



Bruksela, dnia 8.12.2016 r.
COM(2016) 780 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Piąte sprawozdanie w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych

{SWD(2016) 427 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Piąte sprawozdanie w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych

1. WPROWADZENIE

Sektor kolejowy¹, w którym znajduje bezpośrednie zatrudnienie ok. 900 000 osób, wnosi znaczny wkład do gospodarki UE. Transport kolejowy ma również zasadnicze znaczenie dla realizacji strategii UE w zakresie poprawy efektywności środowiskowej sektora transportu, spójności gospodarczej i społecznej oraz jakości sieci połączeń w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi.

Niniejsze sprawozdanie jest piątym sprawozdaniem dotyczącym monitorowania rynku przewozów kolejowych, które Komisja składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zgodnie z art. 15 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE² („dyrektywa przekształcona”). Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie ogólnych informacji na temat głównych zmian na rynkach przewozów kolejowych w kontekście celów polityki UE w zakresie rynku przewozów kolejowych³. Obejmuje ono szeroki zakres tematów, w tym zmiany rynku wewnętrznego przewozów kolejowych i usług świadczonych przez przedsiębiorstwa kolejowe, warunków ramowych, w tym warunków dotyczących usług publicznego kolejowego transportu pasażerskiego, stanu unijnej sieci kolejowej, wykorzystania uprawnień do dostępu, barier dla efektywniejszych przewozów kolejowych, ograniczeń infrastruktury oraz potrzeb w zakresie ustawodawstwa. Pełną analizę przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na danych i uwagach pochodzących z różnych źródeł, między innymi z odpowiedzi państw członkowskich udzielonych w ramach badania monitorującego rynek przewozów kolejowych (ang. *rail market monitoring survey*, RMMS), Małego rocznika statystycznego „EU transport in Figures”⁴, sprawozdań Agencji Kolejowej Unii Europejskiej⁵, Eurostatu⁶ i różnych innych źródeł. W lipcu 2015 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze w sprawie monitorowania rynku kolejowego⁷, w którym ustanowiono nowy obowiązkowy mechanizm zbierania danych, który powinien doprowadzić do spójniejszej i bardziej jednolitej sprawozdawczości w przyszłości.

2. STAN UNIJNEJ SIECI KOLEJOWEJ

W 2014 r. całkowita **długość sieci kolejowej** wynosiła ok. 220 000 km, czyli ok. 2 % więcej niż w 2009 r. Od 2009 r. dodano 2 800 km **zelektryfikowanych linii**, a ich udział w całej sieci wzrósł o 1,6 punktu procentowego. Banedanmark (duński zarządca infrastruktury) i

¹ W niniejszym sprawozdaniu termin „sektor kolejowy” odnosi się do przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury kolejowej.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 32.

³ Oprócz sprawozdania w sprawie rynku przewozów kolejowych Agencja Kolejowa Unii Europejskiej publikuje również dwa razy do roku sprawozdania w sprawie wyników kolei w zakresie *bezpieczeństwa i interoperacyjności*.

⁴ http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2016_en.htm

⁵ <http://www.era.europa.eu/Search/Key-Documents/Pages/Home.aspx>

⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/database>

⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1100 z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie obowiązków sprawozdawczych państw członkowskich w ramach monitorowania rynku kolejowego, Dz.U. L 181 z 9.7.2015, s. 1.

Network Rail (zarządca infrastruktury ze Zjednoczonego Królestwa) rozpoczęły realizację zaplanowanych na najbliższe lata projektów na dużą skalę mających na celu elektryfikację głównych części ich sieci.

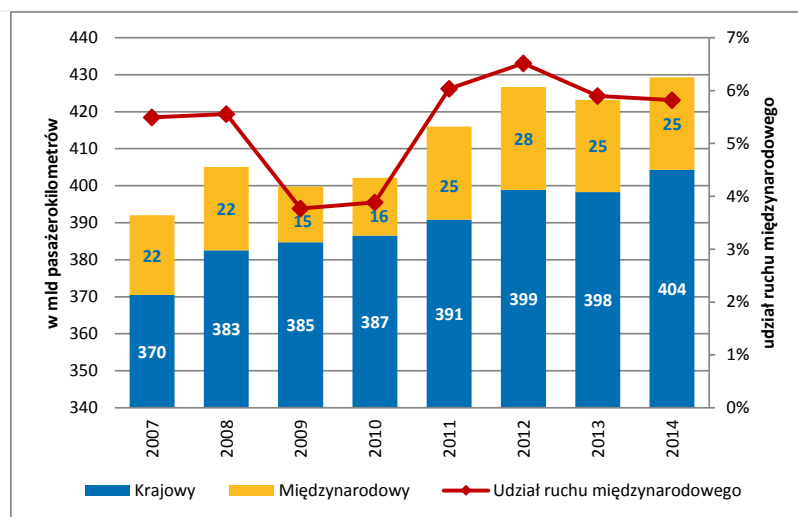
Między państwami członkowskimi istnieją duże różnice, jeżeli chodzi o **prędkość podróży**. Przeprowadzono znaczne inwestycje w celu modernizacji sieci kolejowej w Europie Wschodniej oraz w celu rozwoju linii dużych prędkości w Europie Zachodniej. Większe prędkości przyczyniły się do wzrostu atrakcyjności kolei dla pasażerów. W Europie Wschodniej nadal istnieją jednak regionalne sieci pasażerskie, na których maksymalna dozwolona prędkość wynosi 120 km/h lub mniej. Jeżeli chodzi o prędkość pociągów towarowych, w ramach niektórych krajowych sieci i międzynarodowych korytarzy kolejowego transportu towarowego wynosi ona 50–60 km/h. W przypadku większości międzynarodowych pociągów towarowych, szczególnie w Europie Środkowo-Wschodniej, średnia prędkość wynosi 20–30 km/h. Na niektórych trasach międzynarodowych pociągi towarowe jeżdżą ze średnią prędkością wynoszącą zaledwie ok. 18 km/h⁸.

3. ZMIANY RYNKU WEWNĘTRZNEGO PRZEWÓZÓW KOLEJOWYCH

Niekorzystna sytuacja gospodarcza trwająca od 2009 r. nie wpłynęła zasadniczo na wielkość pasażerskich przewozów kolejowych pod względem pasażerokilometrów. Z kolei wielkość towarowych przewozów kolejowych wyrażona w tonokilometrach spadła znacznie w 2009 r., osiągając najniższą wartość podczas kryzysu gospodarczego, i dotychczas nie wróciła do poziomu sprzed kryzysu. Ogólna liczba kilometrów pokonywanych przez pociągi pasażerskie i towarowe nie zwiększyła się.

Ruch pasażerski

Wykres 1 – Zmiany wielkości pasażerskiego ruchu kolejowego



Źródło: RMMS.

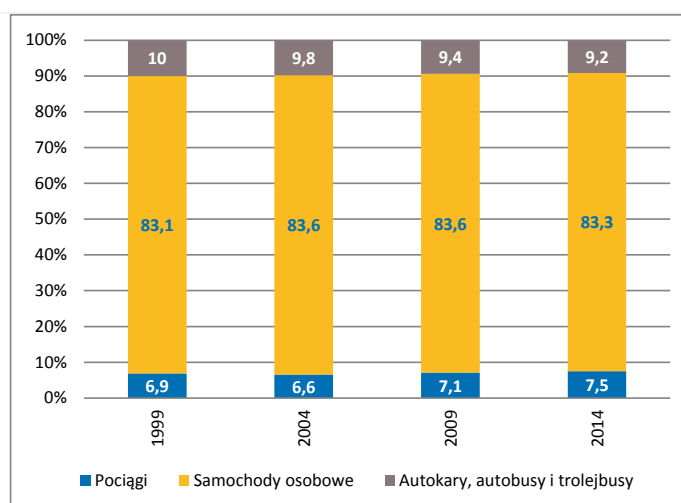
W latach 2009–2014 popyt na pasażerskie przewozy kolejowe w UE wzrósł o 30 mld pasażerokilometrów, co odpowiada średniemu wskaźnikowi wzrostu w wysokości 1,5 % rocznie. Największy relatywny wzrost odnotowano w Zjednoczonym Królestwie, Republice Czeskiej i Luksemburgu, podczas gdy w tym samym okresie zgłoszony ruch pasażerski w Chorwacji zmniejszył się o połowę. W 2014 r. zaledwie ok. 6 % ruchu pasażerskiego stanowił **ruch**

międzynarodowy, a liczba pasażerokilometrów w tym sektorze rynku przewozów kolejowych pozostaje zasadniczo stała od 2011 r.

⁸ Sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pt. „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze”.

Chociaż wielkość ruchu wzrosła, od 2009 r. **udział pasażerskiego transportu kolejowego** w transporcie lądowym w UE zmienił się o zaledwie pół punktu procentowego z 7,1 % do 7,5 %. Na taką średnią na szczeblu UE składają się wyraźne różnice w wynikach w poszczególnych państwach członkowskich – znaczna poprawa w Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie oraz spadek na Łotwie, w Słowenii, Bułgarii i Chorwacji.

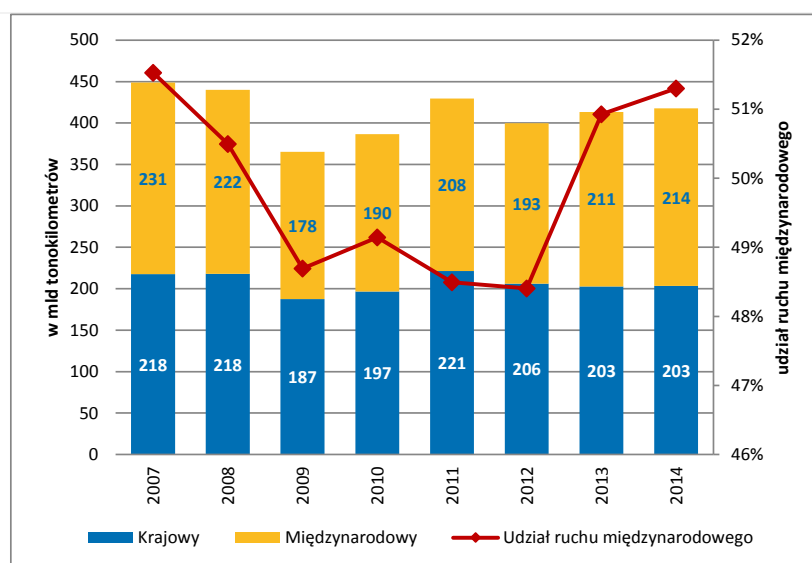
Wykres 2 – Podział lądowego transportu pasażerskiego ze względu na rodzaj transportu (w %)



Źródło: Mały rocznik statystyczny z 2016 r., Eurostat.

Ruch towarowy

Wykres 3 – Zmiany wielkości towarowego ruchu kolejowego

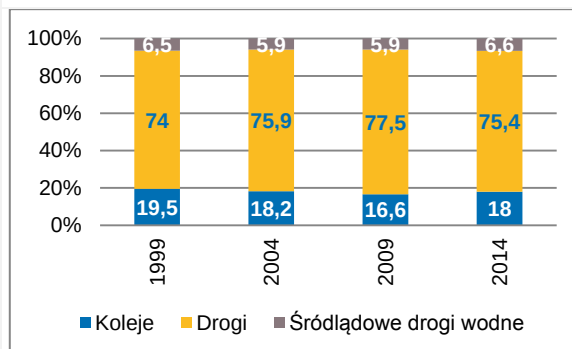


Źródło: RMMS.

Wyniki w tonokilometrach, chociaż nadal o 7 % niższe od wartości szczytowych z 2007 r., osiągnęły w 2014 r. 417,6 mld tonokilometrów, wykazując średni roczny wskaźnik wzrostu na poziomie 3 %. W 2014 r. ponad 50 % ruchu towarowego stanowił **ruch międzynarodowy**, dzięki czemu towarowy ruch kolejowy ma o wiele silniejszy wymiar europejski niż ruch pasażerski.

W 2014 r. **udział towarowego transportu kolejowego** w lądowym transporcie towarowym wynosił 18 %, czyli niemal tyle samo co 10 lat temu. Podobnie jak w przypadku transportu pasażerskiego tendencje w różnych państwach członkowskich znacznie się różnią: największy wzrost odnotowano w Słowenii, Rumunii i na Węgrzech. W porównaniu z 2009 r. liczba tonokilometrów ogółem spadła jedynie w Chorwacji, na Słowacji, w Grecji i w Estonii.

Wykres 4 – Podział lądowego transportu towarowego ze względu na rodzaj transportu (w %)



Źródło: Mały rocznik statystyczny z 2016 r., Eurostat.

4. USŁUGI ŚWIADCZONE NA RZECZ PRZEDSIĘBIORSTW KOLEJOWYCH

W dyrektywie przekształconej wprowadzono nowy zbiór przepisów dotyczących obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z sektorem kolei w celu zwiększenia przejrzystości stosowanych warunków i opłat oraz zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu dla operatorów. Rynek obiektów infrastruktury usługowej (stacji, terminali towarowych, stacji rozrządowych, urządzeń służących formowaniu składów pociągów, portów morskich i śródlądowych itp.) charakteryzuje się dużą liczbą różnych właścicieli i operatorów o różnej wielkości.

Definiowanie i tworzenie zestawień takich obiektów stanowi ciągle wyzwanie dla krajowych organów regulacyjnych i dla służb Komisji. Zgodnie z dostępnymi danymi z RMMS w 2014 r. funkcjonowało około:

- 30 000 stacji pasażerskich;
- 3 600 terminali towarowych;
- 1 700 stacji rozrządowych;
- 28 500 torów postojowych;
- 1 300 punktów zaplecza technicznego;
- 650 obiektów morskich i portowych; oraz
- 650 kolejowych stacji paliw.

5. ZMIANY WARUNKÓW RAMOWYCH W SEKTORZE KOLEJOWYM

5.1. Naliczanie opłat za dostęp do infrastruktury

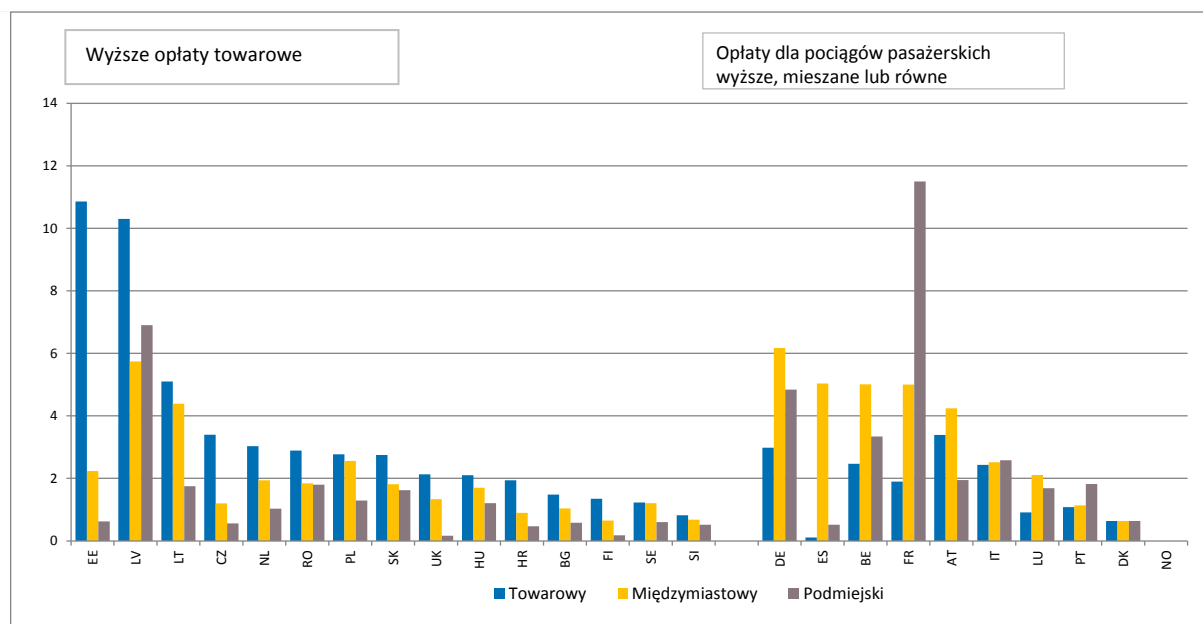
Przepisy UE dotyczące kolei mają na celu obniżenie opłat za infrastrukturę przy zachowaniu jak najlepszej jakości tej infrastruktury z zastosowaniem trzystopniowego podejścia. Po pierwsze, w nowym rozporządzeniu wykonawczym 2015/909⁹ ujednolicono zasady obliczania bezpośrednich kosztów korzystania z infrastruktury, które stanowią podstawę minimalnego pakietu dostępu. Po drugie, marże można doliczać do opłat opartych na kosztach bezpośrednich wyłącznie w tych segmentach, które są w stanie uiszczać tak wysokie

⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 148 z 13.6.2015, s. 17.

opłaty. Po trzecie, zachęca się zarządców infrastruktury do stosowania zachęt nieodłącznie związanych z niektórymi elementami naliczania opłat, takimi jak niedobór zdolności przepustowej, rezerwacja, posiadanie, opłaty środowiskowe i plany wyników, aby zoptymalizować korzystanie z infrastruktury.

Wskutek tego oraz innych czynników poziom opłat i podejście do ich naliczania mogą się różnić zarówno w ramach systemu naliczania opłat jednego zarządcy infrastruktury, jak i między państwami członkowskimi.

Wykres 5 – Opłaty za dostęp do infrastruktury w przypadku różnych kategorii pociągów (EUR na pociągo-kilometr, obowiązujące w 2016 r.¹⁰)



Źródło: RMMS

Uwagi: w przypadku HR, DE opłaty z 2014 r., w przypadku LV średnia arytmetyczna najniższej i najwyższej opłaty w 2015 r., w odniesieniu do EL, IE brak danych.

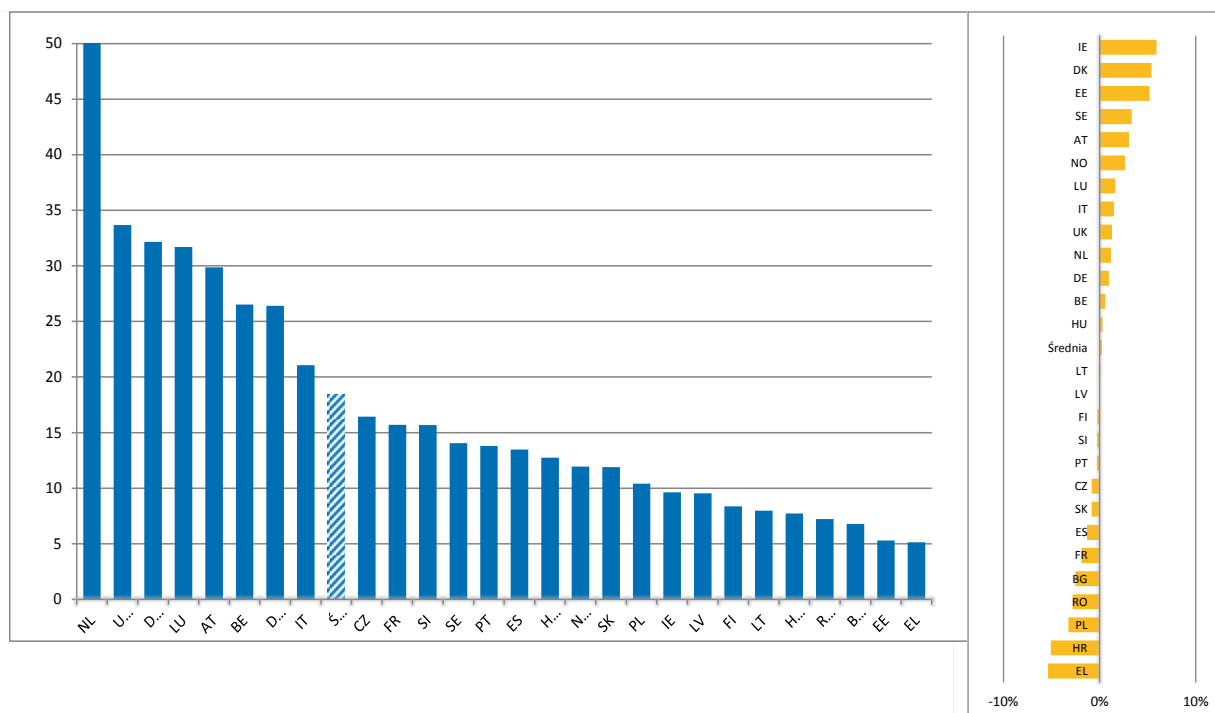
Wykres 5 przedstawia różne **sytuacje w państwach członkowskich**. W większości państw członkowskich opłaty dla pociągów towarowych są wyższe niż dla pociągów pasażerskich, w Niemczech, Hiszpanii, Belgii, Francji, Luksemburgu i Portugalii sytuacja jest jednak odwrotna. W Austrii, we Włoszech, w Szwecji i Danii nie ma większych różnic lub wyniki są mieszane. W krajach bałtyckich opłaty dla pociągów towarowych są szczególnie wysokie, co w pewnym stopniu uzasadnia fakt, że dozwolone są wyższe naciski osi. Opłaty dla pociągów międzyzmiastowych w Belgii, Niemczech, Hiszpanii i Francji są stosunkowo wysokie, gdyż obejmują opłaty za specjalne linie dużych prędkości. W przypadku pociągów podmiejskich opłaty są najbardziej zróżnicowane (wahają się od 0,17 EUR w Zjednoczonym Królestwie do 11,50 EUR we Francji), gdyż ich wysokość zależy od krajowego podejścia do zamówień publicznych na usługi i do finansowania kolei. Na przykład we Francji to regiony (nie zaś przedsiębiorstwa kolejowe) same płacą zarządcom infrastruktury tzw. *redevance d'accès* za przewozy kolejowe świadczone w ramach zamówień publicznych na usługi. Jeżeli chodzi o **zmiany opłat**, są one niejednorodne.

¹⁰ W ramach obecnego RMMS państwa członkowskie zgłaszają obowiązujące opłaty za dostęp do infrastruktury z dwuletnim wyprzedzeniem.

5.2. Alokacja zdolności przepustowej i ograniczenia infrastruktury

W Zjednoczonym Królestwie, Luksemburgu, Danii, Austrii, Belgii i Niemczech poziomy wykorzystania sieci są o ok. 60 % wyższe od średniej UE. Ponadto sieć w Niderlandach jest zdecydowanie najbardziej nasyconą siecią: na kilometr linii przypada tam ok. 50 000 pociągokilometrów rocznie. We wszystkich wspomnianych państwach członkowskich popyt na przewozy kolejowe wciąż wzrasta.

Wykres 6 – Poziomy wykorzystania sieci (tysiąc pociągokilometrów na kilometr linii, 2014 r.) i relatywna zmiana od 2009 r.



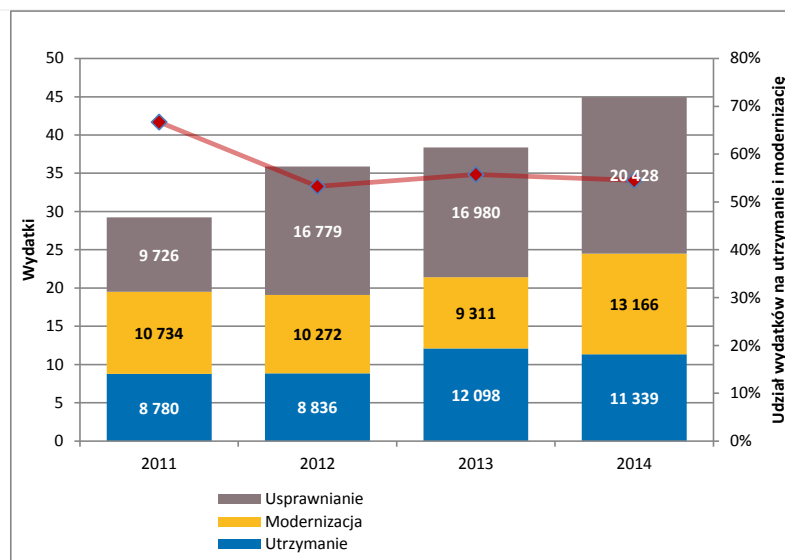
Źródło: Eurostat i Mały rocznik statystyczny 2016 (na podstawie UIC, rocznych sprawozdań IRG w sprawie monitorowania rynku, krajowych statystyk i danych szacunkowych).

Zgodnie z danymi z RMMS dotyczącymi 2014 r. 10 państw członkowskich zadeklarowało wysoką intensywność ruchu w niektórych częściach swoich sieci. Aby zarządzać zdolnością przepustową w ograniczonych warunkach, zarządcy infrastruktury naliczają opłaty w związku z niedoborem zdolności przepustowej i stosują różne zasady pierwszeństwa. W 2016 r. w rozporządzeniu wykonawczym¹¹ Komisja określiła szczegółowo kryteria dotyczące przyznawania i zmiany umów ramowych w celu zapewnienia optymalnego korzystania z infrastruktury.

¹¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/545 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie procedury i kryteriów dotyczących umów ramowych o alokację zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, Dz.U. L 94 z 8.4.2016, s. 1.

5.3. Wydatki na infrastrukturę i jej finansowanie

Wykres 7 – Zmiany w zakresie wydatków na infrastrukturę i odsetka wydatków na utrzymanie i modernizację



Źródło: RMMS.

Mimo powszechnego wrażenia, że wsparcie publiczne spada, **wydatki na infrastrukturę** stale rosły z 29 mld EUR w 2011 r. do 45 mld EUR w 2014 r. Wydatki na utrzymanie infrastruktury wahały się, natomiast inwestycje w modernizację i rozbudowę (usprawnianie) stale rosły. Co najmniej 7 mld EUR (czyli 16 % wszystkich wydatków) przeznaczono na linie dużych prędkości. Dla wielu zarządców infrastruktury utrzymanie istniejącej sieci w celu zapewnienia jej bezpieczeństwa i wydajności operacyjnej, a także niezawodności usług, jest stałym i kosztownym

wyzwaniem.

Najwyższe całkowite koszty związane z infrastrukturą odnotowano w Zjednoczonym Królestwie i we Francji, gdzie zarządcy infrastruktury muszą nadrabiać braki powstałe przez lata niedoinwestowania, realizując jednocześnie ważne projekty związane z rozbudową. W Niemczech wydatki na infrastrukturę w 2014 r. również znacznie wzrosły.

UE może współfinansować lub wspierać projekty inwestycji kolejowych za pośrednictwem Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, instrumentu „Łącząc Europę”, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. W obecnych ramach finansowych UE (2014–2020) na inwestycje kolejowe przydzielono już dotacje w kwocie ponad 33 mld EUR.

5.4. Ceny i jakość usług przewozu pasażerskiego

Ze względu na różnorodność usług i taryf ocena **ogólnych zmian cen na kolei** na poziomie UE jest nielatwa. Taryfy stosowane do usług przewozu pasażerskiego znacznie się różnią między państwami członkowskimi oraz pod względem rodzajów biletów i wyprzedzenia, z jakim można dokonać rezerwacji, i często są regulowane.

Ogólnie rzecz ujmując, opłaty związane z transportem kolejowym rosły relatywnie szybciej niż w przypadku innych rodzajów transportu (zob. wykres 8). Istnieją jednak przykłady państw, w których konkurencja w ramach otwartego dostępu (np. w Austrii, Republice Czeskiej, Niemczech, we Włoszech i w Szwecji) doprowadziła do obniżki opłat na niektórych liniach.

Uzyskanie porównywalnych danych dotyczących **punktualności** w poszczególnych państwach

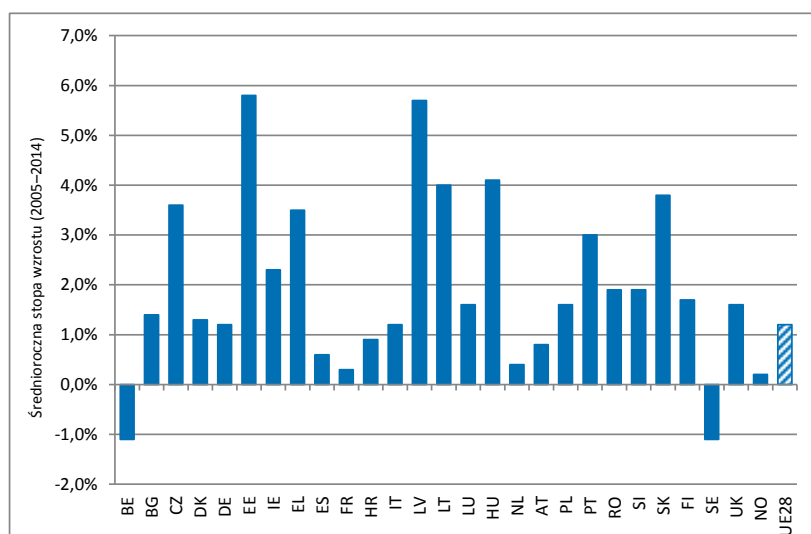
członkowskich pozostaje wyzwaniem. Wydaje się, że państwa członkowskie osiągające najlepsze wyniki w tym zakresie mają niewielkie sieci przewozów pasażerskich lub niskie poziomy wykorzystania sieci. Punktualność może być najtrudniejsza do utrzymania w przypadku intensywnie wykorzystywanych linii, szczególnie gdy realizowane są na nich przewozy długodystansowe, regionalne usługi przewozu pasażerskiego i przewozy towarowe. Punktualność w przypadku przewozów długodystansowych jest zazwyczaj gorsza niż w przypadku przewozów regionalnych i lokalnych. Jeżeli chodzi o **niezawodność**, w 2014 r. w państwach członkowskich Europy Zachodniej lub Środkowej odwołano nie więcej niż 3 % przewozów regionalnych lub 5 % przewozów długodystansowych. Wskaźniki odwołania były wyższe w niektórych państwach członkowskich w Europie Wschodniej.

Jeżeli chodzi o **bezpieczeństwo**, koleje pozostają jednym z najbezpieczniejszych rodzajów transportu. Zdaniem Agencji Kolejowej Unii Europejskiej („Agencja”) w 2014 r. w Europie w wypadkach kolejowych zginęło ok. 1 000 osób. W latach 2010–2014 bezpieczeństwo na kolei ulegało ciągłej poprawie – zmalała liczba ofiar śmiertelnych, poważnych urazów i poważnych wypadków. W 2013 r. ryzyko śmierci pasażera kolei było 16 razy niższe niż w przypadku osoby podróżującej samochodem.

5.5. Kolejowe usługi transportowe objęte zamówieniami publicznymi na usługi

W 2014 r. ponad dwie trzecie usług przewozu pasażerskiego było realizowanych w ramach zamówień publicznych na usługi, wykorzystywanych głównie do obsługi linii regionalnych i lokalnych. W większości państw członkowskich rekompensata za pociągokilometr związana z obowiązkiem użyteczności publicznej wynosiła ponad 5 EUR, a całkowite udzielone wsparcie wyniosło ok. 20 mld EUR. Udział przychodów z opłat za bilety w całkowitych przychodach waha się od ponad 90 % na Litwie, w Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie do mniej niż 20 % na Węgrzech.

Wykres 8 – Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych: transport kolejowy w porównaniu z transportem ogółem



Źródło: Badanie przeprowadzone przez Steer Davies Gleave pt. *Prices and Quality of Rail Passenger Services*, analiza zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych obliczanego przez Eurostat.

5.6. Wydawanie licencji

W 2014 r. **liczba działających przedsiębiorstw kolejowych** wahała się od 323 w Niemczech do 1 w Finlandii. W porównaniu z 2013 r. liczba działających przedsiębiorstw kolejowych rosła w Polsce, Francji, Niemczech i na Węgrzech, a nieznacznie spadła w Bułgarii i Niderlandach.

Oplaty za udzielenie licencji mogą wynosić od zera do 70 000 EUR w zależności od państwa członkowskiego i treści wniosku¹². Polityka kolejowa UE ma na celu:

- ograniczenie opłat z tytułu udzielenia licencji;
- skrócenie czasu potrzebnego na uzyskanie licencji;
- zwiększenie przejrzystości ważnych licencji; oraz
- zapewnienie udzielania ochrony ubezpieczeniowej od następstw nieszczęśliwych wypadków na warunkach rynkowych bez dyskryminacji.

W tym celu w 2015 r. przyjęto akt wykonawczy w sprawie wydawania licencji¹³. Ponadto w czwartym pakiecie kolejowym zaproponowano utworzenie w Europie punktu kompleksowej obsługi w postaci cyfrowego pojedynczego punktu kontaktowego na potrzeby dopuszczania pojazdów do eksploatacji i wydawania świadectw bezpieczeństwa. Celem jest uproszczenie procedur i zapewnienie równego traktowania wnioskodawców w całej Europie. Agencja będzie również odgrywała ważniejszą rolę w procesie, gdyż stanie się ogólnounijnym organem wydającym świadectwa bezpieczeństwa.

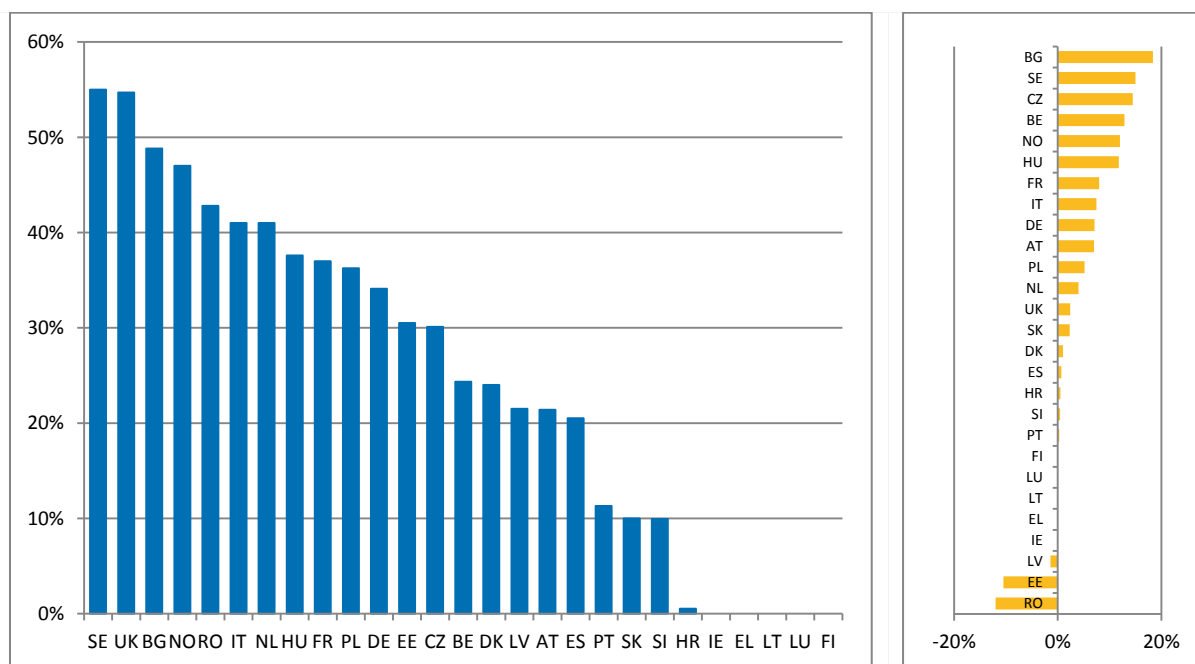
5.7. Stopień otwarcia rynku i wykorzystanie uprawnień do dostępu

Otwarcie w 2007 r. **rynku towarowych** przewozów kolejowych zbiegło się z kryzysem gospodarczym, który dotknął wszystkie rodzaje usług transportu towarowego. Zważywszy, że w prawie wszystkich państwach członkowskich odnotowywano stały wzrost udziału w rynku nowych konkurujących operatorów kolejowych, wydaje się, że nowe podmioty wchodzące na rynek poradziły sobie relatywnie lepiej z wyzwaniami, jakie przyniósł kryzys. Średni udział w rynku nowych konkurujących operatorów przewozów towarowych (15 % w 2006 r.) wzrósł ponad dwukrotnie do 2014 r. Pod koniec 2014 r. w Finlandii, Grecji, Irlandii, na Litwie i w Luksemburgu kolejowy transport towarowy znajdował się wciąż w 100 % w rękach krajowego operatora zasiedziało.

¹² Ocena skutków towarzysząca wnioskowi w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej, SWD(2013) 8.

¹³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/171 z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie niektórych aspektów procedury wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, Dz.U. L 29 z 5.2.2015, s. 3.

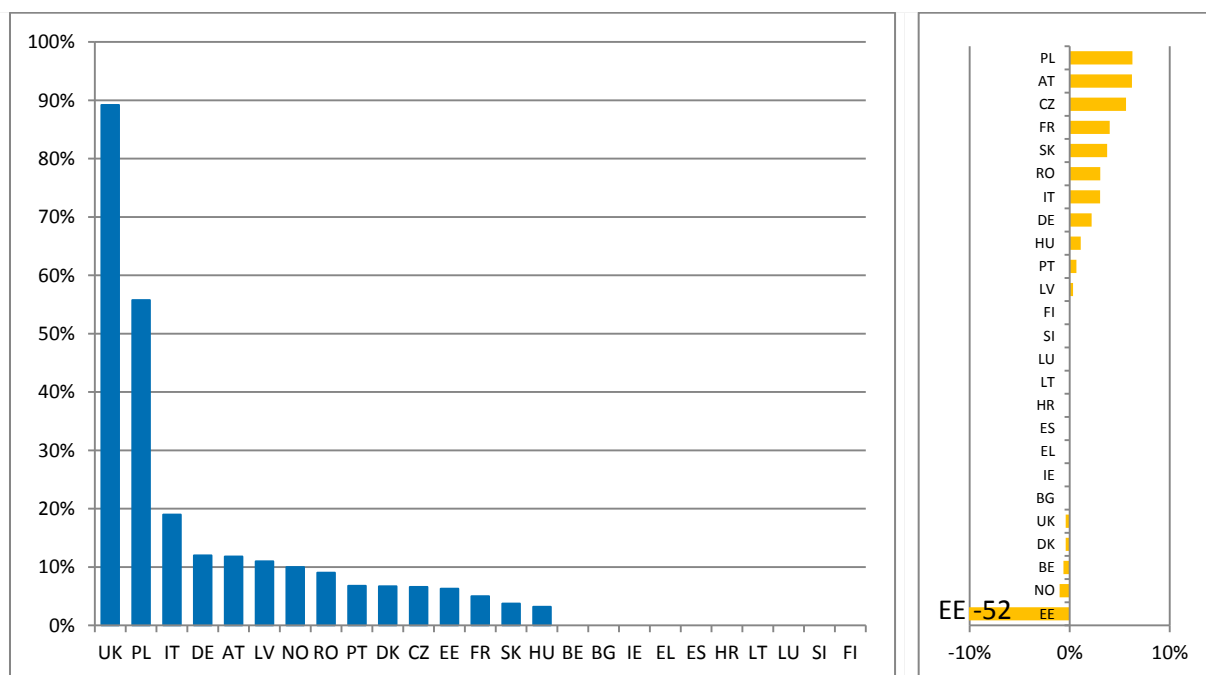
Wykres 9 – Udział konkurentów w rynku przewozów towarowych (2014 r., % tonokilometrów) i zmiany w latach 2011–2014 (w punktach procentowych)



Źródło: RMMS, lata 2011–2014, z wyjątkiem SE (dane z 2010 r. zastosowane w odniesieniu do 2011 r.), PT i SI (dane z 2012 r. zastosowane w odniesieniu do 2011 r.), LU (dane z 2010 r. zastosowane w odniesieniu do 2011 r. i dane z 2012 r. zastosowane w odniesieniu do 2014 r.), IT – dane z 2014 r. z rocznego sprawozdania IRG w sprawie monitorowania rynku przewozów kolejowych (2016 r.).

Udziały nowych konkurentów w rynku **przewozów pasażerskich** są mniejsze z uwagi na inny etap otwarcia rynku i wynoszą znacznie poniżej 20 % we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Polski i Zjednoczonego Królestwa. Konkurencja w ramach otwartego dostępu rozwinęła się w różnym stopniu i z różnym skutkiem w Austrii, Republice Czeskiej, Niemczech, we Włoszech, na Słowacji, w Szwecji i Zjednoczonym Królestwie. W co najmniej 15 państwach członkowskich nowi operatorzy weszli na rynki pasażerskich przewozów kolejowych.

Wykres 10 – Udział konkurentów w rynku przewozów pasażerskich (2014 r., % pociągokilometrów) i zmiany w latach 2011–2014 (w punktach procentowych)



Źródło: RMMS, lata 2011–2014, z wyjątkiem IE (dane z 2013 r. zastosowane w odniesieniu do 2014 r.), PT (dane z 2012 r. zastosowane w odniesieniu do 2011 r.), LU (dane szacunkowe), IT – dane z rocznego sprawozdania IRG w sprawie monitorowania rynku przewozów kolejowych (2016 r.); NL i SE – dane poufne.

5.8. Zmiany na poziomie zatrudnienia i warunków socjalnych

Zgodnie z RMMS na koniec 2014 r. operatorzy kolejowi i zarządcy infrastruktury zatrudniali ok. 900 000 osób, przy czym liczba pracowników zmalała o 4 % w latach 2009–2014. Zdecydowana większość personelu to mężczyźni, a w wielu przedsiębiorstwach odsetek pracowników powyżej 40. roku życia przekracza 50 %. Starzenie się personelu dotyczy szczególnie Hiszpanii, Grecji, Finlandii i Włoch¹⁴. Wśród pozytywnych aspektów należy odnotować, że po długim okresie braku rekrutacji przedsiębiorstwa kolejowe w wielu państwach członkowskich zaczęły ostatnio ponownie zatrudniać pracowników. Stabilne obecnie perspektywy zatrudnienia, dobre zarobki i możliwości rozwoju kariery w pozytywnym środowisku korporacyjnym są najczęściej wymienianymi aspektami w tych państwach członkowskich, w których sektor ten jest uważany za atrakcyjny.

5.9. Finansowanie kolei i bariery dla efektywniejszych przewozów kolejowych

Całkowity koszt prowadzenia operacji kolejowych i zarządzania infrastrukturą w UE w 2012 r. wyniósł ok. 110 mld EUR, z czego 60 % pokryły przychody z przewozów pasażerskich i towarowych, 30 % – publiczne dotacje na operacje i zarządzanie siecią, a pozostałą część pokryto z innych źródeł przychodu¹⁵. Średnio stosunek kosztów infrastrukturalnych do kosztów operatora w krajowych systemach kolejowych wynosi w przybliżeniu 30:70. Od 2009 r. tabor kolejowy zarówno w przypadku przewozów pasażerskich, jak i towarowych zmniejsza się. Mimo że przychody z tytułu przewozów pasażerskich znacznie wzrosły, całkowite koszty operacyjne pozostają zasadniczo na tym samym poziomie w ujęciu realnym.

¹⁴ UIC (2012).

¹⁵ Analiza przygotowana przez Davies Gleave, brak dostępnych danych za 2014 r.

Chociaż prawie wszędzie sektor kolejowy jest zależny od inwestycji publicznych, sposób przekazywania środków różni się i najczęściej stosowany jest jeden z dwóch modeli finansowania¹⁶. Niektóre państwa (np. Zjednoczone Królestwo, Szwajcaria, Niderlandy i Szwecja) przydzielają dotacje głównie zarządom infrastruktury i utrzymują opłaty za dostęp do infrastruktury na niskim poziomie. Inne państwa (np. Francja, Belgia i Niemcy) udzielają dotacji na usługi transportowe przede wszystkim za pośrednictwem zamówień publicznych na usługi, zarządcy infrastruktury nakładają natomiast wyższe opłaty za dostęp do infrastruktury.

Oczywiste jest, że kolejnictwo jest branżą złożoną i wielowymiarową, a porównywanie systemów krajowych często nie jest miarodajne. Wydaje się jednak, że istnieje powszechna zgoda co do tego, że problemy europejskich kolei związane są z kosztami, jakością usług i udziałem w rynku. W większości państw członkowskich stosuje się już różne wskaźniki w celu monitorowania wyników sektora kolejowego (np. w umowach, planach wydajności, zamówieniach publicznych na usługi). Kolejne wyzwanie polega jednak na tym, by uzgodnić, w oparciu o propozycje sektora, zharmonizowane środki w całej UE. W tym celu organizacje sektorowe podjęły szereg inicjatyw we współpracy ze służbami Komisji, aby zmierzyć wyniki i wyznaczyć punkt odniesienia w tym zakresie (np. podjęte przez PRIME¹⁷ działania mające na celu wyznaczenie najlepszych praktyk odniesienia oraz monitorowanie wyników korytarzy kolejowego transportu towarowego przy wsparciu RailNetEurope).

6. WDRAŻANIE RAM PRAWNYCH I INSTYTUCJONALNYCH

Zgodnie z art. 15 ust. 4 dyrektywy przekształconej ostatnim elementem sprawozdania w sprawie rynku przewozów kolejowych ma być wskazanie przez Komisję dalszych potrzeb w zakresie ustawodawstwa. Zgodnie z tym w niniejszej sekcji podsumowano bieżące i planowane inicjatywy regulacyjne Komisji w sektorze kolejowym w oparciu o analizę przeprowadzoną w niniejszym sprawozdaniu i towarzyszącym mu dokumencie roboczym służb Komisji.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat prawodawca europejski znacznie rozszerzył unijny dorobek prawny w zakresie przewozów kolejowych, zachęcając do **konkurencyjności i otwarcia rynku**. Za nadrzędną zasadę uznano fakt, że większa konkurencja przekłada się na efektywniejszy sektor, który lepiej reaguje na potrzeby klientów. Jednocześnie podjęto działania zmierzające do poprawy **interoperacyjności i bezpieczeństwa** sieci krajowych oraz do promowania rozwoju zintegrowanego systemu przewozów kolejowych prowadzącego do jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, jak przedstawiono w białej księdze w sprawie transportu z 2011 r.¹⁸.

Wraz z przyjęciem i wdrożeniem czwartego pakietu kolejowego powinien się zakończyć okres zmian strukturalnych w sektorze przewozów kolejowych. Przyjęto już filar techniczny czwartego pakietu kolejowego, w ramach którego dokonano przeglądu i optymalizacji ram regulacyjnych dotyczących interoperacyjności i bezpieczeństwa oraz wzmocniono rolę Agencji. Oczekuje się, że do końca 2016 r. współprawodawcy zatwierdzą filar rynkowy zabezpieczający niezależność zarządców infrastruktury kolejowej i zwiększający stopień otwarcia rynków krajowych usług przewozu pasażerskiego.

¹⁶ Dokument tematyczny pt. *Solid Infrastructure Financing for an Efficient Rail System*, <http://www.innov.nl/wp-content/uploads/2015/03/24022015-Issue-Paper-pour-envoi.pdf>

¹⁷ Platforma Europejskich Zarządców Infrastruktury Kolejowej.
<https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/en>

¹⁸ Biała księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” (COM(2011) 144).

Na rynku przewozów kolejowych nastąpiły pozytywne zmiany, takie jak wzrost liczby pasażerów i inwestycji w infrastrukturę, a także stopniowe otwarcie krajowych rynków przewozów kolejowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że przy aktualnym tempie nie będzie możliwe osiągnięcie celów wyznaczonych w odniesieniu do sektora kolejowego w białej księdze w sprawie transportu z 2011 r. Ponadto Europejski Trybunał Obrachunkowy zauważył w swoim sprawozdaniu pt. „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze”¹⁹, że wyniki kolejowego transportu towarowego w UE są w dalszym ciągu niezadowalające. Postępy osiągnięte w zakresie otwarcia rynku są nierówne i wciąż jeszcze daleko do stworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

W tym kontekście w nadchodzących latach Komisja skoncentruje się na wdrażaniu istniejących przepisów opracowanych w celu osiągnięcia oczekiwanej poprawy wyników. Transpozycja i wdrożenie dyrektywy przekształconej znajdują się już na końcowym etapie oraz rozpoczęto przygotowania do wdrożenia filaru technicznego czwartego pakietu kolejowego. Służby Komisji ściśle współpracują z Agencją, państwami członkowskimi, krajowymi organami regulacyjnymi i zainteresowanymi stronami w zakresie przewozów kolejowych w ramach takich forów jak europejska sieć kolejowych organów regulacyjnych, PRIME i RU Dialogue, dążąc do zapewnienia, aby przepisy unijne były wdrażane w jak najbardziej efektywny sposób oraz aby zostały zrozumiane przez sektor.

Służby Komisji kontynuują przygotowania do opracowania aktu wykonawczego w sprawie dostępu do usług i obiektów infrastruktury usługowej (art. 13 dyrektywy przekształconej) i aktu delegowanego w sprawie zasad ustalania rozkładu jazdy (załącznik VII do dyrektywy przekształconej) oraz rozpoczęły przegląd technicznych specyfikacji interoperacyjności dotyczących hałasu²⁰, rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów w ruchu kolejowym²¹ oraz dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego²². Ponadto trwające oceny rozporządzenia w sprawie kolejowych przewozów towarowych²³ i dyrektywy w sprawie maszynistów²⁴ mogą doprowadzić do nowelizacji tych aktów w najbliższych latach.

Ponadto trwają działania ukierunkowane na sprostanie wyzwaniom, jakie stoją przed sektorem, z uwzględnieniem wdrażania wytycznych w sprawie TEN-T, rozmieszczenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym, zabezpieczenia środków i finansowania na potrzeby projektów w zakresie infrastruktury kolejowej, wykorzystania możliwości, jakie stwarzają technologie cyfrowe, oraz uruchomienia projektów w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia Shift2Rail. Ponadto służby Komisji kontynuują współpracę z sektorem w obszarach bezpieczeństwa przewozów kolejowych, multimodalności i równych

¹⁹ <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/NewsItem.aspx?nid=6971>

²⁰ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1304/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Tabor kolejowy – hałas”, Dz.U. L 356 z 12.12.2014, s. 421.

²¹ Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 14.

²² Dyrektywa Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi, Dz.U. L 368 z 17.12.1992, s. 38.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 913/2010 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy, Dz.U. L 276 z 20.10.2010, s. 22.

²⁴ Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty, Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 51.

warunków działania w przypadku poszczególnych rodzajów transportu, w tym skutecznego stosowania zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”.