KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.7.2025 r.
COM(2025) 368 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

na temat wykonania dyrektywy 2012/34/UE zmienionej dyrektywą (UE) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Wprowadzenie

W niniejszym sprawozdaniu dokonano przeglądu wykonania dyrektywy 2012/34/UE[1] („dyrektywa”), zmienionej dyrektywą (UE) 2016/2370[2] („dyrektywa w sprawie zarządzania infrastrukturą kolejową”), w sektorze kolejowym zgodnie z wymogami art. 63 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE. Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie przeglądu kluczowych kwestii i problemów związanych z wdrażaniem dyrektywy. Nie uwzględniono w nim jednak wyczerpująco wszystkich krajowych środków wykonawczych i nie przesądza ono stanowiska, jakie Komisja może zająć w przyszłych postępowaniach sądowych.

Jak przewidziano w art. 63 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE w sprawozdaniu ocenia się w szczególności: 1) rozwój przewozów kolejami dużych prędkości i istnienie praktyk dyskryminacyjnych w odniesieniu do dostępu do linii dużych prędkości; oraz 2) czy w odniesieniu do zarządców infrastruktury będących częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo utrzymują się praktyki dyskryminacyjne lub inne formy zakłóceń konkurencji. Analiza rynku kolei dużych prędkości w kontekście niniejszego sprawozdania z wdrażania stanowiła również podstawę do opracowania komunikatu w sprawie kolei dużych prędkości[3], który zostanie przyjęty przez Komisję.

Rozwój kolei uważa się za nieodzowny element dekarbonizacji transportu, ponieważ kolej jest jednym z najbardziej efektywnych rodzajów transportu. W 2022 r. kolej odpowiadała za 7,2 % unijnego transportu pasażerskiego i 11,9 % unijnego transportu towarowego, a jednocześnie wytworzyła zaledwie 0,3 % emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu. Kolej odpowiada jedynie za 1,8 % końcowego zużycia energii w transporcie w UE.

Sprawozdanie to pokazuje, że rozwój prawdziwie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego nadal napotyka pewne przeszkody. Jednak ze względu na opóźnienia w transpozycji do prawa krajowego dyrektywy w sprawie zarządzania infrastrukturą kolejową, skutki pandemii COVID-19 oraz kryzys energetyczny w ostatnich latach[4] nie jest jeszcze możliwe dokonanie kompleksowej oceny wpływu dyrektywy na rynek kolejowy. Na obecnym etapie potrzebne byłyby bardziej szczegółowe dowody, aby uzasadnić przedstawienie nowych wniosków ustawodawczych. Ukierunkowane interwencje w kwestiach wskazanych w niniejszym sprawozdaniu są jednak możliwe w drodze konkretnych działań w ramach polityki lub zmian innych aktów, takich jak akty wykonawcze, akty delegowane lub wytyczne.

Komisja doceniła wkład zainteresowanych stron w niniejsze sprawozdanie, przedstawiony w załączniku A do dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu, i uwzględni go w ewentualnych dalszych działaniach.

---

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 32.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową, Dz.U. L 352 z 23.12.2016, s. 1.

[3] Komunikacja kolejowa dużych prędkości, w przygotowaniu.

[4] Komisja Europejska, Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector [Wpływ pandemii COVID-19 na stabilność finansową sektora kolejowego] (2024).

Sprawozdanie nie zawiera danych liczbowych dotyczących najnowszych zmian na rynku. Obszerny przegląd, w tym statystyki, można jednak znaleźć w załączniku C do dokumentu roboczego służb Komisji.

2. Transpozycja

Dyrektywę zmieniono ostatnio w 2016 r. dyrektywą w sprawie zarządzania infrastrukturą kolejową, która dotyczy zarówno otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich, jak i zarządzania infrastrukturą kolejową. Komisja monitorowała transpozycję dyrektywy do prawa krajowego i wszczęła przeciwko państwom członkowskim szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Połowa tych postępowań dotyczyła państw członkowskich, które nie zgłosiły Komisji w terminie środków transpozycji. Druga połowa dotyczyła niezgodności, tj. przypadków nieprawidłowej transpozycji dyrektywy. Niezgodności najczęściej występowały w następujących obszarach (wymienionych w kolejności według częstotliwości występowania niezgodności):

- zarządzanie przez zarządców infrastruktury;
- ramy pobierania opłat;
- rola organu regulacyjnego;
- przyznawanie praw dostępu do infrastruktury;
- alokacja zdolności przepustowej infrastruktury;
- wydawanie licencji.

Więcej szczegółowych informacji na temat postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego można znaleźć w załączniku B do dokumentu roboczego służb Komisji.

3. Wdrożenie najważniejszych przepisów

a. Otwarcie rynku

Jak wynika z niedawno opublikowanego przez Komisję badania[5], otwarcie rynku wydaje się mieć pozytywne skutki dla klientów.

Ze wstępnych wyników opartych na wcześniejszych doświadczeniach z otwierania krajowych rynków pasażerskich wynika, że tam, gdzie pasażerowie mieli kilka możliwości, usługi kolejowe stały się tańsze, a kolej zaczęła jeździć częściej.

Uzupełniając proces stopniowego otwierania rynku, dyrektywa zachęciła przewoźników kolejowych do lepszego reagowania na potrzeby klientów i zwiększenia opłacalności, wzmacniając rolę kolei w przyspieszeniu ograniczania emisji z transportu i ograniczania przepełnienia.

Zgodnie z obowiązującymi ramami regulacyjnymi UE świadczenie powszechnie dostępnych usług pasażerskich może zostać ograniczone tylko wtedy, gdy badanie równowagi ekonomicznej (EET), zgodnie z art. 11 dyrektywy, wykaże, że nowe przewozy pasażerskie

[5] Komisja Europejska, „Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers" [Badanie cen usług transportu pasażerskiego i towarowego dla klientów końcowych], (2024).

zagroziłyby równowadze ekonomicznej usługi publicznej wykonywanej na tej samej lub alternatywnej trasie. Badanie równowagi ekonomicznej stanowi wyjątek od otwarcia rynku i należy z niego odpowiednio korzystać. Stosowanie badania równowagi ekonomicznej budzi szereg obaw: od powiadomienia z 18-miesięcznym wyprzedzeniem o nowych usługach, wymaganego na mocy art. 38 ust. 4 dyrektywy, po niespójną interpretację rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/1795 ustanawiającego procedurę i kryteria stosowania badania równowagi ekonomicznej[6].

Przystępność cenowa i wygoda pozostają kluczowymi czynnikami decydującymi o wyborze kolei przez pasażerów zamiast innych rodzajów transportu, a konkurencyjność transportu kolejowego wciąż wymaga poprawy. Ponadto w Unii Europejskiej wdrożono już środki, które jedynie częściowo pokrywają koszty zewnętrzne bardziej emisyjnych rodzajów transportu, w szczególności unijny system handlu uprawnieniami do emisji.

Świadczenie usług transgranicznych nadal stanowi wyzwanie ze względu na problemy z interoperacyjnością i koordynacją zdolności przepustowej. Kwestie te mogą być szczególnie kłopotliwe dla nowych podmiotów i małych przedsiębiorstw typu start-up, które muszą polegać na wielu partnerach. Nocne przewozy kolejowe, które charakteryzują się ujemnymi lub bardzo ograniczonymi marżami zysku, są szczególnie trudne do uruchomienia.

Nadal istnieją znaczne bariery wejścia w odniesieniu do wszystkich przewozów pasażerskich i bariery te nie zawsze są uwzględniane w przepisach UE.

Dostępność taboru kolejowego ma zasadnicze znaczenie dla świadczenia usług transportu kolejowego. Zakup nowego taboru jest kosztowny i wymaga długiego czasu dostawy, w szczególności w przypadku taboru pasażerskiego. Stanowi to wyzwanie, zwłaszcza dla mniejszych przewoźników i zupełnie nowych podmiotów wchodzących na rynek, które często mają trudności z finansowaniem swoich inwestycji w przeciwieństwie do zasiedziałych dużych przewoźników i ich spółek zależnych.

W przeciwieństwie do sektora transportu towarowego, w którym otwarcie rynku nastąpiło znacznie wcześniej, a rynek leasingowy miał czas, by się rozwinąć, w sektorze pasażerskim nie są jeszcze dostępne dobrze funkcjonujące rynki leasingu lub używanego taboru pasażerskiego. Przewoźnicy aktywni w sektorze pasażerskim mogą preferować złomowanie taboru zamiast jego odsprzedaży, aby nie sprzyjać konkurentom. W niektórych przypadkach dostępność używanego taboru jest dodatkowo ograniczona ze względu na konieczność dostosowania starych materiałów do najnowszych przepisów (np. w przypadku taboru zawierającego azbest). W obowiązującej dyrektywie nie odniesiono się do tej bardzo istotnej bariery wejścia na rynek.

Rozdrobniony system sprzedaży biletów i brak wspólnych biletów zmniejszają atrakcyjność podróży koleją dla pasażerów[7]. Oprócz ukierunkowanego przeglądu rozporządzenia (UE)

[6] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/1795 z dnia 20 listopada 2018 r. ustanawiające procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE, Dz.U. L 294 z 21.11.2018, s. 5.

[7] Art. 13a dyrektywy 2012/34/UE stanowi: „Komisja monitoruje rozwój rynku kolejowego w zakresie wprowadzania i stosowania zintegrowanych systemów informacji i systemów wspólnego biletu oraz ocenia konieczność podjęcia działań na poziomie Unii, z uwzględnieniem inicjatyw rynkowych". Ponadto art. 12 rozporządzenia 2021/782 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym przewiduje pewne obowiązki przedsiębiorstw kolejowych w zakresie oferowania wspólnych biletów.

2021/782 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym Komisja pracuje obecnie nad konkretnymi inicjatywami w tym zakresie (na przykład dotyczącymi zarówno cyfrowych usług w zakresie mobilności multimodalnej, jak i jednolitego cyfrowego systemu rezerwacji/sprzedaży biletów).

Zmiany wprowadzone dyrektywą w sprawie zarządzania infrastrukturą kolejową były mniej istotne dla kolejowych przewozów towarowych, które od 2007 r. funkcjonują na w pełni otwartym rynku UE. Ostatnie wydarzenia na rynku kolejowych przewozów towarowych nie są jednak tak zachęcające, a przesunięcie międzygałęziowe w kierunku kolei jeszcze nie nastąpiło. W rzeczywistości różne segmenty rynku kolejowych przewozów towarowych wykazują różną dynamikę. Na przykład transformacja gospodarki europejskiej powoduje przesunięcie popytu na transport z towarów masowych – takich jak węgiel, chemikalia, metale podstawowe i produkty ropopochodne – w kierunku transportu kontenerowego. Ogólnie dobre wyniki intermodalnego transportu kolejowego w ostatnich latach zostały zatem zupełnie zniwelowane przez spadek transportu masowego, który stanowi podstawę działalności w zakresie kolejowych przewozów towarowych. Przedsiębiorstwo zajmujące się przewozem jednowagonowym również boryka się z trudnościami ze względu na jego koszty oraz złożoność.

Jednym z najistotniejszych czynników sukcesu sektora kolejowych przewozów towarowych jest dostępność dobrej jakości zdolności przepustowej sieci, która umożliwia przewoźnikom kolejowym szybkie reagowanie na wnioski rynkowe i świadczenie niezawodnych usług spedytorom. Obecnie kolejowe przewozy towarowe mają niski priorytet w alokacji zdolności przepustowej kolei (przy czym pierwszeństwo ma transport pasażerski) i w związku z tym ponoszą największe szkody z powodu tymczasowych ograniczeń zdolności przepustowej wynikających z prac konserwacyjnych i remontowych. Aspekty zarządzania zdolnością przepustową omówiono bardziej szczegółowo w lit. e) poniżej.

Inną kluczową kwestią jest finansowanie infrastruktury i przewidywalność tego finansowania, ponieważ zarządcy infrastruktury muszą opracować biznesplany, by zapewnić wystarczający poziom inwestycji w transport kolejowy. Konieczna jest zatem dalsza analiza wdrażania art. 8, który określa wymogi dotyczące finansowania zarządców infrastruktury.

Ponadto kompleksowa ocena skutków otwarcia rynku powinna również uwzględniać aspekty społeczne, w tym: (i) bezpieczeństwo zatrudnienia; (ii) warunki pracy; oraz (iii) w bardziej ogólnym ujęciu, zrównoważoność sektora. Niedobór wyspecjalizowanego personelu kolejowego jest dobrze znanym problemem.

b. Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej i usług świadczonych w tych obiektach

Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej i usług świadczonych w tych obiektach ma zasadnicze znaczenie dla świadczenia usług transportu kolejowego.

Rozróżnienie między infrastrukturą kolejową a obiektami infrastruktury usługowej nie zawsze jest rozumiane w ten sam sposób przez różne zainteresowane strony, a ten brak wspólnego rozumienia ma wpływ na egzekwowanie przepisów dotyczących dostępu i pobierania opłat. Brak precyzyjnej i użytecznej definicji konkretnych elementów infrastruktury lub obiektów

infrastruktury usługowej utrudnia również jednoznaczne zaklasyfikowanie tych elementów i zastosowanie odpowiednich przepisów. Problematyczne jest również połączenie niejasnych definicji i braku kompleksowości (na przykład odnośnie do tego, co należy uznać za usługę dodatkową lub pomocniczą w kontekście załącznika II). W niektórych przypadkach na tym samym terenie znajduje się więcej niż jeden obiekt lub w tym samym obiekcie świadczona jest więcej niż jedna usługa, co powoduje niepewność co do obowiązujących przepisów (główne przykłady to porty, ciężkie i lekkie usługi w zakresie utrzymania w obiektach kolei dużych prędkości oraz wielofunkcyjne terminale towarowe).

Ograniczona jest również dostępność informacji na temat obiektów infrastruktury usługowej i dostępności usług świadczonych w tych obiektach, zgodnie z wymogami rozporządzenia wykonawczego (UE) 2017/2177 dotyczącego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją[8].

Ponadto w unijnych ramach regulacyjnych brakuje przepisów zapobiegających dyskryminacyjnym praktykom stosowanym przez obiekty infrastruktury usługowej będące własnością przedsiębiorstw kolejowych o ugruntowanej pozycji, w przypadku gdy korzystanie z tych obiektów infrastruktury usługowej może mieć kluczowe znaczenie dla konkurentów przedsiębiorstw kolejowych w kontekście świadczenia usług kolejowych.

c. Wydawanie licencji

Jako repozytorium powiadomień od krajowych organów wydających licencje (art. 24 ust. 8) Agencja Kolejowa Unii Europejskiej (ERA) w znacznym stopniu przyczyniła się do oceny przez Komisję przepisów dotyczących wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, podkreślając kwestie związane z: (i) powiadomieniami (opóźnienia, rozbieżne interpretacje procedur, ograniczona cyfryzacja); (ii) brakiem informacji na temat różnych krajowych ram odpowiedzialności cywilnej; oraz (iii) współzależnościami między przedmiotową dyrektywą a dyrektywą (UE) 2016/798 (dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei)[9]. Komisja zauważyła, że zainteresowanym stronom brakuje jasności co do tego, czy spółka zależna lub oddział przedsiębiorstwa kolejowego może korzystać z licencji swojej spółki dominującej. Zainteresowane strony odniosły się do: (i) potencjalnej niejasności w interpretacji niektórych dokumentów wymaganych do wykazania zdolności finansowej, wymienionych w załączniku III; oraz (ii) braku odniesienia do obecnych standardów sprawozdawczości finansowej.

Ponadto ERA zgłosiła również problemy napotkane w związku ze wzorem powiadomienia i procedurą określoną w rozporządzeniu wykonawczym (UE) 2015/171[10].

d. Pobieranie opłat

[8] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/2177 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 307 z 23.11.2017, s. 1.
[9] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona), Dz.U. L 138 z 26.5.2016, s. 102.
[10] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/171 z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie niektórych aspektów procedury wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, Dz.U. L 29 z 5.2.2015, s. 3.

Zarządcy infrastruktury przyjmują różne podejścia do kwestii opłat za dostęp do infrastruktury (TAC), w szczególności w odniesieniu do ustalania podwyżek i określania segmentów rynku, w których stosuje się TAC. Zainteresowane strony: (i) zwróciły uwagę na brak koordynacji między zarządcami infrastruktury w zakresie TAC stosowanych na trasach międzynarodowych w odniesieniu do transgranicznych przewozów kolejowych; oraz (ii) zgłosiły różne interpretacje i różne sposoby stosowania części dyrektywy dotyczących pobierania opłat, w związku z załącznikami V i VI. Z tego powodu Komisja przyjęła wytyczne[11], aby zapewnić jasność co do istniejących zobowiązań prawnych, a także przykłady najlepszych praktyk i zmian zaobserwowanych na różnych rynkach kolejowych UE.

Zainteresowane strony zgłaszają także trudności, jakie napotykają zarządcy infrastruktury podczas gromadzenia danych od przedsiębiorstw kolejowych na potrzeby obliczenia TAC, jak również brak jasności w koncepcji kosztów bezpośrednich wprowadzonej w art. 30 i wyszczególnionej w rozporządzeniu (UE) 2015/909[12]. Krajowe organy regulacyjne odgrywają ważną rolę w monitorowaniu i egzekwowaniu przepisów w tym zakresie.

e. Zarządzanie zdolnością przepustową

Obecne zasady zarządzania zdolnością przepustową infrastruktury kolejowej określono w dyrektywie. Dowody wskazują, że obecne ramy nie obejmują w równym stopniu wszystkich segmentów rynku kolejowego. W szczególności w przypadku transportu towarowego i transportu transgranicznego występują trudności z osiągnięciem zdolności przepustowej odpowiedniej pod względem ilości i jakości, która pozwoli zaspokoić potrzeby klientów.

W 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego te przepisy[13], w którym wprowadzono: (i) nowy wieloletni cykl planowania; (ii) lepszą koordynację transgraniczną; oraz (iii) szersze wykorzystanie zachęt gospodarczych, oceny wyników i narzędzi cyfrowych. Wniosek, który jest obecnie przedmiotem negocjacji w ramach rozmów trójstronnych, zastąpi istniejące ramy prawne jednolitymi, bezpośrednio stosowanymi ramami dla całej sieci kolejowej UE.

Zainteresowane strony systematycznie wspominają o zarządzaniu ruchem i planowaniu utrzymania jako czynnikach mających istotny wpływ na rozwój transportu kolejowego, a w niektórych przypadkach zauważają, że wymogi dyrektywy w tych kwestiach są niejasne lub stosowane nierównomiernie. Jako istotne źródła zakłóceń wymienia się również niewłaściwe kryteria ustalania priorytetów dla ruchu międzynarodowego, ograniczony i nieterminowy dostęp do planowania robót oraz ograniczenia przepustowości. Niektórzy uważają, że jedynie włączenie zarządzania ruchem i planowania utrzymania do podstawowych funkcji zapewniłoby niezależność zarządców infrastruktury, natomiast inni obawiają się, że mogłoby to spowodować większą nieelastyczność krytycznych operacji. Wielu uważa, że należy zwiększyć skuteczność zachęt do osiągania lepszych wyników przez zarządców

[11] Komunikat Komisji – Wytyczne interpretacyjne dotyczące ustalania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, Dz.U. C, C/2025/2606, 7.5.2025.
[12] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu, Dz.U. L 148 z 13.6.2015, s. 17.
[13] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej w jednolitym europejskim obszarze kolejowym, zmieniającego dyrektywę 2012/34/UE i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 – COM/2023/443 final.

infrastruktury. Umowy ramowe umożliwiają przedsiębiorstwom kolejowym opracowywanie długoterminowych biznesplanów, ale nie mogą powodować niepewności (np. co do odnowienia tych umów ramowych) ani być wykorzystywane do blokowania wejścia na rynek. Według organów regulacyjnych rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/545 w sprawie umów ramowych obecnie nie zapobiega tym zagrożeniom[14].

f. Organy regulacyjne

Prawidłowy rozwój rynku kolejowego wymaga silnych i niezależnych organów regulacyjnych. Dotyczy to w szczególności konkurencji i obecności przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Aby móc wykonywać istotne oraz szerokie obowiązki określone w dyrektywie, organy regulacyjne muszą dysponować niezbędnym wykwalifikowanym personelem i środkami finansowymi. Dyrektywa traktuje te kwestię dość ogólnie, pozostawiając państwom członkowskim swobodę decydowania zarówno o mechanizmie finansowania, jak i liczebności pracowników, które muszą być „proporcjonalne do znaczenia sektora kolejowego w danym państwie członkowskim".

Zdolność organów regulacyjnych do egzekwowania przepisów zależy również od ich uprawnień wynikających z przepisów krajowych. W każdym przypadku, gdy dyrektywa normuje w sposób ogólny zakres konkretnych uprawnień regulacyjnych, ramy krajowe mogą się różnić, co może zagrozić równemu traktowaniu przedsiębiorstw w całej UE. Przykładem są uprawnienia do nakładania sankcji i poziom kar, które organy regulacyjne mogą nakładać (dyrektywa po prostu stanowi, że muszą być „odpowiednie") lub rola organów regulacyjnych w monitorowaniu opłat, która w niektórych państwach członkowskich obejmuje uprawnienia do oceny *ex ante*, podczas gdy w innych ogranicza się do kontroli *ex post*. Ogólnie rzecz biorąc, skuteczność działań organów regulacyjnych mogłaby wzrosnąć za sprawą jaśniejszej interpretacji ich uprawnień.

Ponadto niejasne lub brakujące definicje niektórych elementów dyrektywy jeszcze bardziej komplikują pracę organów regulacyjnych i powodują niepewność u uczestników rynku.

4. Przewozy kolejami dużych prędkości

Sprzyjające ramy regulacyjne określone w dyrektywie są kluczowym czynnikiem rozwoju przewozów kolejami dużych prędkości, w coraz większym stopniu łącząc ludzi i rynki w szybki i efektywny kosztowo sposób bardziej zrównoważonym rodzajem transportu[15].

Lepsze połączenia kolejowe dużych prędkości są kluczowym krokiem na drodze do uczynienia Europy bardziej połączoną, dostępną i zjednoczoną. Komisja uznała to w przygotowywanym komunikacie w sprawie kolei dużych prędkości, w którym określono niezbędne kroki w celu urzeczywistnienia: 1) w pełni interoperacyjnej i wysoce wydajnej sieci kolei dużych prędkości;

[14] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/545 z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie procedury i kryteriów dotyczących umów ramowych o alokację zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, C/2016/1954, Dz.U. L 94 z 8.4.2016, s. 1.
[15] Motyw 29 dyrektywy (UE) 2016/2370.

2) konkurencyjnego modelu usług skierowanego do ogółu społeczeństwa; oraz 3) wizji konkurencyjnego europejskiego sektora zaopatrzenia kolei.

W segmencie kolei dużych prędkości odnotowano znaczny spadek cen i wzrost liczby pasażerów po wprowadzeniu konkurencji w zakresie usług krajowych we Włoszech, Hiszpanii, a ostatnio we Francji. Wpływ konkurencji na taryfy, częstotliwość, usługi pokładowe i czas podróży zależą od strategii biznesowych przyjętych przez konkurujące przedsiębiorstwa kolejowe, ale jest ogólnie korzystny dla podróżujących kolejami dużych prędkości.

Nadal jednak występują praktyki dyskryminacyjne oraz szereg barier wejścia utrudniających dostęp do szybkich linii kolejowych, które osłabiają pozytywny wpływ otwarcia rynku. Dostępność taboru kolejowego stanowi poważną barierę wejścia na szybko rozwijające się rynki kolei dużych prędkości. Komisji zgłoszono wiele przypadków, w których nowi przewoźnicy napotykają przeszkody wynikające z obowiązujących przepisów krajowych, sporych opóźnień w uzyskaniu niezbędnych zezwoleń oraz znacznego nakładu czasu i kosztów związanych z dostosowaniem taboru kolejowego do różnych specyfikacji technicznych, zwłaszcza w przypadku świadczenia usług transgranicznych.

Istniejące obiekty infrastruktury usługowej, takie jak warsztaty utrzymania, nie zawsze są w stanie zapewnić usługi wymagane przez pociągi dużych prędkości, a tam, gdzie są one zdolne do świadczenia tych usług, ich rozkład terytorialny może nie być dostosowany do potrzeb nowych podmiotów wchodzących na rynek. Utworzenie nowych warsztatów utrzymania lub dostosowanie istniejących warsztatów wymaga jednak znacznego czasu i inwestycji, a także dostępności odpowiedniej lokalizacji, co często jest niewykonalne dla mniejszych przewoźników, którym brakuje korzyści skali lub dotychczasowej infrastruktury, z których korzystają zasiedziałe podmioty.

Poziom, struktura i stabilność TAC to inne elementy, które wpływają na ofertę rynkową i poziom konkurencji w sektorze kolei dużych prędkości. TAC stanowią znaczną część kosztów operacyjnych dla przedsiębiorstw kolejowych z sektora kolei dużych prędkości, a jednocześnie stanowią źródło dochodu dla zarządców infrastruktury. Usługi kolei dużych prędkości, które są zazwyczaj bardziej rentowne niż usługi konwencjonalne ze względu na większą liczbę pasażerów i wyższe ceny, często podlegają dodatkowo marżom w stosunku do opłat bezpośrednich opartych na kosztach. Korzystnie wpływa to na wyniki finansowe zarządców infrastruktury, ale ma negatywny wpływ na koszty operatorów, a ostatecznie na ceny biletów, zmniejszając zdolność kolei do konkurowania z innymi rodzajami transportu. W zależności od elastyczności cenowej oszczędności przedsiębiorstw kolejowych wynikające z niższych TAC można by przełożyć na korzyść dla pasażerów w postaci niższych opłat za przejazdy, co zwiększy popyt, a ostatecznie dochody zarządców infrastruktury. Nawet bez przekładania tych oszczędności na korzyść dla pasażerów zwiększone marże zysku mogłyby zachęcić przewoźników do rozszerzania swoich usług, zwiększając również przychody zarządców infrastruktury.

Ponadto niepewność co do obowiązujących TAC (brak przejrzystości, zbyt złożone schematy naliczania, częste zmiany) może również stanowić barierę wejścia na rynek. Brak przewidywalności kosztów dostępu do infrastruktury komplikuje opracowywanie solidnych biznesplanów i podważa zaufanie potencjalnych inwestorów, którzy potrzebują stabilności w dłuższych okresach.

Usługi kolei dużych prędkości są oferowane głównie w ramach systemu otwartego dostępu, ale istnieją przypadki, w których usługi te są połączone z obowiązkiem świadczenia usług publicznych finansowanym przez państwo. Takie połączenie może stanowić problem, gdy: (i) nie ma wyraźnego rozdziału pod względem rachunkowości i działalności między komercyjną częścią usługi a częścią usługi podlegającą obowiązkowi świadczenia usługi publicznej, który to rozdział pozwoliłby uniknąć subsydiowania skrośnego; lub gdy (ii) zasady pierwszeństwa prowadzą do preferencyjnego traktowania usługodawców oferujących usługi łączone ze szkodą dla usług czysto komercyjnych.

Ponadto wszelkie działania mające na celu rozwój szybkich połączeń kolejowych będą wymagały rzetelnego monitorowania rynku. Brakuje jednak kompleksowych wskaźników w statystykach europejskich opracowanych specjalnie do monitorowania rynków kolei dużych prędkości, zarówno w odniesieniu do linii, jak i usług. Wynika to częściowo z nieprecyzyjnych lub niespójnych definicji linii lub usług dużych prędkości w przepisach UE. Kwestia ta zostanie rozwiązana w ramach inicjatyw na szczeblu UE[16].

5. Przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo

Dyrektywa nie narzuca konkretnej formy zarządzania w sektorze kolejowym, a zainteresowane strony mają bardzo różne poglądy na temat tego, czy obowiązujące przepisy skutecznie zapobiegają zachowaniom antykonkurencyjnym ze strony przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, w których zarządcy infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowe stanowią części tego samego podmiotu. Niektóre zainteresowane strony uważają, że pełny rozdział jest jedynym skutecznym sposobem uniknięcia konfliktów interesów i zachowań antykonkurencyjnych, podczas gdy inne podkreślają korzyści płynące ze zintegrowanego zarządzania dla społeczeństwa („wizja systemowa”). Organy regulacyjne uważają, że nie można uogólniać wpływu modelu zarządzania na konkurencję, ale twierdzą, że przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo wymagają wzmożonego nadzoru.

W dyrektywie w sprawie zarządzania infrastrukturą kolejową wprowadzono przepisy szczegółowe w celu wyeliminowania konfliktu interesów i zachowań antykonkurencyjnych ze strony przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. W zmienionym art. 7 dyrektywy skoncentrowano się m.in. na niezależności zarządców infrastruktury, w szczególności w ramach przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, wprowadzając rozdział organizacyjny w ramach odrębnych podmiotów prawnych, zakazując jednoczesnego mianowania lub zatrudniania tych samych osób na członków kadry kierowniczej najwyższego szczebla u zarządców infrastruktury i w przedsiębiorstwach kolejowych (lub odwrotnie). Ten ostatni punkt jest szczególnie istotny, ponieważ niektóre przykłady podwójnych mandatów i przeniesień pracowników w ramach zintegrowanych podmiotów wskazują na utrzymywanie się poważnych konfliktów interesów, nawet w przypadkach, gdy przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo formalnie przestrzegają przepisów prawa. Uprawnienia nadzorcze organów regulacyjnych w odniesieniu do konfliktów interesów różnią się w poszczególnych państwach.

[16]Zob. załącznik C do dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącego niniejszemu sprawozdaniu.

W dyrektywie określono szereg warunków w celu zapewnienia zarządcy infrastruktury niezależności organizacyjnej i decyzyjnej w odniesieniu do funkcji podstawowych (art. 7a), aby uniknąć dyskryminacji na korzyść zintegrowanych przedsiębiorstw kolejowych. Państwa członkowskie mogą również podjąć decyzję o przypisaniu funkcji podstawowych (pobieranie opłat i alokacja tras) niezależnemu organowi ds. funkcji podstawowych. Jak dotąd tylko Irlandia, Węgry, Luksemburg i Łotwa wybrały to rozwiązanie.

Przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo w coraz większym stopniu angażują się w działania inne niż podstawowe, takie jak utrzymanie taboru kolejowego, sprzedaż biletów, zarządzanie energią lub produkcja i świadczenie usług telekomunikacyjnych. Wykonywanie czynności związanych z zaopatrzeniem w energię i utrzymaniem taboru kolejowego przez przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo może stworzyć bariery dla konkurencji, które wymagają większej uwagi, zwłaszcza gdy przedsiębiorstwa te korzystają z infrastruktury kolejowej pierwotnie sfinansowanej ze środków publicznych.

Istotnym problemem pozostaje rozdział rachunkowości i przejrzystość finansowa przepływów finansowych wewnątrz grupy. Inne istotne kwestie obejmują brak przejrzystości i trudności, z jakimi zmagają się organy regulacyjne w dostępie do informacji finansowych niezbędnych do wykonywania ich obowiązków w zakresie monitorowania i egzekwowania przepisów. Przykłady tego rodzaju zachowań zabronionych obejmują: (i) korzystne warunki finansowania wewnątrz grupy; (ii) kumulację zadań i obowiązków wewnątrz przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo; (iii) brak przejrzystości; oraz (iv) brak rozdziału rachunkowości. Problemem mogą być również bezpośrednie transfery aktywów między jednostkami należącymi do tej samej grupy.

Działalność organów regulacyjnych ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia zgodności z przepisami dotyczącymi przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, w szczególności z przepisami dotyczącymi rozdziału rachunkowości i zabezpieczeń przed niedyskryminacyjnymi praktykami. Art. 56 ust. 12 dyrektywy upoważnia organy regulacyjne do sprawdzania zgodności z art. 6 (rozdział rachunkowości) i art. 7d (przejrzystość finansowa). Skuteczność uprawnień kontrolnych organów regulacyjnych zależy jednak od krajowych ram legislacyjnych i nie jest taka sama we wszystkich państwach członkowskich. Do pozostałych wyzwań należą zasobochłonność audytów oraz trudności w dostępie do kluczowych informacji. Optymalizacja uprawnień organów regulacyjnych, poprawa dostępu tych organów do danych oraz rozważenie audytów zewnętrznych finansowanych przez przewoźników mogłoby zwiększyć efektywność i zapewnić spójne egzekwowanie przepisów.

Zakłóceniom konkurencji i praktykom dyskryminacyjnym można dodatkowo zapobiegać za pomocą takich inicjatyw regulacyjnych, jak: (i) wyeliminowanie niejasności prawnych w kluczowych definicjach; (ii) zwiększenie przejrzystości w zakresie dostępu do danych i przepływów finansowych; (iii) fizyczne i operacyjne rozdzielenie systemów informatycznych między zarządcami infrastruktury a przedsiębiorstwami kolejowymi; (iv) sprawiedliwy dostęp do obiektów infrastruktury usługowej i pomieszczeń stacji; oraz (v) zwiększenie niezależności, zasobów i zdolności wykonawczych organów regulacyjnych[17].

[17] Aby uzyskać więcej informacji na temat tego ustępu, zob. „Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union" [„Badanie wkładu przedsiębiorstw kolejowych zintegrowanych pionowo w Unii Europejskiej"] na stronie internetowej DG MOVE.

6. Wnioski

Na obecnym etapie trudno jest przeprowadzić pełną i wiarygodną ocenę skutków zmienionej dyrektywy. Jest to spowodowane: (i) krótkim okresem, jaki upłynął od pełnego wdrożenia dyrektywy w państwach członkowskich; (ii) wpływem pandemii COVID-19 na sektor kolejowy; oraz (iii) wpływem kryzysu energetycznego na sektor kolejowy. Jednak pomimo pozytywnych zmian na niektórych rynkach wiele wskazuje na to, że nadal istnieje wiele przeszkód ograniczających utworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego zgodnie z założeniami dyrektywy, a w niektórych aspektach dyrektywa nie odnosi się odpowiednio do tych pozostałych barier.

W ciągu ostatnich kilku lat Komisja podjęła inicjatywy ukierunkowane na konkretne elementy dyrektywy, które budzą obawy. Inicjatywy te obejmują **wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej** oraz **wytyczne dotyczące TAC**. **W przygotowywanym komunikacie UE w sprawie kolei dużych prędkości** poruszono kwestie regulacji rynku i potrzeby inwestycji w infrastrukturę. Realizowane są już także **inicjatywy w zakresie sprzedaży biletów**.

Pomimo tych najnowszych inicjatyw Komisji nadal pozostają do rozwiązania dalsze problematyczne kwestie w zakresie wdrażania przepisów dotyczących transportu kolejowego

Badanie równowagi ekonomicznej stanowi kluczowy element otwarcia rynku i należy je stosować spójnie oraz właściwie. W zależności od wyników oceny wykorzystania badania równowagi ekonomicznej i wdrożenia **rozporządzenia (UE) 2018/1795**, Komisja może podjąć decyzję o przeglądzie tego rozporządzenia.

Usługi transportu kolejowego wymagają sprawiedliwego i niedyskryminacyjnego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej oraz usług świadczonych w tych obiektach, ale nadal występują poważne przeszkody w tym obszarze. Komisja oceni te przeszkody podczas przeglądu **rozporządzenia wykonawczego (UE) 2017/2177**.

Biorąc pod uwagę kwestie związane z wydawaniem licencji, Komisja przeanalizuje również **rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/171**, aby sprawdzić, w jaki sposób można je zaktualizować i ulepszyć.

Jeżeli chodzi o brak kompleksowych szczegółowych wskaźników monitorowania rynku, Komisja dokona przeglądu **rozporządzenia wykonawczego (UE) 2015/1100** w celu uwzględnienia szczegółowych wskaźników dotyczących kolei dużych prędkości oraz wskaźników dotyczących aspektów społecznych i związanych z pracą, jednocześnie upraszczając w jak największym stopniu obowiązki sprawozdawcze.

Komisja zdaje sobie sprawę, że niektóre problematyczne aspekty dyrektywy wymagają dalszej dogłębnej oceny i będzie nadal współpracować z sektorem w celu ich rozwiązania. Dostępność i finansowanie taboru kolejowego to ważny przykład tych problematycznych aspektów. Jeżeli chodzi o utrzymujące się problemy związane z przedsiębiorstwami zintegrowanymi pionowo, Komisja jest zdecydowana skutecznie egzekwować obowiązujące przepisy w tym obszarze.