikacji planowanych tymczasowych ograniczeń zdolności przepustowej), który został zaktualizowany w 2015 r. Jednak RNE nie ma możliwości egzekwowania swoich wytycznych, a co za tym idzie, poszczególni zarządcy infrastruktury mogą opóźnić lub zablokować ich realizację. Poza tym RNE nie ma uprawnień do systematycznego kontrolowania przestrzegania tych wytycznych. Nie rozpowszechnia też informacji na temat zgodności z wytycznymi.

Od końca 2015 r. wszystkie kolejowe korytarze towarowe wykorzystują wspólne ramy alokacji zdolności przepustowej. Zostały one przyjęte przez zarządy korytarzy kolejowych i mają zastosowanie do pociągów towarowych, które korzystają ze zdolności przepustowej oferowanej przez punkt kompleksowej obsługi danego korytarza (C-OSS).

Podczas opracowywania aktu delegowanego od stycznia 2016 r. Komisja wybrała proces umożliwiający osobne konsultacje z przedsiębiorstwami kolejowymi i zarządcami infrastruktury. Dzięki ścisłej współpracy z zainteresowanymi stronami udało się stwierdzić, jakie kwestie powinny zostać poruszone w akcie delegowanym.

² http://www.uic.org/com/IMG/pdf/UIC_Leaflet_450-2.pdf

Komisja przeprowadziła z przedsiębiorstwami kolejowymi, zwłaszcza tymi zajmującymi się przewozami międzynarodowymi, konsultacje na temat problemów z realizacją i rozkładem jazdy, z jakimi zetknęły się te przedsiębiorstwa. Dzięki temu również mniejsze przedsiębiorstwa mogły wziąć udział w dyskusji i wypowiedzieć się na temat istniejących ograniczeń operacyjnych.

Równocześnie Komisja przeprowadziła konsultacje na temat harmonogramu alokacji zdolności przepustowej, w których wzięli udział zarządcy infrastruktury. Kwestia ta była również omawiana w pierwszej połowie 2016 r. z państwami członkowskimi oraz na spotkaniach dwustronnych z organizacjami przedstawicielskimi w okresie od czerwca do listopada 2016 r.

W lipcu 2016 r. Komisja ogłosiła konkurs na ekspertów, aby utworzyć podzespół do spraw rozkładu jazdy w ramach zespołu ekspertów zajmującego się dostępem do rynku kolejowego (GERM).

W wyniku dyskusji z zainteresowanymi stronami stwierdzono, że należy uzupełnić przepisy załącznika VII dotyczące alokacji zdolności przepustowej w celu uwzględnienia potrzeb niektórych przedsiębiorstw kolejowych, które muszą rezerwować zdolności przepustowe częściej niż tylko raz do roku w wyznaczonym terminie, jak również bardziej terminowego informowania, konsultacji i koordynacji w zakresie tymczasowych ograniczeń zdolności przepustowej.

W październiku i listopadzie 2016 r. odbyły się dwa posiedzenia podzespołu GERM, na których przedyskutowano i przeformułowano projekt aktu delegowanego w oparciu o informacje uzyskane wcześniej od zainteresowanych stron. W grudniu 2016 r. projekt aktu delegowanego przedstawiono na sesji plenarnej podzespołu GERM. Kolejne konsultacje z zespołem ekspertów odbędą się w marcu 2017 r.

Akt delegowany ma zostać przyjęty w pierwszej połowie 2017 r.

Podczas konsultacji sektorowych poruszono wiele innych tematów. Znalazły się wśród nich kwestie, których nie da się jeszcze rozwiązać za pomocą środków prawnych na poziomie UE, ponieważ tematy te nie osiągnęły jeszcze stopnia zaawansowania uzasadniającego wprowadzenie środków prawnych. Chodzi tu na przykład o osiągnięcia technologiczne oferujące nowe rozwiązania problemów dotyczących alokacji zdolności przepustowej. Możliwe, że w przyszłości do przepisów dotyczących układania rozkładów jazdy trzeba będzie wprowadzić zmiany uwzględniające ten aspekt techniczny.

Uprawnienia, o których mowa w art. 56 ust. 13

Zgodnie z art. 56 ust. 12 organ regulacyjny jest uprawniony do przeprowadzania audytów lub inicjowania audytów zewnętrznych, aby sprawdzić przestrzeganie przepisów dotyczących rozdziału rachunkowości działalności w zakresie przewozów kolejowych, zarządzania infrastrukturą oraz eksploatacji obiektów infrastruktury usługowej (zgodnie z art. 6 i 13 dyrektywy). Przepisy te uprawniają organ regulacyjny do zwrócenia się o wszelkie istotne informacje, w szczególności w odniesieniu do informacji na temat rachunkowości wymienionych w załączniku VIII. Załącznik VIII zawiera szczegółowe informacje na temat rachunkowości, które należy dostarczyć organowi regulacyjnemu na jego wniosek. Dotyczą one przede wszystkim kwestii rozdziału rachunkowości, monitorowania opłat za dostęp do torów oraz wyników finansowych.

Zgodnie z art. 56 ust. 13 Komisja może przyjmować akty delegowane zmieniające załącznik VIII. Może ona wprowadzić do załącznika VIII zmiany w celu dostosowania go do praktyk w zakresie praktyk rachunkowości i kontroli lub dodania innych punktów potrzebnych do sprawdzenia, czy rachunki są rozdzielone.

Art. 56 ust. 12 i 13, jak również załącznik VIII do dyrektywy 2012/34/UE, nie są bezpośrednio powiązane z żadnymi wcześniejszymi przepisami. Ponieważ niektóre państwa członkowskie mają opóźnienie we wdrażaniu dyrektywy do prawa krajowego, a niektóre organy regulacyjne dopiero niedawno uzyskały uprawnienia do kontroli zgodności z wymogiem rozdziału rachunkowości, dotychczasowe doświadczenia nie uzasadniają wprowadzenia zmian do załącznika VIII.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika jednak, że sprawdzanie zgodności z przepisami dotyczącymi rozdziału rachunkowości, przepisy dotyczące opłat i wyniki finansowe zarządców infrastruktury wymagają szczegółowych i konkretnych danych. Praktyka organów regulacyjnych w stosowaniu przepisów załącznika VIII pokaże, czy można obniżyć wymagany poziom szczegółowości, lub czy należy aktem delegowanym zwiększyć stopień szczegółowości załącznika.

Dlatego w oparciu o wnioski płynące z praktyki Komisja być może będzie musiała na późniejszym etapie skorzystać ze swoich uprawnień w celu dostosowania załącznika VIII do zmian w praktykach z zakresu rachunkowości i kontroli lub uzupełnienia go w celu zapewnienia kontroli rozdziału rachunkowości.

3. PODSUMOWANIE

Art. 60 dyrektywy 2012/34/UE upoważnia Komisję do przyjmowania aktów delegowanych, o których mowa w art. 20 ust. 5, art. 35 ust. 3, art. 43 ust. 2 i art. 56 ust. 13 na podstawie doświadczeń w określonym obszarze. Dotychczasowe doświadczenia okazały się wystarczające, by uzasadnić skorzystanie z tych uprawnień przez Komisję tylko na podstawie art. 43 ust. 2. Dyskusje na temat projektu aktu delegowanego w sprawie alokacji zdolności przepustowej są na zaawansowanym etapie w dużej mierze dlatego, że odpowiednie przepisy unijne w tej dziedzinie istnieją już od ponad dziesięciu lat, zarówno na mocy dyrektywy 2012/34/UE, jak i dyrektywy 2001/14/WE.

Można racjonalnie zakładać, że po pełnej transpozycji dyrektywy 2012/34/UE doświadczenia zainteresowanych stron mogą sprawić, że Komisja będzie musiała w nadchodzących latach wprowadzić zmiany do innych załączników do tej dyrektywy.