

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego

COM(2010) 475 wersja ostateczna 2010/0253 (COD)

oraz komunikatu Komisji dotyczącego rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego

COM(2010) 474 wersja ostateczna

(2011/C 132/20)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 4 października 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 91 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego

COM(2010) 475 wersja ostateczna – 2010/0253 (COD) oraz

komunikatu Komisji dotyczącego rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego

COM(2010) 474 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 marca 2011 r.

Na 470. sesji plenarnej w dniach 15–16 marca 2011 r. (posiedzenie z 16 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 168 do 21 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 EKES popiera zamysł projektu przekształconej dyrektywy dotyczącej pierwszego pakietu kolejowego, polegający na zniesieniu rozbieżnych interpretacji i usunięciu niedociągnięć niektórych przepisów dotyczących kolei. Przekształcona dyrektywa nie ogranicza się jednak wyłącznie do zmiany obowiązujących przepisów, zawiera bowiem także sporo nowych.

1.2 EKES przypomina, że celem przepisów dotyczących obszaru kolejowego jest utworzenie europejskiego obszaru kolejowego mogącego konkurować (w sposób trwały) z innymi rodzajami transportu. Komitet może więc poprzeć wszystkie nowe przepisy służące osiągnięciu zamierzonego celu. Zgłasza jednak pewne zastrzeżenia w stosunku do przepisów, które wykraczają poza ten cel lub zdecydowanie nie wystarczają do jego realizacji.

1.3 EKES ubolewa nad faktem, że w projekcie dyrektywy nie wspomina się o interoperacyjności (a przecież utworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w znacznym stopniu zależy od postępów w zakresie interoperacyjności technicznej) ani o braku równowagi w zarządzaniu ruchem kolejowym, w ramach którego pociągi osobowe często mają pierwszeństwo przed towarowymi.

1.4 Ze względu na aktualne poważne ograniczenia budżetowe należy znaleźć nowe źródła finansowania infrastruktury kolejowej. Większość europejskich funduszy strukturalnych i spójności społecznej przeznaczona jest przede wszystkim na infrastrukturę drogową, a fundusze TEN-T na kolej. W związku z tym EKES może zaakceptować utworzenie jednego funduszu „transport” wyłącznie w przypadku, gdyby w sposób neutralny i zrównoważony uwzględnił on wszystkie rodzaje transportu. EKES opowiada się za wyraźnym uwzględnieniem tego finansowania w przeglądzie polityki spójności począwszy od roku 2014.

1.5 Jeśli chodzi o inne źródła finansowania, EKES odwołuje się do propozycji 15 i 16 komunikatu „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” i proponuje między innymi rozważenie utworzenia funduszu rozliczeniowego, analogicznie do funduszy stosowanych w sektorach sieciowych.

1.6 Komitet ubolewa nad faktem, że wciąż odległe jest stworzenie warunków pozwalających na uczciwą konkurencję kolei z innymi rodzajami transportu oraz że w znacznej mierze niewystarczające są środki na rzecz internalizacji kosztów i efektów zewnętrznych transportu poprzez uwzględnienie ponoszonych przez społeczeństwo kosztów zewnętrznych w opłatach.

1.7 W kwestii warunków dostępu do infrastruktury usługowej EKES nie może zaakceptować wymogu dotyczącego niezależności prawnej, organizacyjnej i decyzyjnej, który mógłby zagrażać istniejącym obecnie, trudnym do zastąpienia strukturom.

1.8 EKES nie może także zaakceptować, by Komisja mogła za pomocą aktów delegowanych wprowadzać zmiany do wyraźnie mających istotny charakter przepisów zawartych w załącznikach projektu przekształconej dyrektywy.

1.9 EKES uważa także, że należy priorytetowo skoncentrować się na powszechnym wdrożeniu europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) i europejskiego systemu bezpiecznej kontroli jazdy pociągu (ETCS).

2. Rozwój przepisów dotyczących europejskiego obszaru kolejowego

2.1 Utworzenie wspólnotowego obszaru kolejowego mogącego konkurować (w sposób trwały) z innymi rodzajami transportu to wyzwanie, któremu Unia Europejska stara się sprostać już od przyjęcia pierwszej dyrektywy z 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (91/440/EWG) i białej księgi zatytułowanej „Strategia rewitalizacji kolei Wspólnoty” z 1996 r.

2.2 Dyrektywa 91/440/EWG (następnie zmieniona i uzupełniona) dotyczy zarządzania infrastrukturą kolejową i wszystkimi usługami międzynarodowymi związanymi z przewozem kolejowym towarów i osób przez przedsiębiorstwa kolejowe, które istnieją lub zostaną założone na terytorium Unii, z wyjątkiem tych przedsiębiorstw kolejowych, których działalność ogranicza się do transportu miejskiego, podmiejskiego lub regionalnego.

2.3 Wspólna polityka transportowa jest dla Unii jednym z najważniejszych elementów jednolitego rynku europejskiego i ma na celu wspieranie transportu kolejowego, który ma przewagę konkurencyjną nad innymi rodzajami transportu naziemnego lub powietrznego, zwłaszcza w kwestii zużycia energii, zanieczyszczenia, wpływu na środowisko naturalne i bezpieczeństwa. Wspólna polityka transportowa opiera się w związku z tym na dwóch zasadach:

- otwarcia rynku i wolnej konkurencji;
- interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolejowego.

Od przyjęcia w 2001 r. pierwszego pakietu kolejowego pojawiły się dwa kolejne pakiety, a także liczne dyrektywy i zalecenia.

3. Transpozycja przepisów europejskich do prawa krajowego

3.1 W trakcie transpozycji dyrektyw pierwszego pakietu kolejowego do prawa krajowego w licznych państwach członkowskich pojawiły się poważne problemy i opóźnienia. Zdaniem Komisji albo przepisów nie wdrożono, albo zastosowano je tylko w sposób niepełny lub nieprawidłowy. W związku z tym Komisja wszczęła w czerwcu 2008 r. postępowania w sprawie uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego w stosunku do 24 państw (całkowita liczba państw wynosiła 25, jako że Malta i Cypr nie mają sieci kolejowej).

3.2 Kiedy trzy państwa członkowskie wprowadziły zmiany do prawodawstwa krajowego, Komisja w październiku 2009 r. przesłała 21 państwom członkowskim uzasadnione opinie na temat pozostałych uchybień. 24 czerwca 2010 r. Komisja zdecydowała o wniesieniu skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciw 13 państwom członkowskim. Pozostałe osiem krajów, do których skierowano uzasadnione opinie, przedstawiło odpowiednie wyjaśnienia.

3.3 Komisja zarzuca im przede wszystkim nierówne warunki konkurencji w takich kwestiach, jak ustalanie zbyt wysokich opłat za dostęp, niesprawiedliwy podział zdolności przepustowej sieci, dominującą pozycję (zasiedziały) zarządców sieci, którzy sami świadczą usługi kolejowe, a także brak niezależnych organów regulacyjnych.

3.4 Komisja uznaje jednak, że rozwój wolnej konkurencji w sektorze kolei napotyka przeszkody wynikające w równym stopniu z dwuznaczności przepisów dotyczących kolejnictwa oraz z niedociągnięć niektórych z nich, co wymaga wyjaśnień i dostosowań w celu zmniejszenia różnic interpretacyjnych pomiędzy państwami członkowskimi.

4. Treść przekształconej dyrektywy

4.1 Wniosek dotyczący przekształcenia pierwszego pakietu kolejowego ma na celu uproszczenie i skonsolidowanie istniejących tekstów prawnych, wyeliminowanie odniesień, harmonizację terminologii oraz rozwiązanie problemów związanych z międzynarodowym przewozem towarów i pasażerów, włącznie z kabotażem.

4.2 Projekt przekształcenia zawiera także nowe przepisy. Oto najważniejsze z nich:

- wymóg niezależności prawnej, organizacyjnej i decyzyjnej w kwestii zarządzania usługami transportowymi i związaną z nimi infrastrukturą kolejową (np. konserwacja, utrzymanie, dostęp do terminali, informacja dla pasażerów, sprzedaż biletów na dworcach itp.);
- zakaz powierzania usługodawcom zadania polegającego na pobieraniu opłat za dostęp do infrastruktury;

- wprowadzenie zasady „korzystaj lub trać” („use it or lose it”), by uniknąć zjawiska sztucznego nasycenia infrastruktury;
- zobowiązanie państw członkowskich do stworzenia planu rozwoju infrastruktury w ramach krajowych strategii długoterminowych;
- wprowadzenie zróżnicowania opłat za dostęp w zależności od kryteriów ekologicznych i związanych z interoperacyjnością;
- wzmocnienie niezależności i uprawnień organów regulacyjnych.

5. Uwagi ogólne dotyczące przekształconej dyrektywy

5.1 Jak słusznie stwierdza się w komunikacie Komisji „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” (COM(2010) 608), jednym z najważniejszych filarów nowoczesnej gospodarki jest zdolność jej systemu transportowego do przewożenia w możliwie niezakłócony sposób towarów, tam, gdzie należało je przewieźć, lub osób do miejsc przeznaczenia, do których chciały dotrzeć w danym czasie. Transport w gospodarce pełni więc rolę porównywalną z rolą układu nerwowego.

5.2 Wniosek dotyczący dyrektywy, który jest przedmiotem niniejszej opinii, nie koncentruje się jednak na braku równowagi w zarządzaniu ruchem kolejowym, w ramach którego pierwszeństwo mają często pociągi pasażerskie. W tym kontekście EKES przypomina swoje propozycje w sprawie wprowadzenia większej elastyczności przy alokacji tras pociągów towarowych ⁽¹⁾.

5.3 Poprzez wydawane opinie EKES od zawsze wspierał wysiłki Unii zmierzające do stworzenia podstawowych warunków dla europejskiego sektora pasażerskich i towarowych przewozów kolejowych, oferującego podróżnym, użytkownikom i operatorom wydajne, bezpieczne, trwałe i dostępne usługi po przejrzystych, konkurencyjnych i przystępnych cenach.

5.4 EKES jest przekonany, że transport kolejowy ma szansę na rozwój w kontekście gospodarczym, który charakteryzują intensyfikacja wymiany handlowej, przeciążenie dróg, rosnąca troska o ochronę środowiska i coraz większe starania o zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu.

5.5 Omawiana dyrektywa nie może jednak ukryć faktu, że pomimo imponującej ilości przepisów wciąż daleko do osiągnięcia celu, jakim jest utworzenie europejskiego obszaru kolejowego zdolnego wzmocnić swoją pozycję w stosunku do innych rodzajów transportu.

5.6 Po długim okresie schyłkowym w dziejach kolei, przez ostatnie dziesięć lat jej udział w stosunku do innych rodzajów transportu lądowego ustabilizował się, przy czym rozwój kolei przebiegał i przebiega w różnym tempie w zależności od państwa członkowskiego. Znaczącym rozwojem mogą poszczycić się jedynie usługi szybkich kolei – w ich przypadku tworzy się lub planuje utworzyć dodatkowe linie, jak również rośnie liczba podmiotów w terenie.

5.7 Jeśli chodzi o przewozy towarowe, wobec braku prawdziwie zintegrowanej sieci, zarządcy sieci muszą się ograniczyć do 15 „międzynarodowych korytarzy towarowych” ⁽²⁾, już w eksploatacji bądź w fazie projektu, łączących najważniejsze regiony przemysłowe UE. Choć jednak korytarze to skuteczna odpowiedź na istniejące wyzwania, można je wykorzystać jedynie w kontekście międzynarodowym.

6. Trudności i przeszkody na drodze do rozwoju sieci i usług kolejowych

6.1 Sieć kolejowa nie spełniła oczekiwań konsumentów i wymagań w zakresie jakości w takim stopniu, aby mogła skutecznie konkurować z innymi rodzajami transportu, w szczególności pod względem cen, elastyczności, czasu podróży i punktualności. Jednak okazało się, że przekształcenie istniejących struktur w celu spełnienia przyszłych wymagań nie jest łatwe i zajęło więcej czasu, niż zakładano. Z tego względu konieczne są dalsze działania na rzecz rozwijania wydajnej infrastruktury kolejowej UE, utworzenia atrakcyjnego rynku kolejowego, zniesienia przeszkód natury administracyjnej i technicznej oraz zapewnienia takich samych warunków działania jak dla innych rodzajów transportu.

6.2 Komitet zauważa, że 24 z 25 państw członkowskich miało lub nadal ma trudności z transpozycją do prawa krajowego przepisów UE dotyczących kolei, które kraje te poprzednio przyjęły. Oczywiście, to Trybunał Sprawiedliwości oceni w każdym przypadku, czy krytyka Komisji jest uzasadniona. Zbyt proste byłoby przypisywanie odpowiedzialności za trudności napotymane w rozwijaniu sieci i usług kolejowych wyłącznie protekcjonizmowi, o który podejrzewa się państwa członkowskie, Komitet uważa, że z pewnością wchodzi tu w grę inne czynniki.

6.3 W wielu przypadkach infrastruktura kolejowa ma charakter naturalnego monopolu. Ważne jest, aby infrastruktura ta podlegała faktycznej kontroli publicznej i by zapewniała przepustowość niezbędną dla koordynacji transgranicznej pozwalającej na sprawne świadczenie usług transportowych na terenie Europy i w krajach sąsiednich. Usługi transportu kolejowego wymagają również harmonijnego przywrócenia równowagi pomiędzy, z jednej strony, warunkami gospodarczymi, społecznymi oraz związanymi z pracą, bezpieczeństwem i środowiskiem naturalnym, a warunkami gospodarczymi i konkurencyjności z drugiej.

6.4 Ponadto polityka krajowa państw członkowskich jest bardziej wyczulona na obawy i skargi obywateli, szczególnie w obliczu faktu, że, zgodnie z raportem Montiego, „zmęczenie niektórych jednolitym rynkiem można tłumaczyć również poczuciem, że postępująca liberalizacja przebiega kosztem przywilejów socjalnych zdobytych przez różnych uczestników życia gospodarczego”.

⁽¹⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 41.

⁽²⁾ Dz.U. L 276 z 20.10.2010, s. 22.

6.5 Postanowienia traktatów (por. 14 TFUE i protokół nr 26) oraz prawodawstwo wtórne dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym, a także art. 93 TFUE odnoszą się do transportu w ogólności, natomiast rozporządzenie 1370/2007 dotyczy bardziej konkretnie usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. EKES ubolewa, że Komisja nie odnosi się wyraźnie do tego faktu i nie umieszcza stojących przed sektorem transportu kolejowego wyzwań w kontekście globalnym.

7. Uwagi szczegółowe

7.1 Finansowanie infrastruktury

7.1.1 Utworzenie jednolitego obszaru kolejowego nie zależy wyłącznie od woli politycznej czy dynamiki handlowej przedsiębiorstw kolejowych. Powiększenie i modernizacja sieci, wymiana przestarzałych elementów, wyeliminowanie wąskich gardeł, interoperacyjność techniczna, rozpowszechnienie i harmonizacja systemów bezpieczeństwa itp. wymagają znacznych inwestycji w sieć, które zwrócą się dopiero w perspektywie długoterminowej.

7.1.2 W obecnej koniunkturze gospodarczej, w której Europa musi zmniejszyć deficyty publiczne i osiągnąć równowagę budżetową, margines działania państw członkowskich w zakresie inwestycji publicznych jest znacznie ograniczony, co z kolei wzbudza niechęć inwestorów prywatnych.

7.1.3 W związku z tym inwestorzy interesują się głównie opłacalną infrastrukturą sieci szybkich kolei i transeuropejskimi sieciami przewozów towarowych, przez co zaniedbywana jest kolej konwencjonalna.

7.1.4 Projekt dyrektywy ma na celu zobowiązanie państw członkowskich do przygotowania strategii rozwoju infrastruktury kolejowej, która miałaby być odpowiedzią na przyszłe potrzeby związane z mobilnością i opierać się na zrównoważonym i trwałym finansowaniu na okres co najmniej 5 lat. Na podstawie tej strategii zarządca infrastruktury musiałby z kolei przyjąć plan operacyjny obejmujący programy inwestycyjne i finansowe. Organ regulacyjny sektora kolejowego ma za zadanie wydać niewiążącą opinię w tej sprawie.

7.1.5 Ponadto wzywa się zainteresowane państwa członkowskie do wprowadzenia, wspólnie z istniejącymi publicznymi przedsiębiorstwami kolejowymi, właściwych mechanizmów, które pomogą zmniejszyć zadłużenie przedsiębiorstw publicznych do poziomu, który nie będzie utrudniał zrównoważonego zarządzania finansowego oraz umożliwi uzdrowienie sytuacji finansowej.

7.1.6 EKES popiera zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia wieloletniego programu inwestycji średnio- i długoterminowych w zakresie sieci kolejowych, zapewniającego zarządcom i operatorom bezpieczne i elastyczne planowanie. EKES uważa jednak, że zobowiązaniu takiemu powinny

towarzyszyć nowe źródła finansowania, bez których może ono pozostać nieskuteczne. EKES opowiada się za wyraźnym uwzględnieniem tego finansowania w przeglądzie polityki spójności począwszy od roku 2014. Większość europejskich funduszy strukturalnych i spójności społecznej przeznaczają się przede wszystkim na infrastrukturę drogową, a fundusze TEN-T na kolej. W związku z tym EKES może zaakceptować utworzenie jednego funduszu „transport” tylko wtedy, kiedy w sposób neutralny i zrównoważony uwzględniłby on wszystkie rodzaje transportu.

7.1.7 EKES akceptuje co do zasady narzucane przez dyrektywę wieloletnie umowy (powiązanie finansowania z rezultatami, plany operacyjne), uważa jednak, że ich treść wchodzi w zakres zasady pomocniczości. Takie umowy powinny ponadto zawierać przepisy gwarantujące, że redukcja kosztów zostanie odzwierciedlona w obniżce opłat z korzyścią dla użytkowników.

7.1.8 Ponadto UE nie może narzucać państwom członkowskim wyboru partnerów – w tym przypadku organu regulacyjnego w sektorze kolejowym – do opiniowania ich programów inwestycyjnych, obowiązku oceniania przez ten organ, czy przewidywane ramy budżetowe są odpowiednie z punktu widzenia celów wydajności infrastruktury, ani przedstawiania uzasadnienia w przypadku nieprzestrzegania przez państwo członkowskie zaleceń organu regulacyjnego.

7.1.9 Partnerstwa publiczno-prywatne mogą służyć do mobilizowania – przynajmniej części – inwestycji długoterminowych pod warunkiem, że będą istniały przepisy tworzące europejskie ramy korzystne dla tych partnerstw, że zachowa się równowagę pomiędzy zróżnicowanymi interesami inwestora publicznego i prywatnego oraz że infrastruktura kolejowa pozostanie własnością publiczną, z poszanowaniem usług publicznych i bezpieczeństwa.

7.1.10 Aby znaleźć odpowiednie źródła finansowania, należy zdaniem EKES-u rozważyć zachęcanie do inwestycji w kontekście zawartych w komunikacie „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” propozycji 15 i 16: „wspieranie prywatnych pożyczek obligacyjnych przeznaczonych na finansowanie projektów europejskich” i „zbadanie środków, które mogą spowodować, że inwestycje prywatne – w szczególności inwestycje długoterminowe – będą w bardziej aktywny sposób przyczyniać się do realizacji celów strategii »Europa 2020«”.

Innym źródłem finansowania infrastruktury kolejowej mogłoby być utworzenie funduszu kompensacyjnego – analogicznie do funduszu przewidzianego w dyrektywie pocztowej – finansowanego zgodnie z określonymi warunkami przez wszystkie podmioty eksploatujące sieć kolejową.

7.2 Uwzględnianie kosztów / efektów zewnętrznych

7.2.1 Transport kolejowy wymaga skoordynowanych inicjatyw UE, państw członkowskich i władz krajowych różnego szczebla, które służyłyby wspieraniu go w tych wszystkich kontekstach, w których można uzyskać porównywalne korzyści związane z tym transportem.

7.2.2 Z tego punktu widzenia Komisja słusznie podkreśla potrzebę „zapewniania równych szans w stosunku do innych rodzajów transportu”, zwłaszcza poprzez „środki na rzecz skoordynowanej i zrównoważonej internalizacji kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu, tak by opłaty odzwierciedlały poziom kosztów zewnętrznych ponoszonych przez ogół społeczeństwa”. W porównaniu z propozycjami EKES-u⁽³⁾ w tym zakresie, propozycje Komisji są jednak w znacznym stopniu niewystarczające.

7.2.3 Wyzwania związane z rynkiem wewnętrznym i konkurencją muszą zostać wpisane w kontekst przede wszystkim konkurencji między różnymi rodzajami transportu, a dopiero później w wymiar samego sektora kolejowego.

Jeśli opłaty za korzystanie z infrastruktury transportowej nie będą uwzględniały kosztów zewnętrznych, społecznych i związanych ze środowiskiem naturalnym, nadal będziemy mieć do czynienia z zakłóceniami konkurencji ze szkodą dla transportu kolejowego.

7.2.4 EKES ubolewa nad faktem, że choć w białej księdze z 2001 r. „Europejska polityka transportowa na 2010 r.: czas na decyzje” przewidywano uwzględnienie kosztów związanych ze środowiskiem naturalnym, wciąż takiej decyzji nie wdrożono.

7.2.5 By zachęcić przedsiębiorstwa kolejowe do inwestowania w bardziej zrównoważone technologie kolejowe, omawiany projekt dyrektywy proponuje wprowadzenie zróżnicowania opłat za dostęp do sieci w zależności od parametrów emisji hałasu taboru.

Jak twierdzi Komisja (choć nie nawiązuje do tego w projekcie dyrektywy), zróżnicowanie opłat zostanie wdrożone poprzez obniżenie kosztów dostępu dla tych przedsiębiorstw, które zmniejszą emisję hałasu taboru. EKES uważa jednak, że ten zasługujący na uznanie środek powinien być wdrożony tylko pod warunkiem, że będzie obowiązkowy (a nie tylko dobrowolny) także dla innych rodzajów transportu.

7.2.6 Choć Komitet akceptuje ten pierwszy etap zmierzających w dobrym kierunku działań, obawia się, że jego wpływ na zmniejszenie zakłóceń konkurencji będzie ograniczony w przypadku, gdy państwa członkowskie nie zostaną – w ramach projektu dyrektywy w sprawie eurowiniety – zobowiązane do wprowadzenia opłat za wszystkie koszty zewnętrzne, a nie tylko opłat za infrastrukturę.

7.3 Zarządzanie przedsiębiorstwami kolejowymi zgodnie z zasadami rynkowymi

7.3.1 Zgodnie z projektem dyrektywy, jeżeli państwo członkowskie posiada bądź bezpośrednio lub pośrednio kontroluje przedsiębiorstwo kolejowe, jego uprawnienia kontrolne ograniczają się do polityki ogólnej i nie mają wpływu na decyzje gospodarcze zarządu.

7.3.2 Zdaniem EKES-u dyrektywa nie powinna z góry określać uprawnień kontrolnych zarządu, jako że państwo członkowskie będące akcjonariuszem przedsiębiorstwa kolejowego nie powinno mieć ani mniej, ani więcej uprawnień od jakiegokolwiek innego akcjonariusza prywatnego.

7.4 Warunki dostępu do usług

7.4.1 Organizacja dominujących przedsiębiorstw powinna im zapewniać niezależność prawną, organizacyjną i decyzyjną, by zagwarantować niedyskryminujący dostęp do infrastruktury usługowej, takiej jak stacje (pasażerskie, rozrządowe, urządzenia do formowania składów pociągów, tory postojowe), terminale towarowe, zakłady utrzymania taboru, instalacje pomocnicze, urządzenia do przeciągania wagonów itp.

7.4.2 Zdaniem EKES-u wymóg niezależności prawnej, organizacyjnej i decyzyjnej jest nieproporcjonalny w stosunku do celu dotyczącego niedyskryminacji i stwarza zagrożenie dla istniejących obecnie, trudnych do zastąpienia struktur i działań.

7.4.3 EKES uważa, że wystarczy wprowadzić wymóg przestrzegania aktualnych przepisów, które zobowiązują przedsiębiorstwa eksploatujące infrastrukturę usługową do zapewnienia niedyskryminującego dostępu na przejrzystych zasadach. Wymóg taki będzie tym bardziej wystarczający, że organ regulacyjny ma za zadanie interweniować w przypadku nieprzestrzegania odpowiednich przepisów.

7.4.4 EKES pragnie przypomnieć, że celem finansowania publicznego infrastruktury usługowej było zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Dlatego jeśli infrastruktura usługowa jest finansowana ze środków publicznych, dostęp do tych usług można zapewnić jedynie pod warunkiem, że będzie służył interesom ogółu.

7.5 Nadzór rynku

7.5.1 Zgodnie z art. 14 przekształconej dyrektywy należy powiadamiać Komisję o umowach transgranicznych pomiędzy państwami członkowskimi, nie mówi się natomiast, o jakiego rodzaju umowy chodzi. EKES żąda doprecyzowania, że nie będą to mogły być umowy o świadczenie usług publicznych.

7.5.2 Ponadto propozycja dyrektywy przyznaje Komisji na czas nieokreślony uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych umożliwiających zmianę przepisów zawartych w załącznikach do omawianej dyrektywy.

⁽³⁾ Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 80.

7.5.3 Z uwagi na fakt, że niektóre załączniki zawierają pewne elementy istotne, a traktat zezwala na przyjmowanie aktów delegowanych wyłącznie w celu uzupełnienia lub zmiany niektórych, innych niż istotne, elementów aktu ustawodawczego, zdaniem EKES-u należy stosować w tych przypadkach zwykłą procedurę ustawodawczą wprowadzoną na mocy tekstów Unii.

7.5.4 W załączniku VII projektu dyrektywy wśród podstawowych zasad umów pomiędzy właściwymi organami a zarządcami infrastruktury wymienia się tę, zgodnie z którą umowa taka powinna określać m.in. przepisy dotyczące postępowania w przypadku poważnych zakłóceń przewozów, włącznie z minimalnym poziomem obsługi na wypadek ewentualnych strajków.

7.5.5 By uniknąć ryzykownych interpretacji lub podejrzania o ingerencję w prawo pracy państw członkowskich (co stanowiłoby pogwałcenie zasady pomocniczości), EKES proponuje doprecyzować, że chodzi o minimalny poziom usług w przypadku państw członkowskich, w których jest on określony przez ustawodawstwo krajowe.

8. Treść komunikatu Komisji dotyczącego strategii dla kolei na lata 2011–2015

8.1 W komunikacie tym przedstawiona jest strategia Komisji dla kolei, a także dodatkowe inicjatywy, które mogłyby ona podjąć w ciągu najbliższych pięciu lat:

- mobilizacja środków finansowych na rozwój infrastruktury kolejowej;
- rozwój bardziej wyspecjalizowanych sieci;
- usuwanie barier administracyjnych i technicznych;
- zapewnianie równych warunków konkurencji w stosunku do innych rodzajów transportu;
- propagowanie powszechnego wdrożenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) i europejskiego systemu bezpiecznej kontroli jazdy pociągu (ETCS).

9. Uwagi na temat komunikatu dotyczącego strategii dla kolei na lata 2011–2015

9.1 Zdaniem EKES-u absolutnym priorytetem powinno stać się powszechne wdrożenie europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) i europejskiego systemu bezpiecznej kontroli jazdy pociągu (ETCS). Do tego niezbędne będą znaczne inwestycje, siłą rzeczy finansowane z funduszy europejskich.

9.2 W komunikacie stwierdza się, że „ze względu na to, że bardzo duża część krajowych usług transportu pasażerskiego jest świadczona w ramach umów o świadczenie usług publicznych, Komisja zbada również warunki zawierania takich umów w transporcie kolejowym w państwach członkowskich. Przygotowywana jest już ocena obecnych praktyk zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007, które weszło w życie w grudniu 2009 r.”

9.3 EKES wyraża zdumienie faktem, że Komisja zajmuje się oceną rozporządzenia, które weszło w życie dopiero 3 grudnia 2009 r. i które, ze względu na zawarte w nim liczne przepisy przejściowe, jest stosowane jedynie częściowo. Pośpiech Komisji może niepokoić także dlatego, że niektóre przepisy rozporządzenia 1370/2007 zostały przez nią zaaprobowane dopiero po długich i trudnych dyskusjach z Parlamentem Europejskim i Radą.

9.4 W związku z tym EKES domaga się, by przestrzegano przepisów art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1370/2007/WE i by Komisja w terminie 6 miesięcy poczyniła od 3 grudnia 2014 r. przygotowała sprawozdanie z wdrożenia tego rozporządzenia. Dopiero następnym krokiem mogą być ewentualne środki naprawcze.

9.5 EKES pragnie przypomnieć, że konkurencja nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem mającym prowadzić do osiągnięcia celów UE. W traktatach podkreśla się potrzebę połączenia reguł konkurencji z celami interesu ogólnego. Należy w związku z tym dogłębnie przeanalizować nie tylko „rynek kolejowy”, lecz także rynki nim objęte, które mają różne cechy charakterystyczne i mogą odwoływać się do różnych norm, w zależności od swojej specyfiki (por. protokół nr 26): lokalnej, regionalnej, międzyregionalnej, transeuropejskiej, pasażerskiej, towarowej itp. Ponadto szczególny charakter transportu kolejowego może wymagać inicjatyw związanych nie z konkurencją, lecz ze współpracą przedsiębiorstw kolejowych.

Bruksela, 16 marca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 7.1.9

Zmienić

„Partnerstwa publiczno-prywatne mogą służyć do mobilizowania – przynajmniej części – inwestycji długoterminowych pod warunkiem, że będą istniały przepisy tworzące europejskie ramy korzystne dla tych partnerstw, że zachowa się równowagę pomiędzy zróżnicowanymi interesami inwestora publicznego i prywatnego oraz że możliwe będzie zagwarantowanie kontroli publicznej nad infrastrukturą kolejową ~~infrastruktura kolejowa pozostanie własnością publiczną~~, z poszanowaniem usług publicznych i bezpieczeństwa.”

Uzasadnienie

Elementy infrastruktury kolejowej, takie jak tory kolejowe itp., powinny być poddane negocjacom w ramach partnerstw publiczno-prywatnych. Kolejowa infrastruktura usługowa powinna podlegać odpowiedniej kontroli, jako że jest częścią infrastruktury krajowej i europejskiej.

Wynik głosowania

Za: 67

Przeciw: 88

Wstrzymało się: 22

Punkt 7.2.3

Poprawka do punktu 7.2.3 jest związana z poprawką do punktu 1.6, więc głosowanie dotyczyło obu tych poprawek razem.

Zmienić

„Wyzwania związane z rynkiem wewnętrznym i konkurencją muszą zostać wpisane w kontekst przede wszystkim konkurencji między różnymi rodzajami transportu, a dopiero później w wymiar samego sektora kolejowego.”

Transport kolejowy to ogólnie rzecz biorąc bezpieczny, przyjazny dla środowiska i wydajny energetycznie środek transportu. Jeśli opłaty za korzystanie z infrastruktury transportowej nie będą w pełni uwzględniały kosztów zewnętrznych, społecznych i związanych ze środowiskiem naturalnym wszystkich rodzajów transportu, w pewnym stopniu nadal będziemy mieć do czynienia z zakłóceniami konkurencji ze szkodą dla transportu kolejowego.”

Uzasadnienie

Ponieważ pierwsze zdanie pozostaje w sprzeczności z unijną polityką transportową, powinno zostać usunięte. Konkurencja w sektorze kolejowym jest nierozdzielnie związana z pakietem kolejowym. Jako że żaden z rodzajów transportu nie dokonał jeszcze pełnej internalizacji kosztów wewnętrznych – nie dokonała jej także kolej – konieczne jest odpowiednie preredagowanie drugiego akapitu.

Punkt 1.6

Zmienić

„Komitet ubolewa nad faktem, że wciąż odległe jest stworzenie warunków pozwalających na uczciwą konkurencję ~~kolei z innymi rodzajami~~ wszystkich rodzajów transportu oraz że w znacznej mierze niewystarczające są środki na rzecz internalizacji kosztów i efektów zewnętrznych transportu poprzez uwzględnienie ponoszonych przez społeczeństwo kosztów zewnętrznych w opłatach.”

Uzasadnienie

W sektorze transportu kolejowego także występują koszty zewnętrzne, w szczególności hałas, które nie są internalizowane. Ponadto pomiędzy różnymi rodzajami transportu występują różnice w opodatkowaniu itp.

Wynik głosowania

Za: 55

Przeciw: 103

Wstrzymało się: 23

Punkt 7.2.5

Zmienić

„By zachęcić przedsiębiorstwa kolejowe do inwestowania w bardziej zrównoważone technologie kolejowe, omawiany projekt dyrektywy proponuje wprowadzenie zróżnicowania opłat za dostęp do sieci w zależności od parametrów emisji hałasu taboru.

Jak twierdzi Komisja (choć nie nawiązuje do tego w projekcie dyrektywy), zróżnicowanie opłat zostanie wdrożone poprzez obniżenie kosztów dostępu dla tych przedsiębiorstw, które zmniejszą emisję hałasu taboru. Komitet jest zdania, że środek ten zasługuje na uznanie, jednak pragnie podkreślić, jak ważne jest jego wdrożenie w taki sposób, by nie zaszkodzić konkurencyjności przedsiębiorstw kolejowych. EKES uważa jednak, że ten zasługujący na uznanie środek powinien być wdrożony tylko pod warunkiem, że będzie obowiązkowy (a nie tylko dobrowolny) także dla innych rodzajów transportu.”

Uzasadnienie

Biorąc pod uwagę treść poprzednich punktów, internalizacja kosztów związanych z hałasem powinna być wspierana tylko przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że nie zaszkodzi ona konkurencyjności z innymi rodzajami transportu.

Wynik głosowania

Za:	57
Przeciw:	110
Wstrzymało się:	16

Punkt 7.4.2

Poprawka do punktu 7.4.2 jest związana z poprawką do punktu 1.7, więc głosowanie dotyczyło obu tych poprawek razem.

Połączyć punkty 7.4.2 i 7.4.3 i zmienić

„Zdaniem Komitetu nie jest oczywiste, gdzie dokładnie można postawić granicę między infrastrukturą publiczną a zasobami operatorów prywatnych i jest to temat do dyskusji. Jednak doświadczenie pokazuje, że dostęp do np. terminali oraz stacji pasażerskich i rozrządowych może mieć kluczowe znaczenie dla utworzenia nowych operatorów, a tym samym dla rozwoju rynku.

EKES uważa zasadniczo, że powinno wystarczyć wprowadzenie wymogu ~~wystarczy wprowadzić wymóg~~ przestrzegania aktualnych przepisów, które zobowiązują przedsiębiorstwa eksploatujące infrastrukturę usługową do zapewnienia niedyskryminującego dostępu na przejrzystych zasadach. Wymóg taki będzie tym bardziej wystarczający, że organ regulacyjny ma za zadanie interweniować w przypadku nieprzestrzegania odpowiednich przepisów. Z uwagi na zdobyte doświadczenie i na znaczenie otwartego dostępu do centralnych węzłów infrastruktury EKES uznaje taki ~~Zdaniem EKES~~ wymóg niezależności prawnej, organizacyjnej i decyzyjnej za uzasadniony w niektórych przypadkach. Ważne jest jednak, aby nie stwarzał on zagrożenia dla obecnych jest nieproporcjonalny w stosunku do celu dotyczącego niedyskryminacji i stwarza zagrożenie dla istniejących obecnie, trudnych do zastąpienia struktur i działań.”

Uzasadnienie

Zob. również uzasadnienie do punktu 1.7. Aby możliwe było stworzenie europejskiego rynku kolejowego, dostęp do głównych terminali intermodalnych i stacji rozrządowych itp. musi być całkowicie neutralny pod względem konkurencyjnym. Jest to jeden z najistotniejszych wymogów wzrastającej liczby niezależnych operatorów kolejowych, obok sprawiedliwego przyznania dostępu do korzystania z torowiska.

Punkt 1.7

Zmienić,

W kwestii warunków dostępu do infrastruktury usługowej EKES ~~nie może zaakceptować wymogu dotyczącego~~ akceptuje wszelkie wymogi dotyczące ~~niezależności prawnej, organizacyjnej i decyzyjnej, które są niezbędne do zapewnienia warunków sprawiedliwej konkurencji dla podmiotów rynku kolejowego, który mógłby zagrażać istniejącym obecnie, trudnym do zastąpienia strukturom.~~”

Uzasadnienie

Terminala, stacje rozrządowe itp. są oczywiście częścią wspólnej infrastruktury na wolnym rynku. Doświadczenie pokazuje, że jeśli nie ma sytuacji jasnej niezależności w zakresie dostępu do terminali itp., nowe podmioty na rynku kolejowym nie mają zagwarantowanego równego traktowania w porównaniu z dotychczasowymi operatorami-monopolistami. Nie można wykluczyć zjawiska nadużywania pozycji dominującej. Por. również sporządzoną przez Komisję ocenę pakietów kolejowych (punkt 3.3.).

Wynik głosowania

Za:	54
Przeciw:	111
Wstrzymało się:	21

Punkt 7.4.4

Skreślić

~~„EKES pragnie przypomnieć, że celem finansowania publicznego infrastruktury usługowej było zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. Dlatego jeśli infrastruktura usługowa jest finansowana ze środków publicznych, dostęp do tych usług można zapewnić jedynie pod warunkiem, że będzie służył interesom ogółu.”~~

Uzasadnienie

Jeżeli obiekty te są finansowane ze środków publicznych, to powinny zostać uznane za infrastrukturę i tym samym otwarte dla wszystkich korzystających z tej infrastruktury przedsiębiorstw kolejowych.

Wynik głosowania

Za: 51
Przeciw: 119
Wstrzymało się: 20
Następujące fragmenty opinii sekcji, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone na rzecz poprawek przyjętych w trakcie debaty:

Punkt 6

Zmienić nagłówek

~~„Trudności i przeszkody na drodze do osiągnięcia równowagi między różnymi rodzajami transportu”~~

Skreślenie słów „równowagi między różnymi rodzajami transportu”.

Wynik głosowania

Za: 97
Przeciw: 42
Wstrzymało się: 18

Punkt 6.2, pierwsze zdanie

~~„Specyficzny charakter naturalnego monopolu, z jakim mamy do czynienia w przypadku infrastruktury kolejowej, wymaga”~~

Skreślenie pierwszego i dziesięciu ostatnich słów tego fragmentu.

Punkt 6.2, ostatnie zdanie

~~„Nie umniejsza to potrzeby zagwarantowania rzeczywistego nadzoru publicznego i oceny wydajności usług kolejowych, do czego niezbędne są oparte na demokratycznych zasadach interwencja i udział wszystkich zainteresowanych podmiotów.”~~

Skreślenie tego zdania.

Wynik głosowania

Za: 118
Przeciw: 36
Wstrzymało się: 18
