

Joanna Raczyńska

Nowe regulacje w Unii Europejskiej dotyczące usług publicznych w kolejowym transporcie pasażerskim

Od drugiej połowy XX w. operatorzy lądowego transportu publicznego, zwłaszcza kolejowego, musieli utrzymywać nierentowne usługi, uwzględniając dokładnie uregulowaną politykę taryfową. Znaczne osłabienie kolei Wspólnoty w latach 60. z powodu konkurencji, jaką stworzył rozwijający się dynamicznie rynek samochodowy, miało również swoje konsekwencje w zmniejszeniu liczby pasażerów w regionalnych przewozach kolejowych (np. we Francji w latach 1964–1969 odnotowano zmniejszenie z 6,4 do 5,2 mld paskm). Lądowy, w tym kolejowy, transport publiczny stał się w całej Europie deficytowy. Operatorzy tego sektora występowali do państwa o zlikwidowanie zobowiązań lub bardziej systematyczne rekompensowanie kosztów.

Podstawową potrzebą stało się więc stworzenie mechanizmów regulacyjnych, które pozwalałyby na optymalizację procesów kontroli dotyczących przeznaczania środków publicznych dla operatorów świadczących usługi w interesie ogólnym na określonych warunkach dyktowanych bądź to określoną polityką taryfową, bądź to innymi czynnikami, z których na plan pierwszy wysunąć należy ciągłość, regularność oraz jakość i względy bezpieczeństwa (technicznego i publicznego), a także ochronę środowiska.

Pojęcie usług użyteczności publicznej

Pojęcie usługi użyteczności publicznej nie pojawia się w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską z 1957 r. W praktyce wspólnotowej pochodzi ono od wyrażenia „usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym”, które jest zapisane w art. 86 ust. 2. Nie jest ono jednak dokładnie zdefiniowane ani w Traktacie, ani w prawie wtórnym. Powszechnie uznaje się, że pojęcie to ma szersze znaczenie i odnosi się do usług rynkowych oraz nierynkowych, które państwa członkowskie lub Wspólnota podporządkowują szczególnym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych zgodnie z kryterium interesu gospodarczego.

Kwestia ram prawnych dotyczących zasad rekompensowania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych nie ogranicza się do transportu. Pojawia się ona w wielu innych sektorach i dlatego stanowi jeden z głównych elementów szerokiej dyskusji horyzontalnej prowadzonej w Komisji na temat usług użyteczności publicznej.

W Białej Księdze Komisji Europejskiej COM (2004) 374 na temat usług użyteczności publicznej, opublikowanej 12 maja 2004 r., wyciągnięto wnioski z aktualnie toczącej się dyskusji. W dokumencie tym zwraca się uwagę na kwestie związane ze sposobem skutecznego zapewnienia usług użyteczności publicznej na rynku wewnętrznym w oparciu o zbiór ogólnych zasad

uwzględnionych w politykach wspólnotowych. Podkreśla się również, że w odniesieniu do usług użyteczności publicznej obowiązki zostały podzielone pomiędzy Unię Europejską i państwa członkowskie. Księga przypomina także, że „określenie, organizacja, finansowanie i zarządzanie usługami użyteczności publicznej należy do właściwych władz krajowych, regionalnych i lokalnych”.

W punkcie 4.3 Komisja precyzuje:

„Zasadniczo państwa członkowskie posiadają szerokie uprawnienia w zakresie decydowania, w jaki sposób należy organizować usługi użyteczności publicznej. Wobec braku harmonizacji Wspólnoty, odpowiednie władze publiczne (...) posiadają w zasadzie swobodę decydowania o tym, czy dana usługa użyteczności publicznej będzie dostarczana przez nie lub czy jej świadczenie należy powierzyć innemu podmiotowi (...). Jednakże dostawcy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w tym dostawcy usług wewnętrznych, są przedsiębiorstwami, a tym samym podlegają zasadom konkurencji określonym w Traktacie”.

Biała Księga podkreśla również znaczenie regulacji sektorowych, które powinny skoncentrować się na „przemśle sieciowym, jak telekomunikacja, usługi pocztowe, transportowe i energetyczne o wyraźnym zasięgu transeuropejskim”. Transport stanowi zatem w tej analizie ważny sektor, jako że wspólnotowe zasady sektorowe zawierają bardzo rozwinięte ramy, mające na celu regulowanie dostarczania usług transportowych wszystkim obywatelom. Nowa inicjatywa Komisji Europejskiej, dotycząca nowego rozporządzenia [1], przyjmuje podejście sektorowe odpowiadające głównej linii przyjętej w ramach Białej Księgi.

Dotychczasowe ramy prawne Unii Europejskiej w zakresie usług publicznych w transporcie lądowym

W sektorze transportu zasady wspólnotowe pozwalają państwom członkowskim na wprowadzenie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych (*Public Service Obligation* – PSO), które oznaczają „zobowiązania, jakich zainteresowane przedsiębiorstwo transportowe biorąc pod uwagę swój interes gospodarczy, nie przyjęłoby lub nie przyjęłoby w takim samym zakresie lub na takich samych zasadach”. W transporcie lotniczym [2] lub morskim [3] prawodawstwo Wspólnoty wymaga przeprowadzenia procedury przetargowej na kontrakty na usługi publiczne. Pierwszym dokumentem dotyczącym sfery usług publicznych w transporcie lądowym była decyzja Rady 65/271 z 13.05.1965 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów wpływających na konkurencję w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludzie śródlądowej.

Kolejne regulacje w transporcie lądowym, w tym kolejowym, ograniczały się do zastosowania ścisłych metod obliczenia kwoty rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych na mocy art.

73 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 1957 r., który brzmi „Zgodna z niniejszym Traktatem jest pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej”.

Artykuł Traktatu wdrażany jest w ramach dwóch regulacji tj. rozporządzenia (EWG) nr 1107/70 dotyczące pomocy [4] oraz Rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 dotyczące usług publicznych [5]. Rozporządzenie 1191/69 ustanawia ramy ogólne mające zastosowanie do zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w transporcie lądowym i ustala metody obliczeniowe w odniesieniu do odpowiednich rekompensat. Pozwala państwom członkowskim na nałożenie lub utrzymanie szczególnych zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Jeżeli zobowiązania te powodują koszty operatora rozporządzenie nakłada na te państwa obowiązek ich rekompensowania. Podpisanie przez organ władzy państwowej umowy o świadczeniu usług publicznych nakłada na ten organ zobowiązanie wypłaty rekompensaty wyrównującej obciążenia finansowe, które mogą występować w przedsiębiorstwie transportowym w związku z ustaleniem lub zaaprobowaniem przez władze publiczne stawek dla szczególnej kategorii pasażerów czy towarów, lub na wyszczególnionych trasach, niezgodnych z komercyjnym interesem tego przedsiębiorstwa, co powoduje powstanie specjalnej taryfy.

Ponadto rozporządzenie ustala szczegółowe metody obliczeniowe w celu zapewnienia sprawiedliwych rekompensat. Rekompensata jest wypłacana, gdy różnica między wpływami z przewozów, których obowiązek dotyczy, a kosztami tych przewozów jest mniejsza od różnicy między wpływami i kosztami, które mogłyby być wytworzone przez te przewozy gdyby funkcjonowały one na zasadach rynkowych, biorąc pod uwagę zarówno koszty tych przewozów, które są przedmiotem obowiązku, jak i sytuację na rynku. Rekompensaty przyznane według tych metod są zwolnione z obowiązku informowania Komisji bez uprzedniej weryfikacji jakości ewentualnej pomocy państwa. Wymienione rozporządzenie nie stosuje się do operatorów świadczących głównie usługi o charakterze lokalnym lub regionalnym.

W 1991 r. wprowadzono kolejne rozporządzenie nr 1893/91 [6] zmieniające to z 1969 r., rozszerzające zakres stosowania do przewoźników miejskich, podmiejskich lub regionalnych, przyznając jednocześnie państwom członkowskim prawo na odstępstwo od tego przepisu. Jako zasadę ogólną przewiduje ono zastąpienie nakładania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych przez przyznawanie kontraktów na usługi publiczne, przy czym właściwe władze mogą nakładać ograniczenia na usługi o charakterze miejskim, podmiejskim i regionalnym oraz w zakresie taryf na rzecz szczególnych grup społecznych. Natomiast rozporządzenie to nie określa sposobu przyznawania kontraktów na usługi publiczne, w tym również nie rozstrzyga czy powinny być one przedmiotem przetargu.

Wpływ zmian w sektorze pasażerskiego transportu publicznego na projekty legislacyjne

Od czasu przyjęcia rozporządzeń z 1969 r. i 1991 r. sytuacja gospodarcza sektora lądowego pasażerskiego transportu publicznego uległa znacznym zmianom. Rynki niektórych państw członkowskich zaczęły otwierać się na konkurencję, uczynił to zarówno transport miejski, jak i kolejowy.

W 1986 r. w Zjednoczonym Królestwie otwarcie na konkurencję dotyczyło zniesienia praw wyłącznych, które obowiązywały w sektorze transportu autobusowego. Z wyjątkiem Londynu i Irlandii Północnej każdy operator może dostarczać takie usługi. Koszty wykonania usług się zmniejszyły, zmniejszyła się jednak również liczba pasażerów.

Pozostałe państwa członkowskiej byłej „piętnastki” otworzyły swoje rynki rozwijając raczej system tzw. „konkurencji regulowanej”, w którym właściwe władze przyznają wyłączne prawo na określony czas w ramach otwartego i przejrzystego przetargu, który może ustalić poziom usług, normy jakościowe i/lub taryfy.

System ten dobrze funkcjonuje i sprawdził się w ośrodkach miejskich (np. Sztokholm, Helsinki, Kopenhaga, Londyn, Lille) w odniesieniu do usług kolejowych o charakterze regionalnym (Lizbona, północ Niderlandów, niemieckie Länder) i w odniesieniu do usług transportu dalekobieżnego (autobusy w Hiszpanii, kolej w Szwecji). Zwykle konkurencja regulowana wiąże się ze zwiększeniem liczby pasażerów i zmniejszeniem kosztów [7]. W 2003 r. około 25% rynku lądowego transportu publicznego Unii Europejskiej zostało w ten sposób otwarte na konkurencję.

Otwarcie to doprowadziło *de facto* do powstania międzynarodowego rynku świadczenia usług transportu publicznego. Na początku najbardziej aktywnymi w poszukiwaniu kontraktów poza państwami, z których pochodziły było kilka prywatnych grup przemysłowych, takich jak Connex (F), Arriva (UK) i Concordia (N). Aktualnie ponad 50% obrotu pewnej liczby operatorów koncentruje się w innych krajach niż te, z których pochodzą. Dołączyły do nich grupy sektora publicznego, takie jak DB (D), NS (NL) i aby interweniować lub wziąć udział w działaniach na nowych rynkach w swoich krajach (np. RATP, operator transportu miejskiego w Paryżu, w Mulhouse czy Clermont-Ferrand) lub poza nimi (jak NS, niderlandzki krajowy operator kolejowy, który wygrał kontrakt na obsługę miejskiego transportu kolejowego w Liverpoolu).

Jednakże pomimo pojawienia się oferty konkurencyjnej operatorów w publicznym lądowym transporcie pasażerskim, która zaczęła zwiększać dynamikę transportu pasażerskiego, udział rynku transportu publicznego w dalszym ciągu się zmniejszał w obliczu szczególnej konkurencji samochodów. W latach 1970–2001 udział rynku samochodowego zwiększył się z 73,8% do 78,2%, natomiast udział zbiorowego transportu lądowego się zmniejszył z 24,7% do 16% [8]. Sytuacja ta podkreśliła potrzebę modernizacji transportu publicznego oraz zwiększenia jego efektywności w celu utrzymania lub nawet zwiększenia jego udziału w rynku oraz przyczynienia się do poprawy mobilności i ochrony środowiska.

Zmiany sytuacji gospodarczej sektora pasażerskiego transportu publicznego oraz otwarcie rynków transportu miejskiego i kolejowego niektórych państw członkowskich wymagały stworzenia takich ram prawnych dla zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które z jednej strony charakteryzowałyby się przejrzystością, z drugiej spowodowałyby, że rekompensaty nie byłyby kwalifikowane jako pomoc publiczna.

W istocie bowiem do końca lat 90., z powodu braku konkurencji ponadnarodowej, Unia Europejska nie zajmowała się sposobem przyznawania kontraktów na usługi publiczne. Po zgłoszeniu do sądów krajowych lub Komisji Europejskiej skarg przewoźników, którzy w ramach zaproszeń do składania ofert w innych państwach członkowskich nie otrzymali kontraktów, Komisja Europejska uznała za konieczne przyjęcie przepisów jedno-

znacznie regulujących konkurencję, zapewniając przejrzystość w sposobie przyznawania i warunków wykonywania kontraktów na usługi publiczne.

Realizację powyższego Komisja Europejska zaproponowała w 2000 r. w projekcie zmian do omawianych rozporządzeń z 1961 r. i 1991 r. Propozycja miała na celu rozwiązanie problemu niepewności prawnej, który dotknął ten sektor oraz ustanowienie systemu konkurencji, który zwiększyłby efektywność i atrakcyjność usług dla pasażerów. Mając ten cel na uwadze, projekt Komisji Europejskiej opierał się na kilku zasadach:

- uzgodnienia kontraktowe pomiędzy właściwymi władzami i operatorem lub operatorami zobowiązanym(-i) do świadczenia usług podczas przyznawania rekompensat finansowych lub praw wyłącznych;
- konieczność przeprowadzania okresowego przeglądu warunków kontraktu, a zatem ograniczenie okresu jego ważności;
- przetarg na kontrakty na usługi publiczne, z wyjątkiem przypadków, w których możliwe jest bezpośrednie przyznanie kontraktów (np. w przypadku kolei, z powodów bezpieczeństwa).

W wyniku dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie Unii Europejskiej, w szczególności propozycji wyjątkowych sytuacji, w których władza publiczna mogła podjąć decyzje o bezpośrednim przyznaniu kontraktu na usługi publiczne, bez procedury przetargowej, Komisja Europejska w 2002 r. złożyła zmodyfikowany projekt COM (2002/107), który uwzględniał część wniosków z tej dyskusji, w tym:

- wydłużenie okresu ważności kontraktów (8 lat w odniesieniu do transportu autobusowego, 15 lat w odniesieniu do transportu kolejowego);
- wydłużenie okresu przejściowego (8 lat);
- zmiana listy wyjątków w odniesieniu do obowiązku przetargu, a w szczególności zwiększenie (z 800 tys. euro na 3 mln euro) progu, poniżej którego możliwe jest bezpośrednie przyznanie kontraktów oraz zniesienie wyjątku na rzecz usług łączonych.

Prace nad tym dokumentem, szczególnie te prowadzone w Radzie, pokazały, że ze względu na różne doświadczenia związane z otwieraniem rynku przez poszczególne państwa członkowskie, wyrażają one rozbieżne poglądy w odniesieniu do stopnia liberalizacji rynku transportu lądowego. Część z nich, zaangażowana w otwarcie całości lub części sektora publicznego transportu lądowego, opowiadała się za propozycją Komisji Europejskiej. Inne, zwłaszcza te, w których utrzymywany jest znaczny monopol publiczny w tym sektorze, oceniały projekt negatywnie, będąc za utrzymaniem istniejącej sytuacji. Odrębnym punktem spornym między państwami członkowskimi, czyniącym uzyskanie ostatecznego porozumienia praktycznie niemożliwym, był zakres stosowania rozporządzenia i rodzajów transportu, które powinno ono objąć.

Niewątpliwie na kształt dyskusji toczącej się na temat propozycji Komisji Europejskiej znowelizowania rozporządzeń z 1969 r. i 1991 r. znaczny wpływ miała sprawa Altmark Trans GmbH rozpatrywana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Sprawa dotyczyła konfliktu dwóch niemieckich autobusowych przewoźników transportu publicznego, z których jeden otrzymał zezwolenie na prowadzenie przewozów bez przeprowadzenia procedury przetargowej, drugi zaś zakwestionował przyznanie tego kontraktu

i złożył skargę w sprawie rekompensat, które otrzymał jego konkurent od władz publicznych.

Sprawa ta stała się okazją do wyjaśnienia wątpliwości co do tego, czy rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w różnych sektorach gospodarki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu. W wyroku z lipca 2003 r. Trybunał określał w jaki sposób postanowienia Traktatu w zakresie pomocy państwa stosują się do usług publicznych generalnie oraz w szczególności do transportu publicznego. Wbrew pewnym oczekiwaniom wyrok w sprawie Altmark nie pociąga za sobą fundamentalnych zmian w sektorze transportu.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2003 r. potwierdza, w odniesieniu do sektora lądowego transportu pasażerskiego, że otwarcie rynków transportowych na konkurencję przewoźników z innych państw członkowskich i przyznawanie rekompensaty przewoźnikom transportu publicznego może mieć wpływ na wymianę między państwami członkowskimi a ich ewentualną kwalifikację jako pomocy państwa musi rozstrzygać Komisja Europejska. Wyrok stwierdza również, że istnieje zbiór szczególnych zasad odnoszących się do wypłacania zainteresowanym operatorom rekompensat: zasady, o których mowa w art. 73 Traktatu oraz w odpowiednim prawie wtórnym (rozporządzenia 1191/69, 1192/69 i 1107/70), potwierdzając, że art. 73 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 86 ust. 2 Traktatu. Z tego powodu rekompensaty niezgodne z art. 73, który został wdrożony przez rozporządzenia 1107/70 i 1191/69, nie stanowią pomocy państwa zgodnej z Traktatem w oparciu o art. 86 ust. 2 lub każde inne postanowienie Traktatu.

Wyrok potwierdza zatem, że rekompensaty na rzecz transportu publicznego wynikają z rozporządzenia 1191/69 dotyczącego usług publicznych. Państwa członkowskie, które nie stosują tych zasad, nie dotrzymują zobowiązań do właściwego stosowania prawa wspólnotowego. Ponadto rekompensaty sprzeczne z tymi przepisami mogą zostać zakwalifikowane jako pomoc państwa i uznane za niezgodne z Traktatem.

Na koniec, wyrok odróżnia sytuację państw członkowskich, które wprowadziły możliwość odstępstwa od przepisów rozporządzenia w sektorze transportu lokalnego. W tym przypadku rekompensaty, które nie spełniają tzw. „czterech warunków Altmark”, tj.:

- przedsiębiorstwo będące beneficjentem odpowiada za wykonanie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które są jasno określone;
- metoda rekompensowania jest ustalana z wyprzedzeniem w sposób przejrzysty i obiektywny;
- rekompensata nie przekracza kosztów spowodowanych wykonaniem zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych;
- w przypadku braku procedury przetargowej rekompensata ustalana jest na podstawie porównania ze „średnim przedsiębiorstwem, dobrze zarządzanym i odpowiednio wyposażonym”;

muszą być zakwalifikowane jako pomoc państwa, na którą pozwolenie może wydać Komisja¹⁾.

Ta sytuacja prawna wprowadza duże utrudnienia, ponieważ z jednej strony rozporządzenie 1191/69, mające zastosowanie do większości rekompensat na rzecz transportu publicznego, nie odpowiada już rzeczywistości gospodarczej sektora, a z drugiej

¹⁾ Komisja może wydać pozwolenie na ten rodzaj pomocy wyłącznie na podstawie rozporządzenia 1107/70 (patrz art. 3 ust. 1).

strony w przypadku odstępstwa od zasad dla transportu lokalnego, bardzo trudno jest sprawdzić przestrzeganie „czterech kryteriów Altmark”, gdyż analiza czwartego kryterium jest zupełnie niedostosowana do specyfiki sektora.

W tym sektorze jedynie przyjęcie nowego rozporządzenia, które ustalałoby przejrzyste ramy do przyznawania kontraktów i wypłacania rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych, umożliwi uniknięcie niepewności prawnej.

Nowe propozycje uregulowań Komisji Europejskiej w zakresie usług publicznych w transporcie lądowym

Uwzględniając dyskusję nad projektami z 2000 r. i 2002 r., dyskusję związaną z Białą Księgą z 12.05.2004 r. COM (2004)374 na temat skutecznego zapewnienia usług publicznych na rynkach wewnętrznych Unii Europejskiej, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Altmark, Komisja Europejska przygotowała zupełnie nowy projekt rozporządzenia [9].

Według Komisji ma on na celu ustalenie ram prawnych dla środków interwencyjnych właściwych władz – przyznanie praw wyłącznych i rekompensat związanych ze zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych – mających największy wpływ na konkurencję i wymianę pomiędzy państwami członkowskimi.

We wniosku Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej podkreśla się, że jej zamierzeniem było „wzmocnienie zasad sprawiedliwości, przejrzystości oraz jawności, zapewnienie bezpieczeństwa prawnego, przy jednoczesnym zachowaniu specyfiki usług użyteczności publicznej, głównego elementu modelu europejskiego”.

W ramach podziału obowiązków pomiędzy Komisję Europejską i państwa członkowskie propozycja zakłada uproszczenie i uelastycznienie zapisów rozporządzenia oraz uwzględnienie w większym stopniu zasady pomocniczości.

Uproszczenie odzwierciedla się przede wszystkim w próbie wyjaśnienia zaproponowanych mechanizmów oraz w zmniejszeniu liczby artykułów. Dotyczy to w szczególności przyznawania kontraktów, których zawarcie nadal uznaje się za obowiązkowe w przypadku świadczenia usług publicznych. W przypadku bowiem, gdy właściwe władze podejmują decyzję o przyznaniu wybranemu operatorowi prawa wyłącznego lub rekompensaty, niezależnie od jej charakteru, w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, muszą to zrobić w ramach kontraktu na usługi publiczne.

Obecny projekt, w odróżnieniu do poprzedniego z 2002 r., który pozwalał na przyznawanie kontraktów na usługi publiczne na podstawie złożonych mechanizmów porównywania jakości z pominięciem formalnej procedury przetargowej, proponuje tylko dwa sposoby przyznawania kontraktów: procedurę przetargową i przyznanie bezpośrednie, tj. przyznanie operatorowi kontraktu z pominięciem wszelkiej procedury przetargowej. Ta druga możliwość może być wykorzystywana w ściśle określonych przypadkach, mianowicie:

- decyzji właściwych władz w odniesieniu do kolejowego transportu regionalnego i dalekobieżnego;
- decyzji właściwych władz na poziomie lokalnym w odniesieniu do operatora wewnętrznego, pod warunkiem jednak, że realizuje on całość swoich działań w zakresie publicznego transportu pasażerskiego na terytorium tychże władz i nie bierze udziału w przetargu organizowanym poza tym terytorium;

- średnia wartość roczna usług publicznych wynosi poniżej 1 mln euro lub dotyczą one rocznego świadczenia usług transportowych na odległość mniejszą niż 300 tys. km;

- przerwania świadczenia usług lub nieuchronnego ryzyka powstania takiej sytuacji; jednakże przyznanie takiego kontraktu nie może przekroczyć czasu potrzebnego właściwym władzom na zorganizowanie nowej procedury przyznawania kontraktów, i w żadnym razie nie przekracza roku.

W celu umożliwienia bezpośredniego przyznawania kontraktów, rozporządzenie definiuje pojęcia operatora wewnętrznego, właściwych władz na poziomie lokalnym oraz regionalnego, czy dalekobieżnego transportu kolejowego. W przypadku definicji operatora i kontraktu na usługi publiczne są one określone w sposób ujmujący całość stosunków prawnych pomiędzy władzami i operatorami.

W ramach dążeń do uproszczenia regulacji Komisja zaproponowała aby kontrakty na usługi publiczne w sposób jasny i przejrzysty określały parametry, na podstawie których należy obliczać rekompensatę. Parametry te określane są w taki sposób, aby każda rekompensata w żadnym razie nie mogła przekroczyć kwoty koniecznej do pokrycia kosztów netto realizacji każdego zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi dochodów w posiadaniu operatora, jak również rozsądnego zysku.

W przypadku niezastosowania procedury przetargowej Komisja przygotowała załącznik opisujący zasady rekompensowania. Celem tego załącznika jest ustalenie obiektywnych, przejrzystych i realistycznych metod opartych na odpowiednio ustanowionych zasadach prawa wspólnotowego (brak nadmiernej rekompensaty i wzajemnego subsydiowania, rozdzielenie rachunków, koszty rzeczywiste, promowanie jakości i efektywności).

Ostateczna ocena czy przyznane rekompensaty są zgodne z rozporządzeniem należy do Komisji, która jeśli uzna to za niezbędne występuje z pisemnym wnioskiem do państwa członkowskiego o dostarczenie wszystkich informacji, na podstawie których takiej oceny dokonuje.

Uznając, iż obecnie liczne usługi transportu lądowego, stanowiące konieczność z punktu widzenia interesu ogólnego, nie pozwalają na prowadzenie działalności handlowej, Komisja uznała, że w celu zapewnienia świadczenia tych usług, właściwe władze państw członkowskich muszą mieć możliwość zastosowania takich mechanizmów, jak: przyznanie operatorom praw wyłącznych, przyznanie operatorom rekompensaty finansowej oraz określenie ogólnych zasad w zakresie obsługi transportu publicznego, mających zastosowanie do wszystkich operatorów.

W celu organizacji usługi publicznej w zakresie transportu w sposób jak najbardziej odpowiadający potrzebom mieszkańców, Komisja, uwzględniając, że za organizację sieci transportu publicznego odpowiadają właściwe władze, przyznała im możliwość wolnego wyboru operatora transportu publicznego na warunkach przewidzianych w rozporządzeniu. W celu zapewnienia stosowania zasady przejrzystości, równego traktowania konkurencyjnych operatorów, proporcjonalności i wzajemnego uznawania, po przyznaniu rekompensat lub wyłącznych praw, konieczne jest określenie w kontrakcie zawierającym pomiędzy właściwymi władzami i wybranym operatorem charakteru zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i przyznanej kompensaty.

Uelastycznienie zapisów rozporządzenia polega również na uznaniu możliwości dostarczania usług transportu publicznego

przez właściwe władze lub przez operatora wewnętrznego (jak wspomniano wcześniej z pominięciem procedury przetargowej). Możliwość ta ściśle zależy jednak od większej przejrzystości i od opracowania dokładnych kryteriów mających zastosowanie w odniesieniu do rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych. Podlega ona również warunkowi geograficznego podziału uprawnień w odniesieniu do działań właściwych władz lub operatora wewnętrznego. Uznanie możliwości samodzielnego świadczenia usług transportowych, która może być stosowana niezależnie od rodzaju transportu (autobus, tramwaj, metro, pociąg, usługi połączone...), związane jest ze zmniejszeniem listy wyjątków w odniesieniu do obowiązku zastosowania procedury przetargowej w przypadku kontraktów na usługi publiczne (szczególnie usunięcie wyjątków na rzecz bezpośredniego przyznawania kontraktów na usługi metra lub kolei podmiejskiej).

Pewną elastyczność proponuje się również w odniesieniu do okresu ważności kontraktów oraz w wydłużeniu okresu przejściowego dla kolejowych usług transportowych. Zdając sobie sprawę z faktu, iż kontrakty długoterminowe mogą prowadzić do zamknięcia rynku na zbyt długi okres, zmniejszając tym samym pozytywne skutki konkurencji, oraz mając na uwadze maksymalne ograniczenie zakłóceń konkurencji przy jednoczesnym utrzymaniu jakości usług, Komisja uznała, że kontrakty na świadczenie usług publicznych powinny być czasowe. Okres ważności kontraktów jest ograniczony i nie przekracza ośmiu lat w odniesieniu do usług autobusowych oraz piętnastu lat w odniesieniu do usług transportu kolejowego. W przypadku, gdy transport kolejowy stanowi ponad 50% wartości danych usług, okres ważności kontraktów na usługi publiczne, które dotyczą kilku rodzajów transportu jest ograniczony do piętnastu lat.

Przywduje się możliwość dłuższych kontraktów w przypadku, gdy operator musi inwestować w aktywa, których czas amortyzacji jest wyjątkowy. W razie konieczności zatem, przy uwzględnieniu warunków amortyzacji środków trwałych, okres ważności kontraktów może być przedłużony maksymalnie o połowę, jeżeli operator zapewnia elementy środków trwałych, jednocześnie mających znaczenie dla wszystkich środków trwałych potrzebnych do realizacji usług transportowych, stanowiących przedmiot kontraktu na usługi publiczne i związanych wyłącznie z usługami transportowymi, które stanowią przedmiot tego kontraktu.

Jeśli chodzi o okres przejściowy, Komisja zaproponowała aby przez okres pięciu lat od daty wejścia w życie rozporządzenia przynajmniej połowa kontraktów na usługi publiczne w zakresie transportu kolejowego, według wartości, przyznawana była w zgodzie z jego zapisami. Natomiast przez okres dziesięciu lat od daty wejścia w życie rozporządzenia wszystkie kontrakty powinny być przyznawane zgodnie z nim. Dla transportu autobusowego okresy przejściowe wynoszą odpowiednio cztery i osiem lat. W odniesieniu do kontraktów na usługi publiczne, które dotyczą kilku rodzajów transportu, mają zastosowanie okresy przejściowe przewidziane dla transportu kolejowego, pod warunkiem jednak, że stanowi on ponad 50% wartości danych usług.

Zasada pomocniczości uwzględniona została szczególnie w podejściu dotyczącym definicji transportu regionalnego lub dalekobieżnego oraz poprzez utrzymanie progu, poniżej którego możliwe jest bezpośrednie przyznawanie kontraktów.

Zgodnie z proponowaną definicją „transport regionalny lub dalekobieżny” to usługa transportowa, która nie odpowiada na zapotrzebowanie na transport ośrodka miejskiego lub aglomeracji

lub połączeń między aglomeracją i jej przedmieściami. Natomiast o progu w ujęciu wartościowym i rocznego limitu kilometrów wspomniano przy omawianiu przypadków, w jakich istnieje możliwość przyznawania kontraktów bez zastosowania procedury przetargowej.

Komisja daje również więcej swobody władzom publicznym w celu szczegółowego opracowania procedury przetargowej. W ten sposób nie ustala listy kryteriów selekcji, które muszą brać pod uwagę właściwe władze przy przyznawaniu kontraktów na usługi publiczne. Komisja postanowiła również nie ustanawiać, wyłącznie dla sektora lądowego transportu publicznego, szczególnych zasad dotyczących podwykonawstwa lub nadużycia dominującej pozycji, co – jak pokazały dyskusje na ten temat – spowodowałoby zbyt dużą sztywność.

Z tego samego powodu w swoim nowym wniosku Komisja postanowiła nie reagować w sprawie określenia odpowiedniego poziomu jakości transportu publicznego, czy informowania pasażerów. W ten sposób Komisja zamierza w bardziej odpowiedni sposób uznać różne podejścia w tym zakresie, ustalając jednocześnie spójne ramy prawne.

W rozporządzeniu przyjmuje się, że w przypadku, gdy władza publiczna postanawia powierzyć zadanie świadczenia usług użyteczności publicznej, musi ona dokonać wyboru operatora w poszanowaniu prawa wspólnotowego w zakresie kontraktów publicznych i koncesji, o których mowa w art. 43–49 Traktatu WE, jak również zasad przejrzystości i równego traktowania. Przepisy rozporządzenia stosuje się, bez uszczerbku dla zobowiązań mających zastosowanie do władz publicznych na mocy dyrektyw dotyczących udzielania zamówień publicznych w przypadku, gdy kontrakty na usługi publiczne objęte są zakresem ich stosowania.

Z uwagi na fakt, że niektóre przetargi wymagają od właściwych władz określenia i opisanie złożonych systemów, w przypadku przyznawania kontraktów muszą być one upoważnione do negocjowania, po złożeniu ofert, szczegółów z częścią lub ze wszystkimi potencjalnymi operatorami.

Opinia Komitetu Regionów oraz stanowisko Rady Unii Europejskiej w sprawie projektu rozporządzenia oraz inne komentarze nt. projektu rozporządzenia

Projekt Komisji Europejskiej rozpatrywany był dotychczas przez Radę Unii Europejskiej oraz Komitet Regionów. Ten ostatni w lutym 2006 r. na sesji plenarnej omawiał ten projekt przyjmując stosowną opinię. Według niej proponowane rozporządzenie sprzyjać będzie ujednoczeniu i wyjaśnieniu warunków konkurencji w zakresie świadczenia usług transportu zbiorowego oraz zniesieniu niepewności prawnej dzięki zapewnieniu większej przejrzystości w zakresie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i zapłaty za nie.

Komitet w swej opinii wyraził natomiast zdziwienie, że w żadnym zapisie Komisja Europejska nie uzasadnia wyboru najbardziej wiążącego wspólnotowego instrumentu prawnego, jakim jest rozporządzenie. Ponadto Komitet stwierdza, że z uwagi na dużą różnorodność sytuacji występujących w państwach członkowskich, w projekcie rozporządzenia proponuje się nieraz nieprecyzyjne definicje, powierzając państwom członkowskim odpowiedzialność za ich doprecyzowanie na własnym terytorium. Uwaga ta dotyczyła w szczególności definicji terytorium miejskiego, w przypadku którego strefy o określonym zapotrzebowa-

niu na usługi transportowe rzadko pokrywają się z obszarami podlegającymi danym kompetentnym władzom.

Co się tyczy zawierania kontraktów na świadczenie usług publicznych, Komitet Regionów uznał, że pozwalają one na przejrzyste określenie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i ich kosztów. Pozytywnie ocenił również fakt, że rozporządzenie zachowuje neutralność w odniesieniu do celów społecznych i terytorialnych jakie realizuje każdy właściwy organ władzy.

W odniesieniu do organizacji usług Komitet wyraził zadowolenie z poszanowania zasady pomocniczości i faktu, że projekt rozporządzenia pozostawia samorządom terytorialnym niezbędną margines elastyczności, tak aby te mogły zaspokoić specyficzne i złożone potrzeby lokalne w zakresie publicznych usług transportowych oraz iż mają one swobodę wyboru sposobu zarządzania tymi usługami, przy zachowaniu ich odpowiedzialności za organizację świadczenia usług objętych kontraktem.

Komitet potwierdził także swoją przychylność dla otwarcia rynków sektora lokalnego transportu publicznego zgodnie z zasadami „konkurencji regulowanej”, która podkreśla konieczność spełnienia potrzeb najbardziej wrażliwych członków społeczeństwa, tj. na przykład tych, którzy mieszkając w mniej uprzywilejowanych okolicach poszukują zatrudnienia.

Negatywnie natomiast ocenił wyłączenie transportu miejskiego z zakresu rozporządzenia oraz iż nie ma ono zastosowania do usług transportu publicznego świadczonych z wykorzystaniem śródlądowych dróg wodnych, skoro zostały one włączone do sieci lokalnego transportu publicznego.

Jeśli chodzi o zapisy rozporządzenia dotyczące podmiotów świadczących usługi transportowe, Komitet stwierdził, że nie hamuje ono prywatnej inicjatywy na rynkach transportu pasażerskiego poddanych deregulacji na szczeblu krajowym, co powinno pozwolić uniknąć powstawaniu nowych, monopolistycznych struktur w lokalnym transporcie publicznym, a tym samym uniknąć wykluczenia z rynku małych i średnich przedsiębiorstw.

Komitet poparł również włączenie kolejowego transportu regionalnego i dalekobieżnego do postanowień dotyczących bezpośredniego przyznawania kontraktów. Podkreślił jednocześnie, że dla tych rodzajów transportu w rozporządzeniu nie przewidziano żadnych ram prawnych, jeśli chodzi o formę bezpośredniego przyznawania kontraktów na świadczenie usług publicznych. Może się bowiem zdarzyć, iż przedsiębiorstwa będą jednocześnie wykonywać kontrakty udzielone im bezpośrednio, jak i stawać do przetargów. Zważywszy, że oszacowanie „sprawiedliwej” rekompensaty bez przeprowadzenia przetargu jest bardzo trudne, należałoby wprowadzić regularne i niezależne kontrole powiązań między spółkami zależnymi, które wykonują kontrakt przyznany im bezpośrednio, a tymi, które realizują kontrakt udzielony im po wygranym przetargu.

W drugiej połowie 2005 r. prace nad projektem Komisji Europejskiej rozpoczęła grupa robocza ds. transportu Rady Unii Europejskiej. Efektem tych prac było wypracowanie porozumienia politycznego Rady i Komisji w czerwcu 2006 r. [10], które znalazło odzwierciedlenie w zapisach wspólnego stanowiska Rady z listopada 2006 r. [11].

W ramach porozumienia politycznego ustalono, iż rozporządzenie obejmuje krajowy i międzynarodowy pasażerski transport kolejowy, szynowy i autobusowy. Również żegluga śródlądowa może być objęta jego zakresem, pod warunkiem, że usługi te są zintegrowane w szerszą miejską, podmiejską lub regionalną sieć

pasażerskiego transportu publicznego. Ponadto ustalono, iż transport towarowy jest wyłączony z rozporządzenia, podobnie jak koncesje na roboty budowlane zdefiniowane w dyrektywach o zamówieniach publicznych.

W przypadku transportu towarowego, istniejące kontrakty na usługi publiczne będą ważne jeszcze przez okres czterech lat. Po tym okresie będą musiały być notyfikowane w Komisji zgodnie z generalnymi zasadami pomocy publicznej.

W porozumieniu uzgodniono zmiany dotyczące definicji. W przypadku „władzy lokalnej” przyjęto, że oznacza ona dowolną właściwą władzę, której geograficzny obszar uprawnień nie jest obszarem krajowym, a nie jak wcześniej proponowała Komisja, geograficzny obszar kompetencji o charakterze lokalnym.

Wykreślono definicję transportu regionalnego i dalekobieżnego oraz operatora wewnętrznego, stosując te pojęcia przy konkretnych przepisach. Wprowadzono natomiast, między innymi ze względu na rozszerzenie zakresu o żeglugę śródlądową, określenie zintegrowanego transportu publicznego, które oznacza powiązane ze sobą usługi komunikacyjne na określonym obszarze geograficznym z pojedynczą służbą informacyjną, planem biletowym i rozkładem jazdy.

Jeśli chodzi o świadczenie usług w ramach obowiązku służby publicznej, to podobnie jak w projekcie Komisji Europejskiej, również Rada uznała, że będą one mogły być realizowane w zamian za rekompensatę lub/i prawo wyłączności jedynie w ramach kontraktu na usługę publiczną. Wyjątek stanowią obowiązki taryfowe, które mogą być kompensowane poza kontraktem, jednakże muszą być zgodne z zasadami ogólnymi stanowiącymi załącznik do rozporządzenia.

Rada wprowadziła pewne zmiany w odniesieniu do zapisów dotyczących kwoty rekompensaty, tak aby nie mogła ona przekroczyć kwoty wymaganej do pokrycia skutku finansowego poniesionych kosztów, wygenerowanych przychodów oraz rozsądnego zysku operatora usług publicznych. W ramach rodzajów kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznych Rada rozszerzyła je o opłaty za infrastrukturę i koszty niezbędnych instalacji. Ma to szczególne znaczenia dla państw członkowskich, w których stawki dostępu są relatywnie wysokie.

Modyfikacje Rady dotyczą również propozycji Komisji odnośnie stworzenia przejrzystej hierarchii stosowania przepisów dotyczących przetargów, jako jednej z form przyznawania kontraktów. Zgodnie z tymi zmianami kontrakty na usługi publiczne muszą być przyznawane zgodnie z zasadami ustanowionymi w rozporządzeniu. Natomiast kontrakty usługowe lub kontrakty na usługi publiczne określone w dyrektywie 2004/17/EC lub 2004/18/EC dla publicznych usług autobusowego lub tramwajowego transportu pasażerskiego będą przyznawane zgodnie z procedurami z powyższych dyrektyw w przypadkach, gdy nie są one objęte koncesjami.

Znaczne zmiany we wspólnym stanowisku Rady objęły również kwestie dotyczące wydłużania trwania kontraktu w celu pokrycia kosztów dużych inwestycji. Pozostawiając dotychczasową możliwość przedłużenia czasu obowiązywania kontraktu maksymalnie o 50% w przypadku, jeśli operator usługi publicznej dostarcza składniki majątkowe, które są znaczące w stosunku do całości składników majątkowych potrzebnych do wykonywania usług transportu pasażerskiego objętych kontraktem, rozszerzono ją również na tzw. regiony zewnętrzne, jeśli uzasadniają to koszty wynikające z konkretnej sytuacji geograficznej.

Ponadto uznano, że jeśli uzasadnia to amortyzacja kapitału w zakresie inwestycji w wyjątkową infrastrukturę, tabor czy pojazdy i jeśli kontrakt na usługi publiczne jest przyznawany w ramach sprawiedliwej, konkurencyjnej procedury przetargowej, to może on mieć dłuższy okres obowiązywania. Jednak dla takich przypadków, w celu zapewnienia pełnej transparentności, właściwa władza zobowiązań jest przekazać Komisji informacje o zawartym kontrakcie w ciągu roku po jego zawarciu, podając uzasadnienie dłuższego okresu jego obowiązywania.

Wspólne stanowisko Rady z listopada 2006 r. wprowadza także wiele zmian w zapisach rozporządzenia dotyczących zasady przyznawania kontraktów. Najważniejsze z nich to:

- warunkiem bezpośredniego przyznania kontraktu przez właściwą władzę lokalną operatorowi wewnętrznemu jest, oprócz sprawowania nad nim kontroli (poprzez reprezentację w organach administracyjnych, zarządzających lub nadzorczych, strukturę własności, skuteczny wpływ i kontrolę nad decyzjami strategicznymi oraz zarządczymi), prowadzenie przez niego działalności w zakresie publicznego transportu pasażerskiego w obrębie terytorium tejże właściwej władzy lokalnej oraz nieuczestniczenie w konkurencyjnych przetargach na świadczenie publicznych usług transportu pasażerskiego organizowanych poza terytorium władzy lokalnej;

- istnieją wyjątki od wspomianej wyżej zasady, tj. operator może uczestniczyć w procedurze przetargowej (domyślnie na i/lub poza swoim terytorium) na dwa lata przed końcem kontraktu przyznanego mu bezpośrednio, pod warunkiem, że kontrakt, który przyznano mu bezpośrednio jako operatorowi wewnętrznemu, będzie w przyszłości przyznawany zgodnie z procedurą przetargową oraz że operator wewnętrzny nie jest stroną żadnego innego bezpośrednio przyznanego kontraktu na usługi publiczne;

- w przypadku braku właściwej władzy lokalnej, zasady opisane powyżej będą odnosić się do władzy narodowej w stosunku do obszaru geograficznego nie będącego obszarem narodowym, pod warunkiem, że operator wewnętrzny nie uczestniczy w konkurencyjnych przetargach na dostarczanie publicznych usług transportu pasażerskiego organizowanych poza obszarem, dla którego został przyznany kontrakt na usługi publiczne;

- utrzymując możliwość bezpośredniego przyznania kontraktu w przypadkach gdy jego średnia roczna wartość wynosi poniżej 1 mln euro lub dotyczy on dostarczania rocznie mniej niż 300 tys. km publicznych usług transportowych, rozszerzono je o kontrakty przyznawane małym i średnim przedsiębiorstwom dysponującym nie więcej niż 20 pojazdami; progi dla MŚP wynoszą odpowiednio 1,7 mln euro i 500 tys. km.

- w przypadku zakłócenia usług można zastosować tzw. środek awaryjny w postaci bezpośredniego przyznania kontraktu, jednakże nie może on przekroczyć okresu 2 lat (w projekcie Komisji 1 rok).

W odniesieniu do okresu przejściowego Rada Unii Europejskiej zaproponowała zupełnie nowe rozwiązania, według których:

- państwa członkowskie mają obowiązek stopniowego spełniania zapisów rozporządzenia podczas okresu przejściowego i składania raportów Komisji;

- w przypadku transportu kolejowego kontrakty mają być zawierane zgodnie z zapisami rozporządzenia w ciągu 12 lat od jego wejścia w życie;

- wyjątek stanowią:

- kontrakty zawarte przed czerwcem 2000 r. według procedury przetargowej, które pozostają ważne do końca okresu, na jaki zostały zawarte (niezależnie jak długi jest to okres);
- kontrakty zawarte przed czerwcem 2000 r. poprzez bezpośrednie przyznanie, mogą trwać do końca swej ważności, ale nie dłużej niż 30 lat;
- kontrakty zawarte po czerwcu 2000 r. i przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia na podstawie procedury przetargowej mogą trwać do końca swej ważności, ale nie dłużej niż 30 lat;
- kontrakty zawarte po czerwcu 2000 r. i przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia na podstawie bezpośredniego przyznania mogą trwać do końca swej ważności, pod warunkiem, że okres na jaki je zawarto jest porównywalny z przyznanymi limitami (dla transportu kolejowego 15 lat);
- w sytuacji, gdy skrócenie czasu trwania kontraktu doprowadziłoby do niepewności prawnej lub konsekwencji ekonomicznych może on trwać do końca okresu, na jaki go zawarto.

Po opublikowaniu wspólnego stanowiska Rady Unii Europejskiej, CER (*Community of European Railway and Infrastructure Companies*) wydała 12 grudnia 2006 r. komunikat prasowy pod znamiennym tytułem *Rozporządzenie nt. usług publicznych: pewien postęp przy ignorowaniu realiów w państwach Europy Centralnej i Wschodniej*.

W komunikacie tym CER docenia fakt, że udało się Radzie ostatecznie odblokować tekst rozporządzenia o usługach o charakterze służby publicznej w transporcie kolejowym i drogowym. Po sześciu latach trudnych negocjacji, Rada ostatecznie ustaliła wspólne stanowisko, które wyjaśnia warunki na jakich mogą być organizowane publiczne usługi transportowe w Unii Europejskiej. CER dostrzega, że wniesione przez Radę poprawki wprowadzają stosowane obecnie słownictwo biznesowe, jednakże uznaje również, iż całkowicie zlekceważono konkretną sytuację transportu kolejowego w centralnej i wschodniej Europie, uznając, że pod tym względem, tekst ten stanowi krok wstecz w porównaniu do obecnej sytuacji prawnej, regulowanej rozporządzeniem 1191/69.

Johannes Ludewig, dyrektor wykonawczy CER cytowany w tym komunikacie, powiedział, że tekst nie rozpoznaje problemu niedostatecznej rekompensaty kolei z tytułu usług publicznych, zajmując się jedynie przypadkami nadmiernej rekompensaty. W centralnej i wschodniej Europie większość kolei nie otrzymuje stosownej zapłaty za usługi zalecone przez władze publiczne. W rezultacie są one zmuszone do równoważenia strat wynikających z publicznego zakresu usług dochodami wytworzonymi w działalności komercyjnej, powodując tym zagrożenie dla swej rentowności finansowej.

Komunikat podkreśla, że w tej sytuacji bardzo ważne zadanie staje przez Parlamentem Europejskim, tym bardziej, że projekt rozporządzenia jest tekstem „wrażliwym” politycznie i dotyczy około 80–90% kolejowych przewozów pasażerskich. Dyrektor J. Ludewig podkreślił, iż ma nadzieję, że parlamentarzyści uwzględnią rzeczywistość nowych państw członkowskich, gdyż dotychczas wydaje się, że tekst rozporządzenia dotyczy tylko części Unii Europejskiej.

Dyskusja w Parlamencie Europejskim nt. stanowiska Rady Unii Europejskiej miała miejsce 22 stycznia 2007 r. na posiedze-

niu Komitetu Transportu i Turystyki (TRAN Committee). W dyskusji najczęściej pojawiały się wypowiedzi dotyczące:

■ *Różnych opinii nt. bezpośredniego przyznawania kontraktów dla kolei*

Prezentowane były zdania, według których mimo negatywnych opinii dotyczących bezpośredniego przyznawania kontraktów w sektorze kolejowym, wspólne stanowisko Rady UE jest właściwą podstawą do uzyskania w tej sprawie konsensusu. Są też tacy, którzy uważają, że mimo tego, iż zasadnym byłoby wznowienie debaty na ten temat, należy skoncentrować się nad przyjęciem rozporządzenia.

Wielu parlamentarzystów uznało, iż kolej nie powinna być zwolniona z procedury przetargowej, w szczególności po odrzuceniu przez Parlament rozszerzenia liberalizacji przewozów pasażerskich na rynki krajowe.

Odnosnie liberalizacji przewozów krajowych pojawił się również komentarz, iż istotnym jest gwarantowana jakość, solidność i dostępność usług publicznych, co niekoniecznie musi się wiązać z otwarciem rynku. Przytoczono jako przykład transport autobusowy w Zjednoczonym Królestwie, gdzie w przypadku Londynu sektor rozwija się, mimo, że jest regulowany, w przeciwieństwie do Manchesteru, gdzie transport autobusowy jest „katastrofalny” choć nie podlegający żadnym ograniczeniom.

■ *Jednoznacznego, wspólnego stanowiska odnośnie pewności prawnej, jaką powinno gwarantować rozporządzenie*

Według opinii niektórych postów Komisja powinna jasno określić swoje stanowisko, co do uznawania rozporządzenia za *lex specialis*, w szczególności w kontekście stosowania dyrektyw dotyczących zamówień publicznych, tym bardziej, że rozporządzenie odnosi się zarówno do sektora państwowego, jak i prywatnego.

Inni podkreślali, iż kwestią priorytetową powinno być zagwarantowanie pewności prawnej, ale nie widzą potrzeby utrzymywania *lex specialis*. Ważne jest przejrzyste określenie powiązań między rozporządzeniem i dyrektywami w sprawie zamówień publicznych.

■ *Potrzeby zapewnienia ochrony małych i średnich przedsiębiorstw*

Podnosząc kwestię operatorów wewnętrznych, za bardzo istotne uznano potrzebę ochrony MŚP, tym bardziej, że jak stwierdzono, oferują one usługi wysokiej jakości.

■ *Przejrzystości w zapisach rozporządzenia dotyczących podwykonawstwa*

Wskazywano, iż podwykonawców powinno również obowiązywać stosowanie odpowiednich standardów, tj. oni także powinni być objęci rozporządzeniem.

Pojawia się również problem rozróżnienia między podzleceniem w ramach holdingu oraz zleceniem podwykonawstwa części zadań kontraktowych.

■ *Określenia ram czasowych dla implementacji rozporządzenia*
Uznając, że zarówno ostateczne terminy wdrożenia, jak i okresy przejściowe są zbyt długie, pojawiały się opinie popierające szybkie ustalenie harmonogramu wdrażania rozporządzenia.

■ *Jakości usług*

Podnoszono kwestię włączenia do rozporządzenia listy wymagań odnośnie jakości usług publicznych, tj. powrotu do propozycji, które pojawiły się w Parlamencie w ramach pierwszego czytania.

Opisana krótką wymiana poglądów była pierwszą dyskusją w ramach drugiego czytania rozporządzenia w Parlamencie Europejskim. Kalendarz dalszych prac przewiduje przedstawienie pro-

jektu na posiedzeniu Komitetu TRAN w ostatnich dniach lutego 2007 r., a miesiąc później głosowanie poprawek zgłoszonych przez europarlamentarzystów. Na trzecią dekadę kwietnia planuje się natomiast głosowanie wprowadzonych przez parlamentarzystów poprawek na sesji plenarnej.

Powiązanie z projektem zmian do dyrektywy 91/440 dotyczących liberalizacji rynku przewozów pasażerskich

Propozycja Komisji Europejskiej zgłoszona w ramach tzw. trzeciego pakietu kolejowego dotyczyła otwarcia rynków dla pasażerskich przewozów międzynarodowych od 1 stycznia 2010 r. łącznie z kaboatażem. Było to wypełnienie zapisów przyjętej w kwietniu 2004 r. dyrektywie 2004/51/WE zmieniającej dyrektywę 91/440/WE w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty. Zakłada się w niej, że 2010 r. będzie terminem „umożliwiającym wszystkim operatorom przygotowanie się we właściwy sposób do otwarcia rynku dla międzynarodowych usług transportowych”. Należy jednak uznać, że termin ten opiera się zasadniczo na doświadczeniach dotychczasowych piętnastu państw Unii Europejskiej, natomiast nie uwzględniają uwarunkowań istniejących w nowych państwach członkowskich.

Właśnie w tym kontekście bardzo istotna jest ochrona usług realizowanych w ramach kontraktów służby publicznej. Projekt Komisji Europejskiej zakładał bezwarunkowe ograniczenie kaboatażu w przypadku zachwiania równowagi ekonomicznej usług zdefiniowanych w kontraktach służby publicznej. Uznano bowiem, że zagadnienie przewozów wykonywanych w ramach służby publicznej jest bardzo ważne z punktu widzenia społecznej roli jaką pełni. Jest to zarówno jeden z podstawowych obowiązków państwa, jak i jeden z elementów gwarantujących ich wykonywanie przez państwo. Liberalizacja dostępu do tego segmentu rynku mogłaby spowodować zakłócenia w jego funkcjonowaniu.

Pojawiające się w ramach pierwszego czytania projektu Komisji w Parlamencie Europejskim postulaty, włączenia do trzeciego pakietu kolejowego projektu rozporządzenia dotyczącego usług publicznych w transporcie kolejowym i drogowym pokazują jak duże znaczenie przywiązuje się do tego segmentu rynku.

W swoim stanowisku w sprawie liberalizacji rynku międzynarodowych przewozów kolejowych Rada Unii Europejskiej uwzględniła dwie kwestie: z jednej strony otwarcia rynku, z drugiej natomiast – ochrony usług transportu publicznego. W celu uzyskania równowagi Rada uzupełniła wniosek Komisji Europejskiej o trzy elementy, uwzględniając tym samym kilka poprawek zgłoszonych przez Parlament w pierwszym czytaniu:

- procedury służącej określeniu, czy otwarcie rynku międzynarodowych kolejowych usług pasażerskich stanowi zagrożenie dla usług transportu publicznego;
- wyjaśnienie sposobów przyznawania prawa dostępu;
- przepis, zgodnie z którym państwa członkowskie będą mogły nakładać opłaty za międzynarodowe kolejowe usługi pasażerskie.

W celu wyjaśnienia, kiedy można ograniczać prawo dostępu, Rada przewidziała procedurę służącą określeniu, czy międzynarodowe kolejowe usługi pasażerskie mogłyby prowadzić do naruszenia równowagi ekonomicznej usług transportu publicznego. Istotny element tej procedury dotyczy przeprowadzenia przez organ kontrolny obiektywnej ekonomicznej analizy wpływu międzynarodowych kolejowych usług pasażerskich na usługi transportu publicznego.

Dla zwiększenia elastyczności przy podejmowaniu decyzji w sprawie przyznania prawa dostępu Rada zaproponowała, aby po wcześniejszym stwierdzeniu, iż równowaga ekonomiczna usług transportu publicznego zostanie naruszona, istniało kilka sposobów ograniczania prawa dostępu do międzynarodowych kolejowych usług pasażerskich. Zgodnie z zasadami równości i niedyskryminacji Rada podkreśliła, że państwa członkowskie mogą przyznać lub zmienić prawo dostępu, a także odmówić takiego prawa, w tym również poprzez nałożenie opłaty na podmiot gospodarczy świadczący nową międzynarodową usługę pasażerską.

W niektórych państwach członkowskich kolejowe usługi pasażerskie przynoszące zyski biorą udział – poprzez nakładane na nie opłaty – w finansowaniu nierentownych usług transportu publicznego. Rada zaproponowała, aby takie opłaty mogły być również pobierane od przedsiębiorstw kolejowych, którym przyznano prawo dostępu. Taki obowiązek udziału w finansowaniu usług publicznych byłby ograniczony do terytorium państwa członkowskiego, w którym pobierana jest opłata. Ponadto opłata ta nie powinna zagrażać ekonomicznej opłacalności międzynarodowych usług pasażerskich. Zdaniem Rady dzięki możliwości wspierania usług transportu publicznego poprzez nakładanie opłat za międzynarodowe kolejowe usługi pasażerskie, państwa członkowskie zyskują większe pole manewru pozwalające na otwarcia rynku, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony usług publicznych.

W stanowisku Rady przewidziano również, że jeżeli państwo członkowskie postanowi nakładać takie opłaty, to jest ono zobowiązane dostarczyć Komisji niezbędne informacje.

W ramach drugiego czytania Parlament Europejski podtrzymał stanowisko Rady odnośnie zapewnienia spójności przepisów rozporządzenia o usługach publicznych z zasadą otwarcia usług pasażerskich na konkurencję. Zgadając się co do konieczności wprowadzenia stosownej procedury do określenia wpływu usług międzynarodowych na realizację usług o charakterze służby publicznej wprowadził zmianę określenia „równowaga ekonomiczna usług transportu publicznego” (equilibrium) na „zdolność utrzymania się na rynku” tych usług (viability).

Parlament poparł również stanowisko Rady co do pobierania opłat przez właściwe władze za pasażerskie międzynarodowe usługi pasażerskie, będące w ich kompetencji i przeznaczania tych opłat na finansowanie zobowiązań z tytułu usług publicznych, realizowanych na podstawie kontraktu zawartego zgodnie z prawem wspólnotowym. Podkreślono jednocześnie, że pobieranie opłat z góry będzie realizowane z poszanowaniem prawa wspólnotowego, w szczególności zasad sprawiedliwości, przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności.

Propozycje nowych uregulowań w kontekście polskich przepisów dotyczących usług publicznych w transporcie kolejowym

W polskim prawodawstwie zagadnienia związane z transportem publicznym uregulowane są przepisami wielu ustaw i rozporządzeń. W przypadku transportu kolejowego najważniejsze z nich to Ustawa o transporcie kolejowym z 28.03.2003 r. (Dz.U. 03.86.789, z późn. zmianami), oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 21.04.2004 r. w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich (Dz.U. 04.95.953) oraz z 5.12.2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników (Dz.U. 00.107.1131).

Przepisy te, łącznie z regulacjami dotyczącymi innych niż kolej środków transportu, tworzą pewien system prawny funkcjonowania transportu publicznego. Najważniejsze elementy tego systemu stanowią przepisy dotyczące ustanowienia organizatorów transportu publicznego, zasad dostępu operatorów do rynków usług przewozowych oraz zasad finansowania usług przewozowych.

Zgodnie z cytowanymi uregulowaniami prawnymi organizacja i finansowanie regionalnego transportu pasażerskiego kolejją w ramach usług publicznych należy do zadań własnych samorządów wojewódzkich. Zadanie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich o charakterze służby publicznej finansowane jest ze środków własnych samorządu województwa (podatek CIT i PIT) na podstawie umowy zawieranej między organem jednostki samorządu terytorialnego a przewoźnikiem.

W ramach zmian do Ustawy o transporcie kolejowym z grudnia 2005 r. do usług publicznych zaliczane są również kolejowe przewozy pasażerskie wykonywane w połączeniach międzywojewódzkich, w których nie obowiązuje rezerwacja miejsc. Usługi te są dotowane z budżetu państwa, ale mogą być również dotowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Tryb wyboru przewoźnika określają przepisy o zamówieniach publicznych, uwzględniające możliwość zawarcia kontraktu na podstawie procedury przetargowej lub negocjacji z jednym przewoźnikiem przy zastosowaniu tzw. „trybu z wolnej ręki”. W praktyce większość kontraktów jest obecnie zawierane w oparciu o negocjacje.

Rekompensatę stanowią środki przeznaczone przez władze samorządowe na pokrycie deficytu wynikającego z obowiązku świadczenia usług publicznych. Deficyt stanowi różnicę między dochodem ze sprzedaży biletów i dotacjami z budżetu państwa z tytułu ulg taryfowych a kosztami realizacji usług publicznych. Jednakże należy zwrócić uwagę, że praktycznie w każdym województwie deficyt jest wyższy od rekompensat władz samorządowych. Poziom rekompensaty określany jest przez władze samorządowe w formie uchwały budżetowej na dany rok, a następnie zatwierdzany przez sejmik samorządowy danego województwa.

Dotychczas kontrakty na świadczenie usług publicznych zawierane były na rok (wyjątek stanowi województwo małopolskie, gdzie podpisano umowę 2-letnią). W grudniu 2005 r. wprowadzono zmianę do Ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którą organ samorządu terytorialnego i przewoźnik wybrany do świadczenia usług publicznych obowiązani są zawrzeć umowę ramową na okres nie krótszy niż 3 lata, w terminie 3 miesięcy od dokonania wyboru przewoźnika.

Z momentem wejścia w życie rozporządzenia będzie ono bezpośrednio obowiązywało we wszystkich państwach członkowskich, w tym w Polsce. Niezbędne więc będzie dokonanie stosownych zmian w ustawach i rozporządzeniach, które regulują obecnie kwestie związane z funkcjonowaniem transportu publicznego w Polsce, tak aby polskie prawo było spójne z przyszłym prawem wspólnotowym. Chodzi między innymi o uregulowanie takich kwestii, jak: obowiązki i kompetencje właściwych władz, tryb wyboru przewoźnika, zasady finansowania transportu publicznego.

Nowe propozycje uregulowania w krajach Wspólnoty kwestii usług publicznych w transporcie lądowym, w szczególności mając na uwadze fakt, że wiele spraw pozostawia się państwom członkowskim do uregulowania w prawodawstwie krajowym, są

okazją do tworzenia sprawnego, efektywnego i odpowiadającego potrzebom społeczeństwa transportu publicznego, bowiem tylko taki pozwala na realizowanie w dziedzinie transportu zasady zrównoważonego rozwoju.

Z tego też względu usługi publiczne w transporcie powinny być w sposób jednoznaczny unormowane w przepisach prawa, np. w ramach jednej ustawy o transporcie publicznym, która z jednej strony określałaby zadania tych usług jako obowiązku użyteczności publicznej i zasady dostępu operatorów do tego rynku usług, z drugiej zaś zapewniała trwałe i stabilne zasady jego funkcjonowania.

Podsumowanie

Świadczenie publicznych usług transportowych oraz ich organizacja w państwach członkowskich Wspólnoty różni się znacznie ze względu na różnorodność potrzeb i tradycji. Różnice te, mimo, że bazują na tych samych przepisach prawa wspólnotowego, dotyczą takich kwestii, jak: organizowanie usług publicznych, miejsce tych usług w systemie transportowym danego państwa, liczba przewoźników na rynku, procedura przyznawania kontraktów, formy i warunki rekompensaty, czas trwania kontraktu.

Niewątpliwie rozwiązania w zakresie usług publicznych, funkcjonujące od wielu lat w państwach byłej „piętnastki”, realizowane są na podstawie ram prawnych zapewniających przewoźnikom ochronę. Nie można tego powiedzieć o nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie kwestie te wymagają jeszcze wprowadzenia stosownych rozwiązań, w szczególności w zakresie zapewnienia właściwego poziomu rekompensat oraz takich okresów obowiązywania kontraktów, które umożliwią długofalowe planowanie i podejmowanie decyzji inwestycyjnych.

Opracowanie zatem nowego rozporządzenia dostosowanego do aktualnych realiów i spełniającego te wymagania jest bardzo trudne. Tworząc zharmonizowane przepisy dla wszystkich państw członkowskich powinny zostać uwzględnione aspekty gospodarcze i polityczne każdego z nich. Należy mieć nadzieję, że trwająca od wielu lat dyskusja w Komisji Europejskiej, Radzie Unii Europejskiej oraz w Parlamencie nad nowymi przepisami dotyczącymi sektora publicznych usług transportowych, doprowadzi ostatecznie do wyboru rozwiązań satysfakcjonujących wszystkich jego uczestników.



Literatura

- [1] *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego – COM (2005)319 z 20.07.2005 r.*
- [2] *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2408/92 z 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzspółnotowych tras lotniczych (Dz.U. L 240 z 24.8.1992, s. 1).*
- [3] *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3577/92 z 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski). Dz.U. L 364 z 12.12.1992, s. 7.*
- [4] *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1107/70 z 4 czerwca 1970 r. w sprawie przyznawania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej.*
- [5] *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 w sprawie działań podejmowanych przez państwa członkowskie dotyczących wypełniania obowiązków nieodłącznie związanych ze służbą publiczną w przewozach kolejami, drogami i śródlądowymi drogami wodnymi.*
- [6] *Rozporządzenie 1893/91 w sprawie działań podejmowanych przez państwa członkowskie dotyczących wypełniania obowiązków nieodłącznie związanych ze służbą publiczną w przewozach kolejami, drogami i śródlądowymi drogami wodnymi.*
- [7] *Report on public transport contracting.* Colin Buchanan and partners, 2002, rozdział 2 (http://europa.eu.int/comm/energy/en/fa_2_fr.html).
- [8] *UE energia i transport w liczbach.* 2003.
- [9] *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego kolejowego i drogowego – COM (2005)319 z 20.07.2005 r.*
- [10] *Revised proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on public passenger transport services by rail and by road – Political agreement 12.06.2006 no 10395.*
- [11] *Wspólne stanowisko Rady przyjęte przez Radę z myślą o przyjęciu regulacji Parlamentu Europejskiego i Rady o publicznych usługach kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylecia regulacji Rady (EEC) nr 1191/69 i 1107/70 z 30 listopada 2006 r.*

tts prenumerata 2007

Cena miesięcznika w prenumeracie

Rodzaj prenumeraty	Liczba egzemplarzy	Cena prenumeraty [zł]		
		kwartalna	półroczna	roczna
Zwykła	1	87,00	174,00	348,00
	2 lub więcej – każdy po	75,00	150,00	300,00
Z bonifikatą dla studentów i uczniów*	1	43,50	87,00	174,00
Ze zleceniem wysyłki za granicę**	Europa	(poczta zwykła)		96,00 euro
		(poczta lotnicza)		108,00 euro
	poza Europę	(poczta lotnicza)		120,00 USD

Konto bankowe
PKO BP I O/Łódź
nr 08 1020 3352 0000 1802 0012 8074
EMI-PRESS

91-360 Łódź, ul. Motylowa 3/25

Korespondencja

EMI-PRESS

90-955 Łódź 8, skrytka pocztowa 103

tel./fax +48 042 633 37 51

e-mail: tts@emipress.com.pl

* Wymagane jest przesłanie kopii legitymacji studenckiej bądź uczniowskiej.

** W przypadku innych walut obowiązują kursy przeliczeniowe w dniu dokonania wpłaty. Prenumeratę z wysyłką za granicę można opłacić także w Polsce w złotych, według aktualnego przelicznika walut.