



Bruksela, dnia 30.1.2013
COM(2013) 25 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

w sprawie

**„CZWARTEGO PAKIETU KOLEJOWEGO – ZAKOŃCZENIE BUDOWY
JEDNOLITEGO EUROPEJSKIEGO OBSZARU KOLEJOWEGO W CELU
WSPIERANIA KONKURENCYJNOŚCI I WZROSTU GOSPODARCZEGO W
EUROPIE”**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

w sprawie

**„CZWARTEGO PAKIETU KOLEJOWEGO – ZAKOŃCZENIE BUDOWY
JEDNOLITEGO EUROPEJSKIEGO OBSZARU KOLEJOWEGO W CELU
WSPIERANIA KONKURENCYJNOŚCI I WZROSTU GOSPODARCZEGO W
EUROPIE”**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

W białej księdze w sprawie transportu z 2011 r.¹ przedstawiono wizję utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, a także określono podejście Komisji do kwestii zapewnienia konkurencyjności w branży transportu w UE w perspektywie długoterminowej, przy jednoczesnym uwzględnieniu problemów przewidywanego wzrostu przewozów, bezpieczeństwa paliwowego i obniżenia emisyjności. Ważnym aspektem polityki w tej dziedzinie jest wzmocnienie roli kolei, zważywszy na trudności związane ze zmniejszeniem uzależnienia od ropy naftowej w innych sektorach. Cel ten można jednak osiągnąć tylko, jeśli sektor kolejowy będzie oferował wydajne i atrakcyjne usługi oraz jeśli wyeliminujemy nieprawidłowości regulacyjne i rynkowe, bariery dostępu oraz uciążliwe procedury administracyjne, które ograniczają jego wydajność i konkurencyjność.

Europejski sektor kolejowy generuje obroty rządu 73 mld euro² oraz zatrudnia 800 000 pracowników³. Każdego roku organy publiczne przeznaczają znaczne sumy na inwestycje w sektorze kolejowym. W 2009 r. płatności rządowe z tytułu obowiązków świadczenia usługi publicznej wyniosły 20 mld euro, a środki przeznaczone na inwestycje publiczne w zakresie infrastruktury⁴ 26 mld euro.

W większości państw członkowskich UE płatności publiczne znacząco wzrosły, natomiast przyrost w pasażerokilometrach był bardziej umiarkowany. W latach 2005–2010⁵ całkowita liczba pasażerokilometrów wzrosła o 4,3 %. Znaczne inwestycje sektora publicznego, w szczególności w nowych państwach członkowskich UE, w których dotacje zwiększyły się ponad dwukrotnie w okresie sześciu lat, same w sobie nie zagwarantowały równorzędnego wzrostu popytu na usługi kolejowe. Wynika to po części z niemożności ograniczenia niewydolności eksploatacyjnych powodowanych brakiem odpowiednich zachęt konkurencyjnych. W niektórych państwach członkowskich środki publiczne przyznaje się nadal w sposób bezpośredni, z pominięciem procedury przetargowej. Zwiększenie wydajności jest pilnie potrzebne celem osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego oraz oszczędności w wydatkach publicznych.

¹ „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final.

² Z uwzględnieniem zarządców infrastruktury, którzy są włączeni do przedsiębiorstw kolejowych (spółek holdingowych).

³ Z czego 463 000 osób przy kolejowych przewozach pasażerskich.

⁴ Ocena skutków dotycząca otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego.

⁵ Biała księga w sprawie transportu, 2011 r.

Na niektórych rynkach nastąpiły korzystne zmiany, jednak od 2000 r. udział kolejowych przewozów towarowych zmniejszył się z 11,5 % do 10,2 %⁶. W tym samym okresie udział pasażerskiego transportu kolejowego w przewozach wewnątrzunijnych utrzymał się na dotychczasowym poziomie ok. 6 %. Od 2005 r. do 2010 r.⁷ ewolucja udziału kolei w krajowym rynku transportu w poszczególnych państwach członkowskich była nierówna; na Węgrzech udział ten spadł o ponad 10 %, podczas gdy w Szwecji zwiększył się o ponad 20 %. Zmiany te miały miejsce mimo oddania do użytku w tym samym okresie⁸ około 6 000 km torów linii dużych prędkości. Sieci kolei dużych prędkości zwiększyły udział w rynku w porównaniu z transportem lotniczym, stając się na niektórych trasach preferowanym wyborem pasażerów i umożliwiając kolei bardziej skuteczne konkutowanie na wielu trasach. Oczekuje się, że w okresie 2020–2035 największy wzrost popytu pośród wszystkich środków transportu będzie dotyczył kolei dużych prędkości⁹, otwierając znaczne możliwości wzrostu, inwestycji i zatrudnienia, których dalszy rozwój ma umożliwić omawiany pakiet legislacyjny.

Najnowsze badanie Eurobarometru¹⁰ wskazuje, że tylko 6 % Europejczyków korzysta z kolei przynajmniej raz w tygodniu¹¹. Konsumenci¹² przyznają usługom kolejowym 27 miejsce pośród 30 notowanych rynków usług, przy czym szczególnie złe są wyniki pod względem porównywalności i poziomu zadowolenia. Rynek ten plasuje się na drugim miejscu pod względem ilości problemów, przy czym istnieją znaczne różnice między poszczególnymi krajami UE. Konsumenci nie wierzą, że problemy te mogą zostać rozwiązane w zadowalający sposób. Od połowy lat dziewięćdziesiątych ub. stulecia w częściach UE (szczególnie w stosunkowo nowych państwach członkowskich) niedoinwestowanie stworzyło błędne koło upadku sektora, a pogorszenie stanu infrastruktury i taboru kolejowego doprowadziło do spadku atrakcyjności kolei pogłębianego dodatkowo przez dynamiczny rozwój liczby posiadaczy samochodów w wyniku ogólnego wzrostu zamożności. Samochody mają duży udział w transporcie miejskim, a 59 % Europejczyków nigdy nie korzysta z pociągów podmiejskich. W związku z powyższym oraz z faktem, że współczynnik urbanizacji w UE-27 wynosi 75 %, potencjał rozwoju rynku podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich jest ogromny, w szczególności zważywszy na rosnące zatłoczenie na drogach¹³.

2. JAK WYGLĄDA OBECNA SYTUACJA?

W celu ustanowienia rynku wewnętrznego kolei, a tym samym poprawy wydajności tego sektora i jego ukierunkowania na potrzeby konsumenta, już dawno w prawodawstwie UE ustanowiono podstawowe zasady służące poprawie efektywności kolei poprzez stopniowe otwieranie rynku, ustanowienie niezależnych przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury i rozdzielenie ich rachunkowości. Od 2000 r. zasady te były stopniowo wdrażane w praktyce, również poprzez przyjęcie trzech kolejnych pakietów legislacyjnych UE. Udział kolei w rynku jest jednak nadal niewielki, częściowo ze względów praktycznych (na przykład kolej nie jest dogodnym rozwiązaniem w przypadku wielu miejskich podróży na niewielkie odległości, takich jak przejazd do supermarketu), ale także ze względu na przeszkody utrudniające wejście na rynek ograniczające konkurencję i innowacyjność.

⁶ Dokument roboczy służb Komisji (2012) 246 final/2.

⁷ Sprawozdanie Steer Davies Gleave – dalsze działania na szczeblu europejskim (2012 r.).

⁸ Analiza Everis dotycząca wariantów regulacji w zakresie otwarcia rynku (2010 r.).

⁹ Sprawozdanie Steer Davies Gleave – dalsze działania na szczeblu europejskim (2012 r.)

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

¹³ Ocena skutków dotycząca otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego.

W 2012 r. część tych przepisów uproszczono, ujednoczono i wzmocniono poprzez dyrektywę 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego¹⁴, wzmocniając istniejące przepisy dotyczące konkurencji, nadzoru regulacyjnego i struktury finansowej w sektorze transportu kolejowego. Przyniosło to rozszerzenie uprawnień krajowych organów regulacyjnych, udoskonalenie warunków ramowych dla inwestycji w sektorze kolejowym oraz sprawiedliwszy dostęp do infrastruktury kolejowej i usług kolejowych. Dyrektywa ta weszła w życie w dniu 15 grudnia 2012 r. i należy ją transponować do połowy 2015 r.

Równoległe z otwarciem rynku inne środki UE doprowadziły do poprawy interoperacyjności i bezpieczeństwa sieci krajowych. Bardziej europejskie podejście do transportu kolejowego ma na celu ułatwienie przewozów transgranicznych, w celu umożliwienia transportowi kolejowemu wykorzystania jego przewagi konkurencyjnej na dłuższych trasach, oraz zapewnienie producentom sprzętu kolejowego jednolitego rynku oznaczającego niższe koszty. Na przykład inicjatywa Shift2Rail¹⁵ będzie przyczyniać się do rozwoju kolei jako środka transportu poprzez wspieranie przełomowych innowacji w zakresie taboru pasażerskiego, transportu towarowego, systemów zarządzania ruchem oraz infrastruktury kolejowej.

W infrastrukturę kolejową zainwestowano znaczące kwoty. Nowa polityka w zakresie TEN-T¹⁶ ma na celu budowę wysoce wydajnej europejskiej sieci transportowej z silnie rozwiniętymi głównymi drogami kolejowymi. Komisja zaproponowała nowy instrument finansowania infrastruktury dotyczący następnych wieloletnich ram finansowych i służący wspieraniu tych priorytetów, a mianowicie instrument „Łącząc Europę”¹⁷. Nowa unijna polityka w dziedzinie infrastruktury określa niezbędne ramy regulacyjne i mechanizmy finansowania w celu zakończenia realizacji kolejowej sieci bazowej, stanowiącej podstawę rynku wewnętrznego. Inwestycje w infrastrukturę są niezbędne, ale same w sobie nie wystarczą do wykorzystania potencjału kolei. Wymaga to dodatkowo zmian strukturalnych w celu zwiększenia wydajności operacyjnej i jakości usług poprzez bardziej solidne i przejrzyste struktury zarządzania oraz otwarcie rynku.

Na szczycie Rady Europejskiej w dniach 28–29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów przyjęli „Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”¹⁸, którego celem jest pogłębienie jednolitego rynku poprzez zniesienie utrzymujących się barier, co ma sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy w sektorach sieciowych. W związku z powyższym, przyjmując w październiku 2012 r.¹⁹ Akt o jednolitym rynku II, Komisja uznała czwarty pakiet kolejowy za kluczową inicjatywę w zakresie generowania wzrostu gospodarczego w UE.

Wspomniany pakiet przygotowano pod kątem eliminacji pozostałych przeszkód na drodze do utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

¹⁴ Dyrektywa 2012/34/UE.

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pld=194>.

¹⁶ COM(2011) 650 final/2.

¹⁷ COM(2011) 665 final.

¹⁸ EUCO 76/12, EUCO 156/12.

¹⁹ COM(2012) 573 final.

3. DOKĄD ZMIERZAMY?

3.1 System zarządzania infrastrukturą

W niektórych częściach świata (w szczególności w Ameryce Północnej) istnieją konkurujące ze sobą infrastruktury kolejowe, natomiast większość sieci w UE była zaprojektowana na poziomie poszczególnych państw i miała pełnić rolę jedynej sieci krajowej. Ponadto efektywne użytkowanie infrastruktury zależy od jej intensywnego wykorzystywania. Infrastruktura w UE jest zatem naturalnym monopolem i prawdopodobnie nim pozostanie. Istniejące prawodawstwo UE nakłada w związku z tym wymóg pewnego stopnia rozdziału między zarządcami infrastruktury, odpowiedzialnymi za sieć, a przedsiębiorstwami kolejowymi, odpowiedzialnymi za świadczenie usług w obrębie tej sieci, w celu zapewnienia sprawiedliwego i równego traktowania wszystkich przedsiębiorstw kolejowych. Niezbędna jest całkowita niezależność funkcji pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej, gdyż są one postrzegane jako klucz do zagwarantowania równego dostępu.

Niemniej jednak jako naturalne monopole zarządcy infrastruktury nie zawsze reagują na potrzeby rynku, a relacje użytkowników pozwalają sądzić, że obecny system zarządzania nie zapewnia wystarczających bodźców zachęcających zarządców infrastruktury do zaspokajania potrzeb użytkowników. Nowe podmioty rynkowe szczególnie ostro krytykują zarządców infrastruktury wchodzących w skład struktur holdingowych, argumentując, że zdarza się, że zarządcy infrastruktury znacząco podnoszą opłaty za dostęp do torów i do stacji przy usługach pasażerskich w porównaniu ze stawkami proponowanymi zasiedziałym operatorom.

Asymetrie informacyjne prowadzą do przewagi konkurencyjnej dla zasiedziałych operatorów, a ze względu na brak pełnej przejrzystości finansowej istnieje trwałe ryzyko wewnętrznego subsydiowania poszczególnych rodzajów działalności. Przykład takiej korzyści można znaleźć w zamówieniu publicznym na usługi transportu kolejowego w Saksonii-Anhalt; zostało ono udzielone na rzecz Deutsche Bahn w oparciu o zobowiązanie się spółki zależnej Deutsche Bahn Regio do skompensowania ewentualnych podwyżek opłat za dostęp do torów w okresie 15 lat²⁰. Te dodatkowe koszty przedsiębiorstwa kolejowego z tytułu opłat za dostęp zostaną zneutralizowane na poziomie holdingu przez wzrost przychodów pochodzących z tych samych opłat pobieranych przez zarządcę infrastruktury. Tego rodzaju kompensaty są dostępne wyłącznie dla zintegrowanych struktur kolejowych.

Dotychczasowe wymogi dotyczące rozdziału nie zapobiegają konfliktom interesów, a funkcje niezdefiniowane obecnie jako zasadnicze (takie jak planowanie inwestycji, finansowanie i utrzymanie) powodują dyskryminację niektórych nowych podmiotów. Na przykład włoski organ ds. konkurencji uznał Ferrovie dello Stato za winne i nałożył na nie grzywnę w wysokości 300 000 euro po stwierdzeniu, że poprzez swoje spółki zależne Ferrovie dello Stato realizowały „złożoną i spójną strategię”, aby nie dopuścić Arenaways (jednego z konkurentów, który zbankrutował do czasu wydania decyzji) do obsługi zyskowej trasy Mediolan–Turyn w latach 2008–2011²¹. Zgodnie z podobną logiką francuski organ ds. konkurencji nałożył niedawno na SNCF grzywnę w wysokości 60,9 mln euro za stosowanie różnych praktyk antykonkurencyjnych po otwarciu francuskiego rynku kolejowych przewozów towarowych w 2006 r. Pełniąc funkcję zarządcy infrastruktury, SNCF gromadziły poufne informacje dotyczące wniosków o przydzielenie trasy składanych przez ich

²⁰ Ocena skutków w zakresie zarządzania infrastrukturą.

²¹ Ocena skutków w zakresie zarządzania infrastrukturą. Przywołana decyzja włoskiego organu ds. konkurencji została niedawno zaskarżona przez spółki wchodzące w skład holdingu Ferrovie dello Stato do regionalnego sądu administracyjnego, który nie wydał jeszcze decyzji w tej sprawie.

konkurentów i wykorzystywały je w interesie handlowym swej spółki zależnej zajmującej się przewozami towarowymi, SNCF Fret²².

W ramach obecnego systemu nie istnieją żadne zachęty do europejskiej ani intermodalnej współpracy. Potrzebujemy bazowego systemu kolei w UE maksymalizującego pozytywne efekty sieciowe. O ile obecna polityka Komisji w zakresie TEN-T i nowy wniosek dotyczący instrumentu „Łącząc Europę” wraz z istniejącymi przepisami dotyczącymi kolejowych korytarzy towarowych²³ mają na celu zwiększenie przepustowości i efektywności kolei oraz jej atrakcyjności dla klientów, potencjalne korzyści z tych środków mogą być w pełni zrealizowane jedynie, jeżeli wyeliminowane zostaną przeszkody uniemożliwiające wydajną działalność zarządców infrastruktury oraz zyskają oni prawdziwie europejski wymiar.

Ponadto obowiązujące wymogi dotyczące rozdziału służące zapewnieniu niezależności zarządców infrastruktury okazały się trudne do transponowania i egzekwowania. Przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej toczy się aktualnie kilka postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Ponieważ obecne ramy prawne są niewystarczające do wyeliminowania ryzyka konfliktu interesów i możliwych zakłóceń konkurencji, istnieje potrzeba dalszych działań legislacyjnych.

Z drugiej strony pojawiają się krytyczne uwagi²⁴, że istniejące rozwiązania mogą prowadzić do nieefektywnej działalności i niewłaściwych decyzji w zakresie inwestycji długoterminowych. Komisja nie uważa, że badania te jednoznacznie wykazują nieefektywność rozdziału. Wynika z nich natomiast, że dla osiągnięcia wydajności zarządcy infrastruktury muszą być odpowiedzialni za wszystkie najważniejsze zadania związane z funkcjonowaniem infrastruktury, począwszy od planowania inwestycji długoterminowych, poprzez opracowywanie rozkładów jazdy pociągów i zarządzanie ruchem pociągów w czasie rzeczywistym, a skończywszy na utrzymaniu. Należy również ułatwić właściwą współpracę między zarządcą infrastruktury a *wszystkimi* przedsiębiorstwami kolejowymi prowadzącymi działalność na konkretnej trasie, tak aby odpowiednie struktury zarządzania prowadziły do zbieżności interesów coraz większej liczby podmiotów na wolnym rynku.

Kilku zasiedziałyh przewoźników kolejowych przedstawiło badania aby udowodnić, że zintegrowane przedsiębiorstwa kolejowe mogą osiągać znaczący wzrost na rynku, ale jednocześnie argument ten budzi poważne obawy, że przedsiębiorstwa kolejowe mające pozycję dominującą, chronioną na ich „macierzystych” rynkach przez zintegrowane struktury, mogłyby uzyskiwać korzyści finansowe dające im nieuczciwą przewagę konkurencyjną w przypadkach podejmowania działalności w innym kraju UE lub konkurencji – na rynku krajowym – z podmiotami wchodzącymi na rynek. Utrzymywanie rynków krajowych w formie systemów zdominowanych przez zasiedziałe zintegrowane przedsiębiorstwa stanowi również przeszkodę dla rozwoju ogólnoeuropejskich usług na duże odległości.

Komisja proponuje zmianę dyrektywy ustanawiającej jednolity europejski obszar kolejowy w celu zagwarantowania, by zarządcy infrastruktury mogli wykonywać wszystkie funkcje potrzebne do eksploatacji infrastruktury w sposób optymalny, sprawny i niedyskryminacyjny. Komisja proponuje instytucjonalny rozdział zarządzania infrastrukturą od działalności

²² Decyzja 12-D-25 z 18 grudnia 2012 r.

²³ Rozporządzenie (UE) nr 913/2010.

²⁴ EVES-Rail, Economic effects of Vertical Separation (Skutki gospodarcze pionowego podziału kolei) (listopad 2012 r.).

Realising the potential of GB Rail (Wykorzystanie potencjału kolei Zjednoczonego Królestwa) (Sir Roy McNulty, maj 2011 r.).

transportowej, jako że jest to najprostsza i najbardziej skuteczna metoda stworzenia równych szans dla operatorów transportu. Natomiast w przypadkach, gdy państwa członkowskie zechcą utrzymać istniejące struktury holdingowe obejmujące podmiot zarządzający infrastrukturą, Komisja proponuje wprowadzić rygorystyczne środki zabezpieczające służące ochronie niezależności zarządcy infrastruktury, w tym procedurę weryfikacji przez Komisję, tak aby zagwarantować prawdziwie równe szanse dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych.

Wprowadzone zostaną wspólne zasady dotyczące struktury zarządzania zarządców infrastruktury, traktujące wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe na równych zasadach i gwarantujące odpowiedni udział organów publicznych i użytkowników infrastruktury w przygotowywaniu istotnych dla nich decyzji. Zarządcy infrastruktury będą musieli ustanowić organ służący koordynacji z przedsiębiorstwami kolejowymi, konsumentami i organami publicznymi, nadający im kluczową rolę w planowaniu inwestycji oraz dążeniu do efektywności. Wprowadzone zostaną bodźce ekonomiczne i wskaźniki wyników, pozwalające zmierzyć i poprawić efektywność zarządców infrastruktury, jak również ustanowiona zostanie europejska sieć zarządców infrastruktury w celu wspierania współpracy transgranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem operacji wzdłuż kolejowych korytarzy towarowych i tras międzynarodowego transportu pasażerskiego.

3.2 Otwarcie rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego

Potrzebna jest poprawa jakości usług i ich wydajności, aby kolej stała się bardziej atrakcyjnym wyborem dla pasażerów oraz by zachęcić ich do zmiany środka transportu. Mimo ograniczonych nakładów publicznych można uzyskać lepszy stosunek jakości do ceny.

Rynki usług kolejowych przewozów towarowych zostały w pełni otwarte na konkurencję od stycznia 2007 r.²⁵, a rynki usług międzynarodowych przewozów pasażerskich od dnia 1 stycznia 2010 r.²⁶, natomiast krajowe rynki usług kolejowych przewozów pasażerskich pozostają w dużej mierze zamknięte i są bastionami monopoli krajowych²⁷.

Zapewnienie wysokiej jakości zintegrowanych usług przynoszących większe korzyści społeczne i powodujących mniejsze skutki zewnętrzne w porównaniu z innymi rodzajami transportu będzie w dalszym ciągu wymagało, by znaczna część usług kolejowych w całej UE (66 % pasażerokilometrów) była świadczona w ramach zamówień publicznych na usługi, określanych i subsydiowanych przez państwa członkowskie, władze regionalne lub lokalne.

Usunięcie bariery prawnej poprzez samo umożliwienie swobodnego dostępu przyniosłoby raczej ograniczone efekty, zważywszy że większość usług krajowych objętych jest zamówieniami publicznymi na usługi. Kwestię konkurencji na rynkach krajowych należy zatem uregulować na dwóch poziomach: konkurencji „na rynku” w odniesieniu do tych usług, które mogą być świadczone w ramach otwartego dostępu, oraz konkurencji „o rynek”, aby umożliwić przejrzyste i opłacalne udzielanie zamówień publicznych na usługi, jak dzieje się to obecnie w niektórych państwach członkowskich.

Obowiązujące przepisy przyznają właściwym organom szerokie możliwości bezpośredniego udzielania zamówień publicznych na usługi w transporcie kolejowym z pominięciem konkurencyjnych procedur przetargowych (które są zasadniczo wymagane w przypadku

²⁵ Dyrektywa 2004/51/WE zmieniająca dyrektywę 91/440/EWG.

²⁶ Dyrektywa 2007/58/WE zmieniająca dyrektywę 91/440/EWG.

²⁷ Zjednoczone Królestwo, Niemcy, Szwecja i Włochy jednostronnie otworzyły swe rynki krajowe.

zamówień publicznych na usługi w innych środkach transportu publicznego)²⁸. Przyznawane bezpośrednio zamówienia publiczne na usługi stanowią 42 % łącznych pasażerokilometrów w UE²⁹, co przyczynia się do tego, że w 16 z 25 państw członkowskich dysponujących systemem kolei, udział w rynku zasiedziały podmiotów wynosi ponad 90 %³⁰.

Konkurencja istniejąca w zakresie zamówień publicznych na usługi w Niemczech, Szwecji i Niderlandach pokazała, że procedury przetargowe przynoszą właściwym organom oszczędności sięgające niekiedy nawet do 20–30 %³¹, które można ponownie zainwestować w poprawę jakości usług lub inaczej wykorzystać. Doświadczenia innych zliberalizowanych rynków, takich jak Szwecja i Zjednoczone Królestwo, wskazują na poprawę jakości i dostępności usług przy ciągłej poprawie zadowolenia pasażerów oraz wzroście ich liczby o ponad 50 % w ciągu dziesięciu lat. Poprawa usług przyniosłaby wymierne korzyści dla pasażerów, a dla podatników oszczędności rzędu 30–40 mld euro³².

Zainteresowane strony wskazują, że dostęp do taboru kolejowego (pociągów) stanowi poważne utrudnienie dla nowych podmiotów. W co najmniej ośmiu państwach członkowskich właścicielami taboru kolejowego są w dalszym ciągu głównie zasiedziane przedsiębiorstwa kolejowe, które nie chcą lub nie są w stanie udostępnić go na atrakcyjnych warunkach komercyjnych. Przykładowo w Austrii kilka nowych podmiotów złożyło skargi do krajowego organu regulacyjnego Schienen-Control w sprawie praktyk ÖBB polegających na złomowaniu zbędnego taboru lub sprzedawaniu go wyłącznie przedsiębiorstwom kolejowym prowadzącym działalność poza Austrią, pod warunkiem że nie odsprzedadzą go nowym podmiotom w Austrii.

Obowiązkowe systemy sprzedaży biletów obsługiwane przez krajowe podmioty zasiedziane, na przykład w Niemczech i w Republice Czeskiej, pobierają prowizje w wysokości do 25 % od wszystkich sprzedawanych biletów. Tego rodzaju dyskryminacja zniechęca nowe podmioty do wchodzenia na rynek. Przekazanie do nowego podmiotu wpływów ze sprzedaży biletów w niektórych państwach członkowskich trwa do dwóch lat, podczas gdy w innych państwach płatności te dokonywane są w ciągu ośmiu dni przy prowizji wynoszącej 1,5 %³³.

Aby wyeliminować bariery prawne, Komisja proponuje otwarcie – poprzez zmianę dyrektywy ustanawiającej jednolity europejski obszar kolejowy – krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich przy zachowaniu możliwości ograniczenia dostępu w przypadku zagrożenia równowagi ekonomicznej zamówienia publicznego na usługi.

Zmieniając rozporządzenie³⁴ dotyczące obowiązku świadczenia usług publicznych w zakresie drogowego i kolejowego transportu publicznego, Komisja zamierza wprowadzić od grudnia 2019 r. obowiązek organizowania przetargu na zamówienia publiczne na usługi. Zakres tych zamówień oraz leżących u ich podstaw obowiązków świadczenia usługi publicznej zostanie określony zgodnie z kryteriami opartymi na ogólnych zasadach Traktatu. Aby uniknąć wykorzystywania nadmiernego zasięgu geograficznego zamówień w celu utrudnienia innym dostępu do rynku, Komisja proponuje elastyczne określenie maksymalnej wielkości zamówienia. Minimalny próg, poniżej którego zamówienia mogą być udzielane bezpośrednio, umożliwi właściwym organom rezygnację z organizowania procedury przetargowej w przypadkach, gdy spodziewane oszczędności środków publicznych byłyby niższe od kosztów

²⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007.

²⁹ Ich udział w rynku wynosi poniżej 50 % tylko w przypadku Zjednoczonego Królestwa, Szwecji i Estonii.

³⁰ Ocena skutków dotycząca otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego.

³¹ Ocena skutków w zakresie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich.

³² Sprawozdanie Steer Davies Gleave.

³³ Ocena skutków w zakresie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich.

³⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i 1107/70.

przetargu. Umowy o świadczenie usług publicznych zawarte w wyniku zamówień bezpośrednio udzielonych po przyjęciu tego pakietu legislacyjnego nie będą mogły obowiązywać dłużej niż do dnia 31 grudnia 2022 r.

Aby zagwarantować, że państwa członkowskie oraz regionalne i lokalne instytucje zamawiające udzielają zamówień publicznych na usługi w sposób spójny, zintegrowany i efektywny, proponowane przepisy nałożą na właściwe organy obowiązek opracowania planów transportu publicznego ustanawiających cele polityki w zakresie publicznego transportu pasażerskiego, w tym ogólne modele świadczenia i realizacji usług w tym obszarze transportu. Plany te powinny być sporządzane zgodnie z wymogami planów działania na rzecz mobilności w miastach³⁵. Wszelkie dodatkowe obciążenia administracyjne dla właściwych organów związane z obowiązkiem stosowania procedur przetargowych powinny zostać wyrównane przez spodziewane oszczędności w dotacjach. W celu zapewnienia jak największej przejrzystości właściwe organy będą zobowiązane do przedstawiania potencjalnym oferentom ubiegającym się o zamówienie publiczne na usługi określonych danych eksploatacyjnych, technicznych i finansowych, tak aby mogli oni przygotować w pełni przemyślaną ofertę, co pozwoli na wzmocnienie konkurencji i osiągnięcie korzyści dla obywateli.

Aby utrzymać efekty sieciowe, państwa członkowskie, właściwe organy oraz przedsiębiorstwa kolejowe będą zachęcane do uruchamiania zintegrowanych systemów sprzedaży biletów na szczeblu krajowym z uwzględnieniem wymogów dotyczących niedyskryminacji.

W państwach członkowskich, w których nie istnieją dobrze funkcjonujące rynki leasingu taboru kolejowego, właściwe organy będą zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru kolejowego, aby ułatwić osiągnięcie wysokiego poziomu konkurencji na rynku zamówień publicznych na usługi.

Podsumowując, propozycje te ułatwią zwiększenie udziału kolei w przewozach kosztem transportu drogowego i lotniczego, poprawie stosunku ceny do jakości przy wydatkowaniu środków publicznych oraz zakończeniu procesu otwierania rynku, zrealizowanego już w przypadku rynków przewozów towarowych, międzynarodowych przewozów pasażerskich oraz innych segmentów rynku transportu.

3.3 Interoperacyjność i bezpieczeństwo

Statystycznie rzecz biorąc, w przeliczeniu na pasażerokilometr kolej jest znacznie bezpieczniejsza niż transport drogowy (w 2010 r. 62 ofiary śmiertelne w porównaniu z 31 000 na drogach UE³⁶) i w ostatnim dziesięcioleciu jej bezpieczeństwo stale rosło. Korzyści w zakresie bezpieczeństwa wzrosłyby więc przy zwiększeniu udziału kolei w przewozach.

Obowiązujący system norm i zezwoleń technicznych zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa, jest on jednak rozdrobniony między Europejską Agencją Kolejową (ERA) i organy krajowe, co stwarza nadmierne koszty administracyjne i ograniczenia w dostępie do rynku, przede wszystkim dla nowych podmiotów i producentów pojazdów kolejowych. W szczególności krajowe przepisy techniczne i dotyczące bezpieczeństwa istnieją równolegle z unijnymi technicznymi specyfikacjami interoperacyjności (TSI), co powoduje niepotrzebne

³⁵ COM(2009) 490 final.

³⁶ Dane Eurostatu.

komplikacje dla przedsiębiorstw kolejowych. ERA szacuje, że w UE istnieje obecnie ponad 11 000 takich przepisów³⁷.

Procedura uzyskania zezwolenia dla nowych pojazdów kolejowych może trwać do dwóch lat i kosztuje do 6 mln EUR, podczas gdy czas potrzebny na zatwierdzenie statku powietrznego jest znacznie krótszy i jego koszty są znacznie niższe. Dane pochodzące od zainteresowanych stron wskazują, że koszty związane z procedurami uzyskania zezwoleń w jednym państwie stanowią do 10 % kosztów lokomotyw, co oznacza, że koszty dopuszczenia pojazdów do użytku w maksymalnie trzech państwach członkowskich mogą wynieść 30 % ceny ich zakupu.

Ponadto, w celu uzyskania certyfikatów bezpieczeństwa, przedsiębiorstwa kolejowe są zobowiązane do dokonywania płatności na rzecz krajowych organów ds. bezpieczeństwa i wiadomo, że w niektórych przypadkach oznacza to dla przedsiębiorstw kolejowych koszty dwóch osobolat i do 70 000 euro na wydatki administracyjne i z tytułu doradztwa³⁸. Nadmierną biurokrację związaną z procesem wchodzenia na rynek uznano za szczególnie uciążliwą dla nowych przedsiębiorstw kolejowych, gdyż ta kategoria podmiotów jest bardziej wrażliwa na złożoność procedur oraz ich opóźnienia ze względu na ograniczone zasoby ludzkie i finansowe.

Istnieją znaczne rozbieżności między sposobami przeprowadzania przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa procedur wydawania zezwoleń dla pojazdów oraz certyfikacji bezpieczeństwa, a niektóre krajowe organy ds. bezpieczeństwa systematycznie obchodzą ustalone terminy wydawania świadectw i zezwoleń, domagając się przekazania dodatkowych dokumentów i wyników testów.

Do wykorzystania potencjału jednolitego rynku konieczny jest wyższy poziom harmonizacji na szczeblu UE, dlatego Komisja proponuje zmianę rozporządzenia w sprawie ERA, aby przyznać tej agencji kompetencje w zakresie wydawania zezwoleń na wprowadzenie pojazdów do obrotu oraz certyfikacji bezpieczeństwa przedsiębiorstw kolejowych. Odpowiedzialność prawna będzie spoczywać na ERA, która będzie działać w ścisłej współpracy z odpowiednimi krajowymi organami ds. bezpieczeństwa. Jednocześnie będzie ona odgrywać bardziej znaczącą rolę w monitorowaniu przepisów krajowych oraz nadzorowaniu krajowych organów ds. bezpieczeństwa, a także w ułatwianiu wdrażania europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym. Proponowane zmiany roli ERA znajdą odzwierciedlenie w zmianach dyrektyw w sprawie interoperacyjności i bezpieczeństwa kolei, umożliwiając doprecyzowanie i uproszczenie istniejących przepisów, konsolidację wcześniejszych zmian oraz aktualizację prawodawstwa. Oprócz wspomnianych zmian również struktura systemu zarządzania i wewnętrzne metody działania ERA zostaną udoskonalone i dostosowane do niedawno przyjętego wspólnego oświadczenia i wspólnego podejścia dotyczącego zdecentralizowanych agencji UE³⁹.

Celem tych wniosków jest redukcja o 20 % czasu wchodzenia nowych przedsiębiorstw kolejowych na rynek oraz zmniejszenie o 20 % kosztów i czasu trwania procedur uzyskiwania zezwoleń dla taboru. Powinno to umożliwić zaoszczędzenie 500 mln euro w ciągu pięciu lat⁴⁰ oraz przyczynić się do osiągnięcia przez europejski przemysł kolejowy przewagi konkurencyjnej i wiodącej pozycji na rynkach światowych.

³⁷ Ocena skutków w zakresie interoperacyjności i bezpieczeństwa.

³⁸ Ocena skutków w zakresie interoperacyjności i bezpieczeństwa.

³⁹ Rada UE (2012 r.), 11450/12.

⁴⁰ Ocena skutków w zakresie interoperacyjności i bezpieczeństwa.

3.4 Wymiar społeczny

W następnym dziesięcioleciu sektor kolejowy stanie jednocześnie w obliczu wyzwań związanych ze starzeniem się ludności aktywnej zawodowo oraz z wpływem otwarcia rynku na efektywność. Około 30 % wszystkich pracowników kolei przejdzie na emeryturę w ciągu najbliższych 10 lat⁴¹, co spowoduje niedobory siły roboczej, a jednocześnie pewna liczba przedsiębiorstw kolejowych może wymagać restrukturyzacji w celu poprawy ich wydajności i efektywności. Rozdział zarządców infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych będzie w perspektywie krótkoterminowej wymagał większej liczby osób do realizacji dodatkowych zadań. Ważne jest, aby umożliwić sektorowi kolejowemu poprawę jego atrakcyjności jako pracodawcy w innowacyjnych i wysoce wykwalifikowanych zawodach, oferującego wynagrodzenia na odpowiednim poziomie.

Aby zapewnić niezbędne środki zabezpieczające pracowników po otwarciu rynku, istniejące przepisy – np. dyrektywy w sprawie przejęcia przedsiębiorstw⁴² – określają warunki obowiązkowego przenoszenia pracowników w przypadku uzyskania zamówienia publicznego na usługi oraz przenoszenia taboru kolejowego do innego przedsiębiorstwa kolejowego. Rozporządzenie w sprawie obowiązku świadczenia usługi publicznej umożliwia właściwym organom żądanie przeniesienia pracowników⁴³ lub określenie norm i kryteriów mających zastosowanie w przypadku udzielenia zamówienia publicznego na usługi innemu przedsiębiorstwu kolejowemu. Wpływ otwarcia dostępu do rynku będzie prawdopodobnie stopniowy, a nowe podmioty będą stymulować wzrost gospodarczy i możliwości na rynku pracy.

Za pośrednictwem odpowiednich europejskich organizacji partnerów społecznych europejskie przedsiębiorstwa kolejowe mogą uczestniczyć w pracach komitetu ds. dialogu społecznego w sektorze kolejowym.

Dostępność wysoce wykwalifikowanej i zmotywowanej siły roboczej w omawianym sektorze jest niezbędna do świadczenia efektywnych i konkurencyjnych usług transportowych. Osiągnięcie optymalnego postępu w tworzeniu zrównoważonego systemu transportu bez rozwiązania kwestii jakości miejsc pracy jest mało prawdopodobne. Tam, gdzie wprowadzono konkurencję, nie doprowadziło to do spadku wynagrodzeń w sektorze kolejowym⁴⁴. Przykłady zaczerpnięte z otwartych rynków wykazują, że nowe podmioty oferują atrakcyjne warunki wynagrodzenia, aby przyciągnąć najlepszych kandydatów i zapewnić rozwój swoich usług. Poziom zatrudnienia po otwarciu rynku nie powinien ulec zmniejszeniu, jak pokazuje doświadczenie państw członkowskich, w których krajowe rynki usług kolejowych zostały już w pełni otwarte, np. Zjednoczonego Królestwa i Szwecji⁴⁵. W praktyce poziomy zatrudnienia spadły w przeszłości szybciej w państwach, w których rynki pozostawały zamknięte. Zwiększenie wydajności i atrakcyjności transportu kolejowego będzie prowadzić do wzrostu popytu i inwestycji, np. w nowy tabor kolejowy, co prawdopodobnie przyniesie korzyści dla pracowników.

4. CZWARTY PAKIET KOLEJOWY

Czwarty pakiet kolejowy obejmuje wnioski ustawodawcze mające na celu zmianę:

⁴¹ Ocena skutków w zakresie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich.

⁴² Dyrektywa 2001/23/WE.

⁴³ W zakresie szerszym niż dyrektywa 2001/23/WE.

⁴⁴ Ocena skutków w zakresie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich.

⁴⁵ Ocena skutków w zakresie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich.

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie);
 - rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego;
 - rozporządzenia (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową;
 - dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych;
 - dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie;
- a także uchylene rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych.

5. POTRZEBA PRZYJĘCIA ZINTEGROWANEGO PODEJŚCIA STRATEGICZNEGO

Niska efektywność i jakość niektórych usług kolejowych wynika głównie z niewielkiej konkurencji, utrzymujących się zakłóceń rynku i nieoptymalnych struktur. Zarówno długie i kosztowne procedury, jak i bariery dostępu dla nowych podmiotów oraz zróżnicowane przepisy dotyczące dostępu do rynku w poszczególnych państwach członkowskich są uwzględnione w czwartym pakiecie kolejowym, w którym przyjęto podejście całościowe.

Poszczególne inicjatywy w ramach tego pakietu wzajemnie się uzupełniają; wszystkie przyczyniają się do zwiększenia efektywności branży i jej dopasowania do potrzeb klientów oraz do poprawy atrakcyjności sektora kolejowego w stosunku do innych środków transportu. Wszystkie środki ułatwiają wchodzenie nowych operatorów na rynek. Łączne skutki poszczególnych inicjatyw umożliwią osiągnięcie efektu synergii. Skuteczność formalnego otwarcia rynku zależy od dopilnowania wprowadzenia i efektywności określonych „warunków ramowych”, takich jak niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury, odpowiedniego taboru kolejowego i stacji lub przydzielanie tras pociągów wraz z zarządzaniem ruchem. Dla zagwarantowania, że otwarcie rynku zostanie uwieńczone sukcesem, należy utrzymać korzyści płynące z efektów sieciowych. Niektóre z tych warunków ramowych będą przedmiotem inicjatyw odnoszących się do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego, a inne będą przedmiotem wniosku w sprawie sprawniejszego zarządzania infrastrukturą. Jeśli chodzi o zmniejszenie barier utrudniających nowym podmiotom dostęp do rynku, oczekuje się osiągnięcia efektu synergii poprzez zmniejszenie dyskryminacji w zakresie dostępu do infrastruktury i wprowadzenie uproszczonych procedur wydawania certyfikatów bezpieczeństwa dla przedsiębiorstw kolejowych i zezwoleń na wprowadzenie do obrotu pojazdu kolejowego.

Zmiany te przyczynią się do nasilenia konkurencji, zagwarantowania pełnej przejrzystości finansowej, usunięcia wszelkiego ryzyka wewnętrznego subsydiowania działalności (często finansowanego ze środków publicznych) między zarządcami infrastruktury i przedsiębiorstwami kolejowymi świadczącymi usługi kolejowe. Ich wynikiem powinny być sprawiedliwe warunki finansowania oraz zmniejszenie ryzyka konfliktu interesów. Sprawiedliwy dostęp do rynku i rosnąca liczba operatorów przyczynią się do zwiększenia aktywności gospodarczej i dodatkowych przewozów. Coraz większa presja konkurencyjna i

specjalizacja podmiotów działających na rynku będą miała również pozytywny wpływ na ich wydajność i efektywność oraz na wzrost inwestycji w infrastrukturę transportu kolejowego.

Połączenie otwartego dostępu i konkurencyjnych procedur przetargowych na zamówienia publiczne na usługi umożliwi dalsze otwarcie rynku, które osiągnięto już w zakresie przewozów towarowych i rynku międzynarodowych przewozów pasażerskich; w przypadku rynku przewozów towarowych, którego otwarcie nastąpiło wcześniej, co umożliwia wyciągnięcie solidnie uzasadnionych wniosków, doszło do wzrostu udziału kolei w rynku. Przedmiotowy wniosek stanowi istotny krok na drodze do zakończenia budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

Zwiększona konkurencja powinna spowodować zwiększenie atrakcyjności kolei i sprawić, że będą one w większym stopniu uwzględniać potrzeby klientów, co pozwoli operatorom kolejowym na konkurowanie z innymi rodzajami transportu. Usługi przewozów pasażerskich na liniach dużych prędkości wpłyną na poprawę konkurencyjności kolei w stosunku do transportu lotniczego, a kolejowy transport towarów zwiększy swój udział w rynku, przyczyniając się do realizacji celów związanych ze zmianą klimatu.

Rozwój działalności kolei spowoduje wzrost zapotrzebowania przedsiębiorstw kolejowych i podmiotów świadczących usługi kolejowe na wykwalifikowanych pracowników kolei, ale również ich zapotrzebowania w zakresie taboru kolejowego, tworząc tym samym nowe miejsca pracy w przemyśle.

Poprawa wydajności procedur certyfikacji bezpieczeństwa i wydawania zezwoleń dla pojazdów, zapewnienie braku dyskryminacji w zakresie przyznawania i uznawania certyfikatów bezpieczeństwa w całej UE oraz zwiększenie spójności krajowych ram prawnych przyczynią się do przyspieszenia i uelastycznienia procesu wchodzenia na rynek nowych przedsiębiorstw kolejowych.

Czwarty pakiet kolejowy oznacza zintegrowane podejście, które pozwoli stworzyć warunki dla rozwoju transportu kolejowego ogółem, znacznie zwiększając udział kolei w rynku dzięki zwiększeniu jej niezawodności i wydajności. Umożliwi to poprawę jakości usług i pozwoli kolei na zrealizowanie niewykorzystanego w pełni potencjału, tak aby stała się ona prawdziwą i atrakcyjną alternatywą.

Czwarty pakiet kolejowy obejmuje również:

- sprawozdanie Komisji w sprawie postępów poczynionych na drodze do osiągnięcia interoperacyjności systemu kolei;
- sprawozdanie Komisji dotyczące profilu i zadań pozostałych członków personelu pociągu;
- sprawozdanie Komisji dotyczące wykonania przepisów dyrektywy 2007/58/WE w zakresie otwarcia rynku międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich;
- dokument roboczy służb Komisji na temat oceny skutków dotyczącej zmiany rozporządzenia w sprawie ERA;
- dokument roboczy służb Komisji na temat oceny skutków dotyczącej otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego;
- dokument roboczy służb Komisji na temat oceny skutków dotyczącej zarządzania infrastrukturą kolejową w obrębie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.