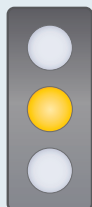


**PRZEDMIOT ROZPORZĄDZENIA:** Zmieniając ramy prawne Komisja ma na celu szersze otwarcie sektora kolejowego na konkurencję i zwiększenie jej zasięgu na rynku.

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



- ZA:**
- Porozumienia umowne między Państwami Członkowskimi a zarządcami infrastruktury zagwarantują pewność planowania w zakresie finansowania infrastruktury
- PRZECIWI:**
- Nierównoległa internalizacja kosztów hałasu stawia transport kolejowy w słabszej pozycji konkurencyjnej.
  - Komisja nie może regulować głównych zagadnień ram prawnych poprzez akty delegowane.

## 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.

#### › 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)).

#### › Infrastruktura kolejowa i obiekty infrastruktury usługowej: regulaminy sieci

- Zarządcy infrastruktury będą musieli publikować swoje regulaminy sieci w co najmniej dwóch oficjalnych językach UE.
- Regulaminy sieci zarządców infrastruktury będą musiały zawierać:
  - informacje o rodzaju infrastruktury dostępnej dla przedsiębiorstw kolejowych,
  - informacje na temat warunków dostępu [do infrastruktury – przyp. tłum.] oraz pobieranych opłat, a także
  - w przyszłości – również dodatkowe informacje na temat pobieranych opłat i warunków dostępu do wszystkich obiektów infrastruktury usługowej, przyłączonych do sieci kolejowej zarządcy infrastruktury (art. 27 z połączeniem z Załącznikiem VI).
- Operatorzy obiektów infrastruktury usługowej będą musieli informować zarządców infrastruktury o warunkach dostępu do ich obiektów infrastruktury usługowej i wysokości pobieranych opłat (art. 31 (10)).

#### › Infrastruktura kolejowa: pobieranie opłat

- Państwa Członkowskie stworzą zasady pobierania opłat, które dla zarządców infrastruktury będą stanowić podstawę ustalania i pobierania opłat (art. 29 (1)).
- Państwa Członkowskie będą musiały zawrzeć porozumienie umowne z zarządcami infrastruktury, ważne przez 5 lat. Porozumienie to powinno regulować zasady publicznego finansowania i służyć poprawie jakości linii kolejowych oraz zmniejszeniu kosztów zasilania i opłat za dostęp (art. 30 (1) i (2)). Do tej pory, jako alternatywa, istniała możliwość podejmowania „stosownych działań o charakterze regulacyjnym”, które nie były jednak wyraźnie określone.
- Zastosowanie znajdują, w szczególności, następujące zasady:
  - zarządca infrastruktury musi zagwarantować, że jego plan biznesowy „jest zgodny” z przepisami porozumienia umownego (art. 30 (3)).
  - Porozumienie umowne musi zawierać m.in. „mechanizm”, który gwarantować będzie, że redukcja kosztów zostanie przeniesiona na użytkowników infrastruktury kolejowej (art. 30 ust. 3 w połączeniu z Załącznikiem VII).
  - Porozumienie umowne musi dotyczyć „wszystkich aspektów” rozwoju infrastruktury (w tym jej utrzymania i remontów). Kwestia budowy nowych obiektów infrastruktury może być włączona do umowy przez jej strony jako „oddzielna pozycja” (art. 30 (3) w połączeniu z Załącznikiem VII).

Analiza z dnia 22 listopada 2010 r.

- Przed podpisaniem porozumienia, organ regulacyjny ocenia, czy prognozowane średnio- i długoterminowe dochody zarządcy infrastruktury są odpowiednie dla osiągnięcia wyznaczonych wskaźników. Na tej podstawie przedstawia rekomendacje władzom kompetentnym w dziedzinie kolei. Jeśli władze te mają zamiar nie dostosować się do rekomendacji, muszą uzasadnić tę decyzję organowi regulacyjnemu (art. 30 (3)).
  - Nakładając opłaty za korzystanie z infrastruktury, jej zarządcy mogą brać pod uwagę koszty bezpośrednio wynikające z ruchu kolejowego (koszty krańcowe). W obecnej wersji przepisów wyraźnie określono, które kategorie kosztów nie są włączone do tej grupy – są to np. koszty ogólne rozkładające się na całą sieć lub koszty kapitałowe (art. 31 (3) w połączeniu z Załącznikiem VIII).
  - W ramach wyjątku od tej zasady, można wprowadzić podwyżki, „jeżeli rynek może to wytrzymać”, by w pełni pokryć koszty ponoszone przez zarządcę infrastruktury (pełne koszty). Podwyżki nie mogą jednak spowodować sytuacji, w której przedsiębiorstwa kolejowe, które poradziłyby sobie z pokryciem kosztów krańcowych powiększonych o pewną „stopę zwrotu”, będą wykluczone z możliwości korzystania z infrastruktury. Zarządca infrastruktury będzie musiał wyjaśniać organowi regulacyjnemu powody podwyżek (art. 32 (1) w połączeniu z Załącznikiem VIII).
  - W przypadku braku zdolności przepustowych, wynikającego z przeciążenia, zarządcy infrastruktury mogą podnieść opłaty za dostęp do infrastruktury (art. 31 (4)).
  - Nowością jest to, że gdy tylko dozwolona będzie internalizacja kosztów hałasu wynikającego z transportu drogowego [COM(2008) 436], będzie musiała zostać wprowadzona internalizacja kosztów hałasu wynikającego z ruchu kolejowego (art. 31 (5)).
  - Nowością jest również to, że pociągi wyposażone w europejski system sterowania (ETCS), używane na liniach wyposażonych w krajowe systemy sterowania ruchem kolejowym (SRK) korzystać będą z czasowych obniżek opłat za dostęp do infrastruktury, które zostaną ustalone przez Komisję (art. 32 (2) w połączeniu z Załącznikiem VIII).
  - „Plany efektywnościowe” muszą ustanawiać bodźce, które zachęcać będą przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców infrastruktury do minimalizowania zakłóceń w ruchu sieciowym i do podnoszenia przepustowości sieci kolejowej. Plany te mogą zawierać zapisy o karach i opłatach odszkodowawczych. Nowością jest wprowadzenie kompletnych i szczegółowych kategorii opóźnień (art. 35 (1) i (2) w połączeniu z Załącznikiem VIII).
  - Jeśli w trakcie ustalania rozkładu o konkretną przepustowość infrastruktury ubiega się więcej niż jeden wnioskodawca, możliwe będzie nałożenie opłaty rezerwacyjnej. Do tej pory ta kwestia nie była przedmiotem jakichkolwiek uregulowań (art. 36).
- › **Infrastruktura kolejowa: alokacja zdolności przepustowych infrastruktury**
- Państwa Członkowskie mogą określić ogólne ramy dotyczące zasad alokacji zdolności przepustowych infrastruktury. Samej alokacji przepustowości dokonuje jednak zarządca infrastruktury (art. 39 (1)).
  - Zarządca infrastruktury musi „zagwarantować”, że wszystkie wnioski o alokację zdolności przepustowych infrastruktury traktowane będą na równych zasadach.
  - Na prośbę wnioskodawcy, zarządca infrastruktury musi bezpłatnie przedstawić szczegółowe informacje dotyczące w szczególności tras pociągów, o które wnioskują inne podmioty na tych samych drogach przebiegu oraz dotyczące kryteriów wykorzystywanych w procesie alokacji zdolności przepustowej (art. 45).
  - Jeśli zarządca infrastruktury nie jest w stanie zrealizować wszystkich wniosków, musi ogłosić, że odcinek infrastruktury, na którym ta sytuacja wystąpiła, jest przepełniony. Jeśli wprowadzenie opłat związanych z przeciążeniem infrastruktury nie rozwiąże sytuacji, zarządca infrastruktury może zastosować zasadę priorytetu, biorąc pod uwagę „znaczenie dla społeczeństwa” danego przewozu (art. 47 (1), (3) i (4)).
- › **Infrastruktura kolejowa: transgraniczna współpraca operatorów**
- Zarządcy infrastruktury będą musieli ze sobą współpracować w procesie alokacji zdolności przepustowych, tak by zagwarantować „skuteczne” uruchomienie i alokację zdolności przepustowych infrastruktury. W tym celu zarządcy muszą stworzyć „wspólny organ”, coś w rodzaju punktu kompleksowej obsługi wszystkich korytarzy kolejowych (art. 40 i art. 44 (5)).
  - Nowością jest to, że zarządcy infrastruktury będą również zobowiązani do współpracy przy podnoszeniu opłat za korzystanie z infrastruktury, tak by „zoptymalizować” konkurencyjność transgranicznych usług kolejowych w porównaniu z innymi rodzajami transportu (art. 37).
- › **Infrastruktura kolejowa: alokacja zdolności przepustowych infrastruktury**
- Nowością jest zapis, zgodnie z którym najpóźniej w dwa lata po wejściu dyrektywy w życie Państwa Członkowskie mają obowiązek opublikować pięcioletnią strategię rozwoju infrastruktury kolejowej. Stan infrastruktury musi odpowiadać wymogom mobilności i być oparty o „solidne finansowanie” (art. 8 (1)).
  - Na podstawie 5-letniej strategii, zarządcy infrastruktury przyjmują plany działalności gospodarczej, obejmujące programy inwestycji i finansowania. Nowością jest obowiązek uprzedniego konsultowania tych programów z użytkownikami infrastruktury (art. 8 (3)).
  - Następnie organ regulacyjny wydaje niewiążącą prawnie opinię w sprawie planu prowadzenia działalności gospodarczej zarządcy (art. 8 (3)).
  - W sytuacji, gdy zarządca infrastruktury ogłosi przeciążenie danego odcinka, ma obowiązek:
    - w ciągu sześciu miesięcy przeprowadzić analizę zdolności przepustowych, biorąc pod uwagę średnio- i długoterminowe działania służące zlikwidowaniu przeciążeń.
    - w ciągu kolejnych sześciu miesięcy stworzyć plan poprawy zdolności przepustowych; w sytuacji braku takiego planu, albo gdy przewidziane w nim działania nie „przyniosą poprawy”, zarządca infrastruktury musi zrezygnować z nakładania opłat związanych z przeciążeniem infrastruktury na odcinku kolejowym, którego dotyczy ten problem (art. 50 i 51).
- › **Wprowadzanie przez Komisję Europejską przepisów w formie aktów delegowanych**
- W przyszłości Komisja będzie uprawniona do uzupełniania lub nowelizowania podstawowych instrumentów dyrektywy (akty delegowane, art. 290 TFEU). W szczególności będzie mogła określić:
    - kategorie kosztów niezwiązanych z kosztami krańcowymi (art. 31 (13) w połączeniu z Załącznikiem VIII nr 1),
    - szczegółowe kategorie opóźnień (art. 35 w połączeniu z załącznikiem VIII nr 4) oraz
    - podstawowe zasady i parametry dotyczące porozumień umownych zawieranych pomiędzy zarządcami infrastruktury a kompetentnymi władzami (art. 30 w połączeniu z Załącznikiem VIII).
  - Parlament Europejski i Rada mogą zgłosić sprzeciw w ciągu dwóch miesięcy [od wydania aktu delegowanego – przyp. tłum].

Analiza z dnia 22 listopada 2010 r.

## 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](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). |

## 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

Z jednej strony planowane wprowadzenie obowiązku zawierania pięcioletnich porozumień między Państwami Członkowskimi a zarządcami infrastruktury, dotyczące publicznego finansowania, poprawy jakości infrastruktury, zmniejszenia kosztów i opłat zapewni wszystkim podmiotom pewność planowania.

Z drugiej strony, jednoczesne zlikwidowanie możliwości podejmowania „odpowiednich działań nadzorczych” w tej dziedzinie utrudni poprawę jakości i zmniejszenie kosztów i opłat, ponieważ wielu zarządców infrastruktury w całości lub części należy do państwa. W takim przypadku Państwo Członkowskie ma żywotny interes w zapewnianiu sobie wysokich zysków - może nie być więc faktycznie zainteresowane zawieraniem porozumień, prowadzących do poprawy jakości oraz zmniejszania kosztów i opłat. Dlatego też jest absolutnie konieczne, by organ regulacyjny, jako niezależna trzecia strona, miał uprawnienia do kontrolowania zapisów porozumień. Mimo że rekomendacje organu regulacyjnego nie będą miały charakteru prawnie wiążącego, będą mogły przynajmniej zmusić do przedstawienia uzasadnień.

Problematyczne jest jednak to, że organ regulacyjny może uzyskać wpływ na decyzje dotyczące rozwoju infrastruktury, dzięki temu że porozumienie, które ma skontrolować, musi obejmować „wszystkie aspekty rozwoju infrastruktury”. Te kwestie powinny pozostać wyłączną domeną Państw Członkowskich i zarządców infrastruktury. Kompetencje w zakresie nadzorowania, posiadane przez organ regulacyjny powinny być ściśle ograniczone do przepisów dotyczących kosztów i opłat.

W zmienionej wersji [pakietu] podtrzymano zasadę, zgodnie z którą zarządcy infrastruktury, nakładając opłaty, mogą uwzględniać jedynie koszty krańcowe. Z jednej strony jest to rozwiązanie właściwe – szczególnie z punktu widzenia infrastruktury; może bowiem doprowadzić do jej optymalnego wykorzystania. Jednocześnie jednak spowolni konieczny rozwój infrastruktury, finansowany z opłat za jej udostępnianie. To szczególnie kłopotliwe w sytuacji, gdy Państwa Członkowskie nie mogą finansować takiego rozwoju z własnych środków ze względu na trudną sytuację budżetów.

Komisja zastrzega, że możliwe jest pokrywanie pełnych kosztów [ponoszonych przez zarządcę – przy. tłum.], jeśli „rynek to wytrzyma”. Jest to jednak tylko wyjątek od reguły, który w przypadku zastosowania musi zostać dokładnie uzasadniony przez zarządcę infrastruktury, który w związku z tym może zrezygnować z wykorzystywania go.

To, że Komisja nieco krytycznie podchodzi do idei pokrywania pełnych kosztów, do czego dąży się w Niemczech, widać wyraźnie po trwających procesach dotyczących naruszenia umowy, w których wniosek Komisji jest jednym z głównych zarzutów. To niekonsekwencja – sama Komisja, w kluczowych dokumentach dotyczących przyszłości transportu [zobacz m.in. COM(2009) 279] wzywa – zresztą słusznie – do większego finansowania infrastruktury przez jej użytkowników.

Przepis, zgodnie z którym internalizacja kosztów hałasu w transporcie kolejowym musi zostać wprowadzona tak szybko, jak tylko dopuści się ją w transporcie drogowym, nie gwarantuje, że internalizacja zostanie wprowadzona równolegle. Dlatego też ten zapis zaburza konkurencję między różnymi rodzajami transportu.

Komisja powinna powstrzymać się od nakładania opłat za korzystanie z infrastruktury przez pociągi spełniające standardy ETCS, ponieważ nie wszystkie problemy dotyczące zgodności europejskiego systemu kontroli pociągów zostały do tej pory rozwiązane. Planowane zachęty do przejścia na nowy system mogą doprowadzić do nietrafionych inwestycji.

Analiza z dnia 22 listopada 2010 r.

#### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Opłaty nakładane w przypadku przeciążenia infrastruktury, dozwolone również w nowej wersji pakietu, pozwalają na efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury. Nie powinny jednak skłaniać zarządców infrastruktury do rezygnowania z rozbudowy przeciążonych odcinków tras kolejowych. Nakładanie opłat związanych z przeciążeniem infrastruktury jest więc uzasadnione tylko wtedy, gdy ogłoszone są plany rozbudowy danych odcinków. Niestety, Komisja nie wyjaśniła, komu dokładnie takie plany powinny być przedstawione i kto powinien zdecydować, czy są odpowiednie.

Proponowana szczegółowa klasyfikacja opóźnień, zawarta w „zasadach ogólnych systemów opartych na wynikach” doprowadzi do konfliktów między przedsiębiorstwami kolejowymi a zarządcami infrastruktury w sprawie odpowiedniego sklasyfikowania, co może spowodować ogromny wzrost kosztów administracyjnych.

Spoczywający na zarządcach infrastruktury obowiązek dostarczania informacji przedsiębiorstwom kolejowym w trakcie procesu alokacji zdolności przepustowych infrastruktury idzie za daleko: z jednej strony obowiązek ujawnienia kryteriów decydowania o alokacji pomoże zapobiec nadużyciom, przez co jest uzasadniony; z drugiej strony – nakaz informowania o trasach przejazdu pociągów konkurencyjnych przedsiębiorstw kolejowych dotyka kwestii stanowiących tajemnicę handlową. Tego rodzaju informacje powinny być – tak jak do tej pory – ujawniane jedynie organowi regulacyjnemu.

#### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Utrzymanie przepisów w sprawie kosztów krańcowych spowoduje konieczny rozwój infrastruktury kolejowej i obniży ogólny potencjał wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia.

#### Wpływ na Europę jako miejsce lokalizacji inwestycji

Mało istotny.

### Ocena prawna

#### Kompetencje prawne

Proponowane zmiany mogą być oparte na art. 91 (1) TFEU, upoważniającym UE do przyjmowania działań związanych z transportem międzynarodowym oraz innych „wspólnych zasadach”.

#### Pomocniczość

Nałożony na zarządców infrastruktury obowiązek włączenia do regulaminów sieci danych na temat wszystkich obiektów infrastruktury usługowej spowoduje bezpodstawny wzrost kosztów administracyjnych. Informacje dotyczące obiektów infrastruktury usługowej zmieniają się zwykle dużo częściej niż regulaminy sieci zarządców infrastruktury. Ten sam efekt przejrzystości uzyskać można dużo mniejszym kosztem – wystarczy, że każdy operator obiektów infrastruktury usługowej sam opublikuje takie dane na centralnej platformie internetowej (np. zarządzanej przez krajowy organ regulacyjny lub Europejską Agencję Kolejową).

#### Zgodność z prawem UE

Komisja może być uprawniona do przyjmowania aktów prawnych, stanowiących uzupełnienie lub nowelizację „mniej istotnych przepisów” aktu podstawowego (art. 290 (1) TFEU). Nie dotyczy to jednak przepisów, które są nieodzowne dla osiągnięcia głównych celów aktu. Tymczasem **przepisy dotyczące poziomu opłat za korzystanie z infrastruktury oraz porozumień umownych między kompetentnymi władzami i zarządcami infrastruktury** są centralnym elementem liberalizacji – **nie mogą być więc uzupełniane ani nowelizowane poprzez akty delegowane wydawane przez Komisję.**

### WNIOSKI

Wprowadzenie obowiązku zawierania pięcioletnich umów między krajowymi władzami i zarządcami infrastruktury, dotyczących publicznego finansowania, zapewni pewność planowania. Utrzymanie zasady, zgodnie z którą zarządcy infrastruktury mogą przy nakładaniu opłat za korzystanie z infrastruktury brać pod uwagę wyłącznie koszty krańcowe będzie hamować konieczny rozwój infrastruktury. Przepis stanowiący, że internalizacja kosztów hałasu musi zostać wprowadzona do branży przewozów kolejowych tak szybko, jak szybko dozwolona będzie w transporcie drogowym, zaburza konkurencję pomiędzy różnymi rodzajami transportu. Nałożony na zarządców infrastruktury obowiązek włączania do regulaminów sieci informacji na temat wszystkich obiektów infrastruktury usługowej powinien zostać usunięty, ze względu na wysokie koszty administracyjne, jakie ze sobą niesie. Komisja nie jest upoważniona do wprowadzania poprawek drogą aktów delegowanych do kluczowych dla liberalizacji rynku kolejowego przepisów.

---

**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](http://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](http://www.for.org.pl)