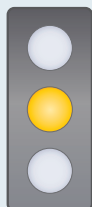


PRZEDMIOT ROZPORZĄDZENIA: Zmieniając ramy prawne Komisja ma na celu szersze otwarcie sektora kolejowego na konkurencję i zwiększenie jej zasięgu na rynku.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszystkie osoby i podmioty korzystające z usług kolejowych, przedsiębiorstwa kolejowe, podmioty zarządzające infrastrukturą oraz dostawcy usług związanych z przewozami kolejowymi.



- ZA:**
- Istnienie skutecznych narzędzi regulacji oraz niezależnych podmiotów nadzorujących – niezależnych również od innych krajowych władz – jest kluczowe dla zapewnienia konkurencji na europejskim rynku kolejowym
- PRZECIWI:**
- Wprowadzenie ogólnego wymogu oddzielenia eksploatacji obiektów infrastruktury usługowej od działalności kolejowej jest poważnym naruszeniem praw własności.
 - Komisja nie może regulować istotnych elementów Dyrektywy za pomocą aktów delegowanych.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie **Dyrektywy** Parlamentu Europejskiego i Rady, **ustanawiającej jednolity europejski obszar kolejowy**, sygn. COM(2010) 475 z 17 września 2010 r. (nowa wersja).

Treść

› Tło

- Pierwszy pakiet kolejowy z 2001 r. obejmuje trzy dyrektywy, tworzące podstawę europejskiej legislacji w dziedzinie kolei.
- Zdaniem Komisji, niniejsza zbiorcza, zmieniona wersja [pakietu] służyć ma usunięciu niedoskonałości, niejasności i luk w przepisach. Inicjatywa obejmuje również usunięcie barier dla konkurencji i reformę nadzoru, a także kwestie dotyczące rozwoju i zarządzania infrastrukturą kolejową.
- Głównym celem zmian jest zapewnienie nie dyskryminujących warunków konkurencji na rynku przewozów kolejowych.
- Ze względu na nieodpowiednie wdrożenie pierwszego pakietu kolejowego, Komisja w 2010 r. zdecydowała się pozwać 13 Krajo- w członkowskich przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości, m.in. za niewystarczającą niezależność podmiotów zarządzających infrastrukturą.

› Definicje: infrastruktura kolejowa, obiekty infrastruktury usługowej i przedsiębiorstwa kolejowe

- Infrastruktura kolejowa obejmuje w szczególności tory kolejowe (z wyjątkiem prywatnych linii kolejowych), obiekty inżynieryjne (np. mosty kolejowe i tunele) oraz urządzenia zabezpieczające, sygnalizacyjne i łącznościowe (załącznik I).
- Do obiektów infrastruktury usługowej należą w szczególności dworce pasażerskie, terminale towarowe, stacje rozrządowe, urządzenia do formowania składów pociągów, tory postojowe, kolejowe urządzenia portowe oraz instalacje pomocnicze, w tym urządzenia do przeciągania wagonów (załącznik III).
- Przedsiębiorstwa kolejowe to prywatne lub publiczne przedsiębiorstwa, których podstawowa działalność polega na transporcie kolejowym dóbr oraz/lub pasażerów (art. 3 (1)).

› Organizacyjny rozdział usług transportowych i sieci kolejowych w przedsiębiorstwach zintegrowanych pionowo

- Rozdział usług transportowych od zarządzania infrastrukturą
 - Rachunki zysków i strat oraz bilanse mają być nadal prowadzone oddzielnie dla usług transportowych i dla zarządzania infrastrukturą kolejową. W obu dziedzinach mają też istnieć oddzielne działy w ramach przedsiębiorstwa lub „osobne podmioty”. (art. 6 (1) i (2)).
 - Rachunkowość ma być prowadzona obecnie w taki sposób, by możliwe było nadzorowanie zakazu transferowania publicznych pieniędzy przekazanych na jeden rodzaj działalności do innego rodzaju działalności (art. 6 (4)).
 - Decyzje dotyczące alokacji zdolności przepustowych infrastruktury oraz opłat za korzystanie z niej (z wyraźnie wskazanymi wśród nich decyzjami w sprawie ustalania i pobierania opłat), muszą być podejmowane przez „organy lub firmy”, które same nie świadczą jakichkolwiek usług w zakresie transportu kolejowego (art. 7 (1), załącznik III).
- Rozdział usług transportowych i eksploatacji obiektów infrastruktury usługowej
 - Jeśli obiekt infrastruktury usługowej należy do przedsiębiorstwa, które ma dominującą pozycję na rynku usług transportu kolejowego, operator tej infrastruktury musi być „niezależny pod względem prawnym, organizacyjnym i decyzyjnym” (art. 13 (2)).
 - Jeśli obiekty infrastruktury usługowej nie były używane przez co najmniej dwa lata, ich właściciel musi przekazać je w dzierżawę lub leasing. Sprzedaż jest wyraźnie zakazana (art. 13 (2)).
 - Nowo wybudowane obiekty utrzymania, przeznaczone dla nowego taboru mogą zostać zarezerwowane do wykorzystania przez jedno przedsiębiorstwo kolejowe na okres pięciu lat (art. 13 (2)).

› Nie dyskryminujący dostęp do infrastruktury kolejowej i obiektów infrastruktury usługowej

- Dostęp do infrastruktury kolejowej: wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe są upoważnione, w sposób wykluczający dyskryminację, do ubiegania się o alokację zdolności przepustowej infrastruktury i do tego, by ich wniosek był rozpatrzony, jak również – od teraz – do wykorzystywania urządzeń zasilających w prąd trakcyjny i zaopatrujących w paliwo (art. 13 (1) oraz załącznik III nr 1).

Analiza z dnia 22 listopada 2010 r.

- Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej:
 - Operatorzy obiektów infrastruktury usługowej muszą świadczyć usługi w sposób niedyskryminujący. Obecnie zasada ta dotyczy również sprzedaży biletów oraz informacji dla podróżnych (art. 13 (2), załącznik III nr 2).
 - Wniosek o umożliwienie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej może być obecnie odrzucony tylko wtedy, gdy inne obiekty infrastruktury usługowej umożliwiają wykonanie danej usługi transportowej na tej samej trasie „na warunkach ekonomicznych możliwych do zaakceptowania”. Obowiązek udowodnienia istnienia takich „realnych” wariantów leży po stronie operatora obiektu infrastruktury usługowej (art. 13 (2)).
 - W przypadku wystąpienia sprzeczności między różnymi wnioskami o umożliwienie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, operator musi obecnie podjąć próbę „najlepszego możliwego zaspokojenia wszystkich zgłoszonych zapotrzebowań”. Jeśli, pomimo tego, nie jest możliwe uwzględnienie wszystkich wniosków, organ regulacyjny podejmuje obecnie – z własnej inicjatywy lub na podstawie zażalenia – działanie mające na celu zapewnienie przeznaczenia „odpowiedniej części” zdolności przepustowej dla przedsiębiorstw kolejowych niebędących częścią przedsiębiorstwa, do którego należy operator obiektów infrastruktury usługowej (art. 13 (2)).
- › **Organ regulacyjny: organizacja, zadania i prawa**
 - Każde Państwo Członkowskie musi ustanowić organ regulacyjny sektora kolejowego, niezależny pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i w zakresie podejmowania decyzji nie tylko od innych operatorów infrastruktury, ale także – w przyszłości – od jakiegokolwiek innych władz publicznych, szczególnie od tych, które zarządzają dzielonymi prawami (art. 55 (1)).
 - Organ regulacyjny wyrażony musi mieć obecnie „niezbędne możliwości organizacyjne” do wykonywania swoich zadań (art. 56 (2)).
 - W okresie trzech lat przed, w trakcie i po okresie pełnienia funkcji prezesa i członków ciała zarządzającego organu regulacyjnego, nie mogą istnieć żadne interesy lub związki biznesowe pomiędzy wymienionymi osobami i przedsiębiorstwami podlegającymi regulacji (art. 55 (3)).
 - Zadania i prawa organu regulacyjnego:
 - Od tej chwili organ regulacyjny podejmuje decyzje, jeśli to konieczne – z własnej inicjatywy, dotyczące korygowania „niepożądanego rozwoju sytuacji” na rynkach usług kolejowych (art. 56 (5)).
 - Od tej chwili, w celu przeciwdziałania dyskryminacji, organ regulacyjny ma prawo nadzorować konkurencję na rynkach usług kolejowych oraz sprawdzać regulaminy sieci operatorów infrastruktury, procedury dostępu do alokacji zdolności przepustowych tras oraz do obiektów infrastruktury usługowej, jak również zasady ustalania opłat. Co więcej, organ może również sprawdzać, czy regulaminy sieci nie zawierają klauzul umożliwiających podejmowanie uznaniowych decyzji, co może być wykorzystywane do dyskryminowania wnioskodawców (art. 5 (2)).
 - Od tej chwili, organ regulacyjny ma prawo egzekwować swe decyzje za pomocą „odpowiednich sankcji” (np. grzywnien), może też żądać dostarczenia bez „nieuzasadnionej zwłoki” „odpowiednich informacji” od zarządców infrastruktury, wnioskodawców i innych zaangażowanych podmiotów (art. 56 (4) i (5)).
 - Od tej chwili, organ regulacyjny jest uprawniony do sprawdzania poprzez „zewnętrzne audyty”, czy prowadzone są oddzielne rachunki zysków i strat operatorów infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych (art. 56 (8)). W tym celu strony, których ta sprawa dotyczy, muszą przedstawić szczegółowe dane regulacyjne (zob. Załącznik X).
- › **Procedury odwoławcze przed organem regulacyjnym**
 - Od tej chwili, podmioty wnioskujące o udostępnienie zdolności przepustowej trasy mają prawo odwołać się do organu regulacyjnego, jeśli są przekonane, że zarządca infrastruktury lub operator obiektów infrastruktury usługowej dopuszcza się dyskryminacji lub narusza prawa w jakikolwiek inny sposób (art. 56 (1)).
 - Decyzje podjęte przez regulatora będą miały wciąż status prawnie wiążący. W przyszłości nie będą one przedmiotem kontroli w jakiegokolwiek innej instancji administracyjnej. Nadzór nad nimi będzie mógł sprawować sąd (art. 56 (5)).
- › **Ustanawianie zasad przez Komisję UE w formie aktów delegowanych**

Od tej chwili, Komisja jest upoważniona, obok innych spraw, do uzupełniania lub poprawiania z własnej inicjatywy zasad (akty delegowane, art. 290 TFEU) klasyfikowania zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych (Załącznik II), jak również katalogowania obiektów infrastruktury usługowej, objętych Dyrektywą (Załącznik III). Parlament Europejski i Rada mogą unieważnić akty delegowane w terminie dwóch miesięcy (art. 60 do 62).

Stosunek Komisji do zasady pomocniczości

Problemy branży kolejowej dotyczą kwestii transgranicznych, które wymagają działań UE.

Tło polityczne

Zobacz opracowanie na stronie http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Erstes_Eisenbahnpaket_Neufassung/CEP-Hintergrund.pdf (tylko w języku niemieckim).

Procedura prawna

17 września 2010 r.

Przyjęcie przez Komisję

Termin nieustalony

Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:

Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu

Komisje Parlamentu Europejskiego

Komisja Transportu i Turystyki (decydująca), sprawozdawca Debora Serracchiani (frakcja Socjalistów i Demokratów, Włochy).

Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej

Większość kwalifikowana (zatwierdzenie na mocy decyzji większości Państw Członkowskich oraz co najmniej 255 z 345 głosów).

Analiza z dnia 22 listopada 2010 r.

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 91 TFEU (Transport)
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna	Art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Bez wątplenia podmioty zarządzające infrastrukturą kolejową mają monopol, który musi znaleźć się pod nadzorem regulatora. Generalnie nie odnosi się to do obiektów infrastruktury usługowej – chyba że stanowią „podstawowe obiekty” związane z dostępem do rynków transportu pasażerów i dóbr. W większości Krajów Członkowskich zachodzi potrzeba dodatkowej regulacji - jedno przedsiębiorstwo („przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo”) zajmuje się zarówno zarządzaniem i eksploatacją infrastruktury i obiektów infrastruktury usługowej, jak i świadczeniem usług transportowych. Takie przedsiębiorstwa mogą wykorzystywać swój monopol w dziedzinie infrastruktury (i prawdopodobnie również w dziedzinie obiektów infrastruktury usługowej) by zyskać nieuczciwą przewagę konkurencyjną na rynku transportu dóbr i/lub usług.

Gotowość do regulowania funkcjonowania koncernów kolejowych i do otwarcia krajowych rynków kolejowych dla konkurentów znacząco różni się w poszczególnych Państwach Członkowskich. Wprowadzenie **skutecznego nadzoru na poziomie UE** jest więc **absolutnie niezbędne**.

Rezygnacja Komisji z idei właścicielskiego rozdziału zarządców infrastruktury i pomiotów świadczących usługi transportowe, czego domagali się niektórzy uczestnicy rynku i jego obserwatorzy, **na rzecz rozdziału jedynie o charakterze organizacyjnym**, to decyzja uwzględniająca podstawowe prawa własności. Można będzie to uznać za uzasadnione, stosunkowo niewielkie naruszenie podstawowych praw, jeśli zagwarantuje wolną od dyskryminacji konkurencję na rynkach transportowych, która ma być nadzorowana w bezstronny sposób.

Wprowadzenie ogólnych wymagań dotyczących organizacyjnego rozdziału nadzorców obiektów infrastruktury usługowej od przedsiębiorstw kolejowych, mających dominującą pozycję na rynku, jest jednak nadmierną ingerencją w prawa własności: nie każdy obiekt infrastruktury usługowej, posiadany przez dominujące na rynku przedsiębiorstwo kolejowe jest „obiektem podstawowym”.

Co więcej, ogólny obowiązek oferowania do dzierżawy lub leasingu obiektów infrastruktury usługowej niewykorzystywanych przez dwa lata to pomysł idący za daleko: niewykorzystywanie może wynikać po prostu z braku potrzeby korzystania. Dlatego też sprzedaż takich obiektów, również deweloperom z rynku nieruchomości, nie powinna być generalnie zakazana. By zapobiec sytuacji, w której obiekty infrastruktury usługowej są nieużywane lub sprzedawane w ramach realizacji strategii konkurencyjnej, organ regulacyjny powinien mieć prawo do wyrażania zgody na sprzedaż obiektów. Zgoda nie powinna być udzielana w sytuacji, gdy istnieje udowodniona potrzeba dalszego, ekonomicznie opłacalnego korzystania z danych obiektów.

Zapewnienie konkurencyjnego rynku transportu kolejowego całkowicie zależy od proponowanego ustanowienia niezależnych organów regulacyjnych.

Obecnie organy regulacyjne w wielu Krajach Członkowskich są związane instrukcjami wydawanymi przez inne władze. To sytuacja problematyczna – w szczególności tam, gdzie Państwo Członkowskie, jako udziałowiec przedsiębiorstwa objętego nadzorem, nie ma w ogóle interesu we wprowadzeniu funkcjonalnej konkurencji.

Proponowany prawny rozdział organu regulacyjnego od innych instytucji władzy jest absolutnie niezbędny dla zapewnienia im niezależności; jest też warunkiem tego, by ich decyzje nie były dłużej przedmiotem kontroli innych instancji administracji.

Kompetencje przyznane organowi regulacyjnemu trzeba ocenić następująco: prawo do „zewnątrznej kontroli” w przedsiębiorstwach zintegrowanych pionowo, w celu sprawdzenia, czy zgodnie z nakazem prowadzone są oddzielne rachunki zysków i strat, zmniejsza ryzyko pojawienia się antykonkurencyjnych zachowań. Co więcej, słuszne jest przyznanie organowi regulacyjnemu prawa do podejmowania aktywnych działań z własnej inicjatywy w sytuacjach zagrażających konkurencji – przedsiębiorstwa kolejowe czasami rezygnują z wniesienia skargi do organu regulacyjnego, obawiając się przykrych konsekwencji, np. w trakcie procedury alokacji tras pociągów.

Prawo organu regulacyjnego do sprawdzania, czy regulaminy sieci zawierają klauzule dające „uprawnienia o charakterze uznaniowym”, które mogą ułatwić dyskryminację, jest nieco niejasne. Z jednej strony prowadzi do olbrzymiej ingerencji w swobodne prowadzenie działalności gospodarczej przez operatorów infrastruktury – oznacza bowiem, że regulaminy sieci mogą być opracowywane jedynie w bliskiej i głębokiej współpracy z organem regulacyjnym. Z drugiej strony, wspomniane uprawnienie zwiększa pewność prawną pozostałych graczy na rynku, ponieważ redukuje zagrożenie dyskryminacją.

Ogólne prawo organu regulacyjnego do gwarantowania, że w sytuacji, gdy wnioski o dostęp do obiektów infrastruktury usługowej będą ze sobą kolidowały, „odpowiednia część” zdolności przepustowych zostanie przyznana przedsiębiorstwom innym niż te, które są częścią przedsiębiorstwa, do którego należy operator obiektów infrastruktury usługowej, oznacza nieuzasadnioną ingerencję w prawa własności. Dlatego też takie uprawnienia powinny być ograniczone jedynie do „podstawowych obiektów”.

Jednocześnie należy zagwarantować, że własny tabor kolejowy [przedsiębiorstw, do których należy operator obiektów infrastruktury usługowej] może być traktowany priorytetowo, gdy jest to konieczne dla celów o charakterze operacyjnym. Niemiecki ustawodawca wyraźnie wziął pod uwagę tego rodzaju wymagania operacyjne w regulacjach dotyczących dostępu do obiektów infrastruktury usługowej (art. 10 (6) s. 2 Ustawy o Korzystaniu z Infrastruktury Kolejowej (*Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung, EIBV*)). Wniosek Komisji jak do tej pory nie przewiduje podobnych rozwiązań, w tej sprawie potrzebne są wyjaśnienia.

Analiza z dnia 22 listopada 2010 r.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Według obliczeń Komisji [SEC(2010) 1042, s. 159], z jednej strony średnie operacyjne koszty transportowe w przeliczeniu na kilometr mogą spaść o 6 proc. – z 13,4 euro do 12,5 euro. Z drugiej strony, ściślejszy nadzór znacząco zwiększy koszty administracyjne – szczególnie dla podmiotów zarządzających infrastrukturą, operatorów obiektów infrastruktury usługowej i Państw Członkowskich. Na przykład jednostkowe koszty wdrożenia nowego systemu wynieść mogą 30 mln euro, zaś dodatkowe rocznie koszty jego utrzymania 28 mln euro [SEC(2010) 1042, s. 36].

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Niższe koszty transportu ułatwią podział pracy i w ten sposób stymulować będą ogólny wzrost gospodarczy. Komisja szacuje, że w całej Unii w sektorze kolejowym powstanie tysięcy nowych miejsc pracy; w tym samym czasie jednak ubędzie miejsc pracy w sektorze towarowego transportu drogowego [SEC(2010) 1042, s. 36]. Ogólny efekt nowych uregulowań nie jest przesądzony, w każdym razie będzie jednak nieznaczny.

Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Niskie koszty transportu, wynikające z konkurencji w transporcie kolejowym, zwiększą znaczenie Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Proponowane rozwiązania mogą być oparte na art. 91 (1) TFEU, upoważniającym UE do podejmowania działań związanych z międzynarodowym transportem i innych „odpowiednich reguł”.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

Proporcjonalność

Obarczenie operatora obiektów infrastruktury usługowej, który odmawia wyświadczenia usługi, obowiązkiem udowodnienia, że istnieją „realne” alternatywy na „ekonomicznie akceptowalnych warunkach”, jest naruszeniem zasady proporcjonalności. Ocena – ze wszystkimi konsekwencjami sądowymi – tego, co jest „ekonomicznie akceptowalnym warunkiem” oraz „realną alternatywą” nie może być obowiązkiem operatora.

Zgodność z prawem UE

Chociaż Komisja jest upoważniona do przyjmowania aktów prawnych w celu uzupełnienia lub poprawienia „mniej istotnych zapisów” dyrektyw („akty delegowane”), „podstawowe kwestie” są wyraźnie wyłączone z tej zasady (art. 290 (1) TFEU). Organizacyjny rozdział przedsiębiorstw kolejowych i operatorów infrastruktury, podobnie jak przepisy dotyczące dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, są kluczowymi celami 1. Pakietu Kolejowego. Dlatego też **plany Komisji polegające na uregulowaniu za pomocą aktów delegowanych kwestii dotyczących klasyfikowania operatorów infrastruktury oraz przedsiębiorstw kolejowych**, co jest niezbędne dla wprowadzenia ich rozdziału, **oraz katalogowania obiektów infrastruktury usługowej objętych dyrektywą, są naruszeniem traktatów UE (prawa pierwotnego)**. Obie te kwestie powinny być uregulowane w procesie legislacyjnym.

Możliwe przyszłe działania Unii

Jeśli rozpatrując pozwy o naruszenie [przepisów Pierwszego Pakietu Kolejowego – przyp. tłum.] Europejski Trybunał Sprawiedliwości – wbrew stanowisku Komisji – orzeknie, że operatorzy infrastruktury są wystarczająco niezależni, Komisja będzie musiała przedstawić wnioski legislacyjny dotyczący właścicielskiego rozdziału zarządców infrastruktury i podmiotów świadczących usługi transportowe.

WNIOSKI

Skuteczny nadzór nad branżą kolejową na poziomie UE jest absolutnie niezbędny. Proponowane restrykcje, w postaci organizacyjnego, a nie właścicielskiego rozdziału zarządców infrastruktury i podmiotów świadczących usługi transportowe jest słuszny, (tylko) jeśli zagwarantuje wolne od dyskryminacji warunki konkurencji. Wymóg, by nadzorca obiektów infrastruktury usługowej i podmioty świadczące usługi transportowe o dominującej pozycji na rynku były rozdzielone organizacyjnie nadmiernie narusza prawo własności. Ustanowienie niezależnych organów regulacyjnych – niezależnych również od innych władz krajowych – jest absolutnie konieczne. Komisja nie może regulować podstawowych zagadnień Dyrektywy za pomocą aktów delegowanych.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl