

Jolanta Jastrzębska

Departament Unii Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Nowelizacja przepisów wspólnotowych dotyczących pomocy państwa dla transportu lądowego

Przesłanki proponowanych zmian przepisów w sprawie przyznawania pomocy na koordynację transportu kolejowego, samochodowego oraz wodnego śródlądowego¹

Świadczenie pomocy państwa w transporcie objęte jest ogólnymi zasadami określonymi w Traktacie o WE, w odniesieniu do tej dziedziny. Niemniej jednak potrzeba określenia szczegółowych przepisów, dotyczących koordynacji tejże pomocy w transporcie lądowym, wynikała z zapisów art. 73 teoż Traktatu. Uregulowanie tych kwestii nastąpiło z mocą wejścia w życie rozporządzenia (EWG) 1107/70². Rozporządzenie miało na celu: zniesienie nierównowagi międzygałęziowej, która mogłaby powodować występowanie nieuczciwej konkurencji na rynku transportowym, uregulowanie kwestii przydzielania pomocy finansowej, harmonizację sposobu udzielania wsparcia finansowego dla kolei oraz ustanowienie warunków zezwalających na przedsięwzięcia o charakterze koordynacyjnym i działania związane ze świadczeniem usług o charakterze użyteczności publicznej³, które pozostają w zgodzie z art. 75, 77 i 94 Traktatu.

W świetle przepisów wyżej wymienionego rozporządzenia pomoc państwa może być udzielona w celach koordynacji transportu w następujących przypadkach:

- **wspierania finansowania infrastruktury transportowej (sieć kolejowa i drogi wodne śródlądowe)** w przypadku, gdy przedsiębiorstwo ma udział w kosztach infrastruktury
- na badania i rozwój sprawnych i bardziej efektywnych form transportu
- w sytuacji, gdy pomoc ta ma charakter wyjątkowy i jest udzielana w celu redukcji nadwyżki zdolności przewozowej, do czasu wejścia w życie przepisów o dostępie do rynku (ograniczone zastosowanie)
- w celu udzielenia rekompensat z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej nałożonych przez państwo lub organ publiczny w ramach obowiązku służby publicznej oraz jeżeli istnieje obowiązek taryfowy inny niż ten określony w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1191/69.

Przedłożona przez Komisję Europejską w lipcu 2000 r. propozycja dotycząca projektu nowego rozporządzenia, regulującego wyżej przedstawione aspekty koordynacji pomocy państwa

w transporcie lądowym, uwzględniła uwarunkowania dotyczące tworzenia jednolitego rynku transportowego UE oraz zróżnicowany postęp, który został osiągnięty przez poszczególne gałęzie transportu w procesie liberalizacji. W obecnej fazie procesu integracyjnego powstała potrzeba skonsolidowania w jednolitym akcie prawnym wszystkich zmian, wprowadzonych w ciągu 30 lat obowiązywania rozporządzenia Rady (EWG) nr 1170/70 oraz dostosowania treści zawartych w nim przepisów do osiągniętego stopnia liberalizacji transportu, w tym zwłaszcza transportu lądowego.

Należy przy tym zaznaczyć, iż liberalizacja w transporcie lądowym nie osiągnęła jeszcze stanu, w którym zapewniłoby pełny zakres swobodny dostęp do rynków transportowych. Pomimo faktu, iż zintensyfikowano różnorodność przedsięwzięcia, zmierzające do stworzenia wyrównanych warunków konkurencji wewnątrz i międzygałęziowej, to wciąż zróżnicowane jest tempo otwierania rynków w transporcie drogowym, kolejowym oraz wodnym śródlądowym, w tym zwłaszcza zróżnicowana jest zdolność tych gałęzi do swobodnego świadczenia usług transportowych⁴.

¹ Propozycja Rozporządzenia została opublikowana w: COM (2000) 5 final z dnia 26 lipca 2000 r.

² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1107/70 z dnia 4 czerwca 1970 r. w sprawie przyznawania pomocy dla transportu kolejowego, samochodowego i wodnego śródlądowego zmienione przez: Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1473/75 [OJL 152 z 12.06.75 r.]; Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1658/82 [OJL 184 z 29.06.82 r.]; Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1100/89 [OJL 116 z 28.04.89 r.]; Rozporządzenie Rady (EWG) 3578/92 [OJL 364 z 12.12.92 r.]; Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2255/96 [OJL 304 z 27.11.96 r.]; Rozporządzenie Rady (EWG) nr 543/97 [OJL 84 z 26.03.97 r.].

³ Warunki świadczenia usług użyteczności publicznej w ramach tzw. obowiązku służby publicznej zostały określone w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26.06.69 r. w sprawie działań państw członkowskich dotyczących obowiązków należących do pojęcia usług użyteczności publicznej w zakresie transportu kolejowego, drogowego i wodnego śródlądowego [OJL 156 z dnia 28.06.69 r.] zmienione przez: Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3572/90 [OJL 353 z dnia 17.12.90 r.]; Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1893/91 [OJL 169 z dnia 29.06.91 r.].

⁴ W transporcie drogowym, rozpoczynając proces stopniowej liberalizacji od wprowadzenia w 1969 r. systemu kontyngentu wspólnotowych zezwoleń w przewozach międzynarodowych, osiągnięto stan, w którym od 1 stycznia 1993 r. istnieje swobodny dostęp do rynku międzynarodowych przewozów ładunków, natomiast od 1 lipca 1998 r. zapewniona jest swoboda świadczenia usług w przewozach kabotażowych. Podobnie w segmencie międzynarodowych przewozów pasażerów, pełna liberalizacja nastąpiła z dniem 1 czerwca 1992 r., natomiast pełna swoboda świadczenia przewozów kabotażowych obowiązuje od 1 stycznia 1996 r., z wyjątkiem regularnych przewozów pasażerów w ruchu krajowym, do których dostęp jest nadal ograniczony.

W transporcie kolejowym, w porównaniu z innymi rodzajami transportu, proces liberalizacji przebiega w bardzo powolnym tempie ze względu na specyfikę i złożoność warunków, w jakich funkcjonuje ta gałąź transportu. Chociaż przedsięwzięcia, dotyczące zapewnienia przedsiębiorstwom kolejowym niezależności od państwa w sferze zarządzania ich handlową działalnością, były podejmowane począwszy od 1970 r., to rzeczywista liberalizacja tej gałęzi rozpoczęła się dopiero w 1991 r. wraz z przyjęciem Dyrektywy 91/440/EWG i przepisów uzupełniających. Dopuszczona została wówczas swoboda świadczenia usług i prawa tranzytu dla międzynarodowych ugrupowań przedsiębiorstw kolejowych oraz przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy ładunków transportem kombinowanym. W lipcu 1998 r. Komisja Europejska, po dokonaniu oceny postępu we wdrażaniu wyżej wymienionych przepisów przez państwa członkowskie UE, wniosła nowe propozycje legislacyjne pod kątem przyspieszenia procesu liberalizacji kolei i stworzenia jednolitego rynku usług kolejowych. Zostały one przyjęte przez Komisję Europejską w lipcu 1999 r. oraz przez Radę w grudniu 1999 r. pod nazwą "pakietu infrastrukturalnego" i zwiększając zakres przedmiotowy liberalizacji w stosunku do tego, jaki zdefiniowany został w obowiązujących obecnie przepisach wspólnotowych.

Transport wodny śródlądowy podlega przemianom zgodnie z postanowieniami Dyrektywy Rady 96/75/WE, która wprowadziła z dniem 1 stycznia 2000 r. wymóg zniesienia krajowych systemów "czarterowania poprzez rotację przewoźników" i ich zmianę na system negocjowanych kontraktów na przewozy krajowe i międzynarodowe, które będą realizowane przez operatorów żegludki śródlądowej po uzgodnionej cenie rynkowej.

Jeśli chodzi o transport kombinowany, to pełna liberalizacja usług w tej dziedzinie nastąpiła z dniem 1 lipca 1993 r., na mocy przepisów Dyrektywy Rady 92/106/EWG ustanawiających wspólne zasady realizacji pewnych rodzajów przewozów ładunków transportem kombinowanym przez państwa członkowskie UE.

Biorąc pod uwagę ogólny stan rozwoju i perspektywy sektora transportu w szerokim kontekście wspólnej polityki transportowej UE, nie ulega wątpliwości, iż pojawiły się przesłanki, które uzasadniają konieczność wprowadzenia – w obecnej fazie rozwoju jednolitego rynku transportowego – przejrzystych i uporządkowanych przepisów, dotyczących przyznawania określonych form pomocy państwa na transport lądowy w układzie międzygałęziowym. Zamiar stworzenia równych warunków konkurencji międzygałęziowej znajduje wyraz w licznych inicjatywach UE, zmierzających do pokrycia kosztów zewnętrznych przez różne rodzaje transportu⁵ oraz stworzenia sprawiedliwego systemu opłat za infrastrukturę, jak również wzmocnienia roli sił rynkowych w transporcie kolejowym – przyjaznym dla środowiska naturalnego, w odróżnieniu od transportu drogowego. Projekt nowego rozporządzenia Komisji Europejskiej i proponowane w nim rozwiązania prawne wychodzą naprzeciw tym wyzwaniom.

Założenia projektu nowych przepisów w sprawie pomocy państwa dla transportu lądowego

W preambule projektu nowego rozporządzenia dotyczącego przyznawania pomocy państwa dla koordynacji transportu kolejowego, drogowego i wodnego śródlądowego, zwraca się uwagę na wiele istotnych kwestii wiążących się z wdrożeniem tych przepisów. Parlament Europejski oraz Rada UE odnoszą się do przepisów Traktatu o WE, zawartych w art. 87 – 89 oraz rozporządzeniu Rady (WE) nr 659/99⁶ ustanawiających zasady stosowania art. 88 (ex art. 93), jako przepisów ogólnych, mających zastosowanie do udzielania pomocy państwa w szerokim zakresie sektorowym (w tym również obowiązujących w transporcie kolejowym, drogowym oraz wodnym śródlądowym). Ponadto zaznacza się, iż z uwagi na potrzebę kreowania polityki Wspólnoty, która zachęcałaby do zawierania publiczno-prywatnego partnerstwa (*public – private partnership*) w celu realizacji nowych projektów infrastrukturalnych, dotyczących priorytetowych transeuropejskich

korytarzy transportowych, istnieje konieczność dopuszczenia w nowych przepisach raczej ogólnego wyjątku, w odniesieniu do kwestii udzielania pomocy państwa zarządcom infrastruktury w tego typu przypadkach, niż zezwolenie na przyznawanie pomocy państwa na realizację specyficznych rodzajów projektów. Ponadto w preambule projektu nowego rozporządzenia przyjęto założenie, iż wsparcie państwa udzielane zarządcom infrastruktury transportowej (w związku z zarządzaniem, utrzymaniem lub udostępnianiem przez nich infrastruktury transportu lądowego wszystkim potencjalnym jej użytkownikom) oraz mającym status publiczny czy też prywatny i będącym niezależnymi od państwa, powinno być uznawane, na zasadzie domniemania, jako zgodne z regułami jednolitego rynku, jeśli zarządcy infrastruktury zostali powołani w drodze otwartego i niedyskryminacyjnego przetargu. Jednakże w szczególnych sytuacjach, gdy pomoc udzielana zarządcy infrastruktury nie odpowiada wyżej wymienionemu kryterium zgodności z zasadami rynkowymi, dopuszcza się również możliwość traktowania jej jako zgodnej z przepisami Traktatu o WE. Dotyczy to jednak zakresu, w jakim jest ona niezbędna dla realizacji projektu czy też przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę całość jego finansowania oraz przy założeniu, że nie jest to sprzeczne ze wspólnym interesem czy też zasadami uczciwej konkurencji.

Ponadto we wprowadzeniu do projektu omawianego rozporządzenia stwierdza się, iż przy dokonywaniu oszacowania wielkości udzielanej pomocy państwa, należy brać pod uwagę wszystkie wymogi zawarte w obowiązujących przepisach wspólnotowych, dotyczących pobierania opłat za infrastrukturę w różnych gałęziach transportu. Przyjąć też należy zasadę zachowania proporcjonalności wsparcia finansowego, odpowiednio do rozmiarów zadań inwestycyjnych (w tym powinno być zapewnione pokrycie kosztów nowych inwestycji). Reguły w tym względzie powinny być jednakowe i winno się je stosować w odniesieniu do zarządców infrastruktury w transporcie lądowym. Należy ponadto nadmienić, iż po wejściu

w życie projektu omawianego rozporządzenia stracą ważność w całości przepisy istniejącego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1107/70 oraz niektóre przepisy w transporcie kolejowym, przy czym chodzi tu o art. 4, paragrafy (2), (3), (4) art. 13, paragrafy (2) oraz (3) rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69⁷.

Ogólny zakres przedmiotowy, w jakim proponuje się świadczenie pomocy państwa na mocy projektu omawianego rozporządzenia, dotyczy – podobnie jak w obowiązującym rozporządzeniu nr 1107/70, przedsięwzięć związanych z koordynacją transportu kolejowego, drogowego oraz wodnego śródlądowego. Warto przy tym podkreślić, iż projekt nowelizacji przepisów, w części poświęconej definicjom, wprowadza definicję specyficznych, niepokrytych kosztów zewnętrznych transportu oraz kosztów infrastruktury, jakże istotną dla rozwiązania problemu nierównowagi międzygałęziowej, istniejącego zwłaszcza pomiędzy transportem drogowym i kolejowym. Ponadto zakłada się, iż w momencie udzielania takiej pomocy powinny być wzięte pod uwagę obowiązujące wymogi oraz przepisy regulujące kwestie pobierania opłat za infrastrukturę.

Jeśli chodzi o sposób przyznawania pomocy państwa przedsiębiorstwom transportowym, korzystającym z infrastruktury transportowej w celu realizacji przewozu ładunków, to na mocy omawianego projektu rozporządzenia będą obowiązywały następujące zasady:

- okres stosowania pomocy nie może przekroczyć trzech lat
 - pomoc powinna ograniczać się (na podstawie analizy porównawczej kosztów) do formy kompensaty niektórych niepokrytych kosztów zewnętrznych oraz kosztów infrastruktury powstałych w wyniku użytkowania infrastruktury
 - pomoc ma być udzielana na zasadach niedyskryminacji oraz nie powinna powodować naruszenia reguł w zakresie uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami transportowymi w danej gałęzi transportu
- Przepisy regulujące ogólne uwarunkowania dotyczące przyznawania pomo-

⁵ Zagadnienia te zostały poruszone w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej z 1995 r. pt. Towards fair and efficient pricing in transport. Policy options for the internalisation the external cost of transport of the EU.

⁶ OJL 83/1 z dnia 27.03.1999 r.

⁷ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 z dnia 26 czerwca 1969 w sprawie wspólnych zasad normalizacji rachunków przedsiębiorstw kolejowych (OJL 156/8 z dnia 28.06.1969 r.).

cy państwa, nakładają obowiązek utrzymywania oddzielnych rachunków w przypadku, jeśli przedsiębiorstwo otrzymujące pomoc udzieloną na mocy niniejszego projektu rozporządzenia, jest nie tylko zaangażowane w działalność będącą przedmiotem subsydiowania, lecz także prowadzi inną działalność gospodarczą. Należy przy tym zaznaczyć, iż przepisy te nie zezwalają na dokonywanie transferu środków finansowych na inny rodzaj prowadzonej działalności niż ten, na który skierowana jest pomoc państwa. Ponadto, dokonując kalkulacji dopuszczalnego poziomu środków w ramach pomocy, która ma być przyznana na mocy przepisów projektu omawianego rozporządzenia, należy również uwzględnić pomoc udzieloną na ten sam cel z innych źródeł – wspólnotowych bądź ze środków budżetowych państwa członkowskiego UE.

Projekt rozporządzenia zawiera ponadto określone wymagania, dotyczące notyfikowania pomocy i prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz wymogi w odniesieniu do systemu informowania Komisji przez państwa członkowskie UE o wykorzystaniu środków pomocowych, jak również dotyczące systemu monitorowania. W świetle tych przepisów zwolnienie z obowiązku notyfikacji pomocy, zgodnie z procedurą określoną w art. 88 (3) Traktatu o WE przysługuje w przypadku, gdy pomoc jest udzielana na zarządzanie, utrzymanie i tworzenie infrastruktury transportu lądowego innej niż terminale dla transportu kombinowanego, żegluga śródlądowej czy też operacji drogowych oraz pod warunkiem spełnienia następujących wymagań:

- infrastruktura ta stanowi integralną część sieci⁸, która posiada tego samego zarządcę i jest zapewniony swobodny dostęp do niej na niedyskryminacyjnych zasadach,
- zdolności przepustowe infrastruktury nie są w całości lub częściowo zarezerwowane dla użytku jednego lub więcej przedsiębiorstw transportowych.

W związku z udzielaną pomocą państwa, kraje członkowskie UE zostają zobowiązane do prowadzenia szczegółowej sprawozdawczości, która powinna zawierać między innymi wszystkie infor-

macje niezbędne do spełnienia warunków, wymaganych w zakresie zwolnienia z obowiązku notyfikacji na mocy niniejszego projektu rozporządzenia. Sprawozdanie takie powinno być zachowane przez 10 lat, licząc od daty udzielenia danej pomocy. Ponadto, na państwach członkowskich UE spoczywa obowiązek dostarczania corocznie Komisji Europejskiej zbiorczej informacji na temat wykorzystania środków w ramach przyznanej pomocy oraz pomocy udzielonej w trybie indywidualnym, w formie podanej w załączonym aneksie do omawianego projektu rozporządzenia. Informacja powinna zawierać takie elementy, jak opis projektu, koszty ogółem oraz dokładną wielkość przyznanej pomocy na jego realizację, plany na przyszłość związane z zarządzaniem oraz przydzieleniem dostępu do infrastruktury itp.

Przewiduje się powołanie Komitetu Doradczego pod przewodnictwem przedstawiciela Komisji Europejskiej, złożonego z przedstawicieli państw członkowskich UE, których zadaniem będzie dokonywanie analizy i opiniowanie wszystkich kwestii wynikających z procesu realizacji niniejszego rozporządzenia.

Jeśli chodzi o pewien okres przejściowy niezbędny do dostosowania do nowych przepisów, to zakłada się, iż w okresie 12 miesięcy po wejściu w życie nowego rozporządzenia, zachowają ważność przepisy objęte art. 5 Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1107/70, odnoszące się do zwolnień od obowiązku notyfikacji zgodnie z procedurą art. 88 (3) Traktatu o WE przedsięwzięć na jego mocy objętych pomocą. W tym czasie państwa członkowskie UE mają obowiązek dostosowania istniejących przepisów do postanowień art. 6 omawianego projektu Rozporządzenia oraz powinny poinformować o tym Komisję Europejską. Projekt Rozporządzenia wejdzie w życie po upływie 20 dni od jego opublikowania w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

Wnioski

Reasumując, należy wskazać na najbardziej istotne, z punktu widzenia celów szeroko pojętej wspólnej polityki

transportowej Unii Europejskiej, aspekty projektu nowego Rozporządzenia. W Białej Księdze Komisji Europejskiej, w sprawie pobierania opłat za infrastrukturę transportu podkreślono rosnącą rolę w rozwoju i zarządzaniu infrastrukturą transportową niezależnych przedsiębiorstw funkcjonujących na zasadach handlowych (w szczególności w transporcie lądowym). Uzasadnia to w pełni potrzebę dokonania rewizji istniejącego podejścia Komisji Europejskiej w kwestiach udzielania pomocy państwa na infrastrukturę transportową, pod kątem stworzenia bardziej przejrzystych zasad oraz dostosowania istniejących przepisów do aktualnego stanu rozwoju stosunków rynkowych w transporcie.

Niemniej ważnym warunkiem wyjściowym jest zapewnienie, aby polityka w zakresie udzielania pomocy państwa nie ograniczała w żaden sposób aktywności państw członkowskich UE w dziedzinie rozwoju infrastruktury transportu lądowego. Komisja Europejska w licznych dokumentach programowych stwierdza, iż finansowanie projektów związanych z rozwojem i modernizacją infrastruktury, która ma być ogólnie dostępna dla wszystkich użytkowników, w świetle prawa wspólnotowego nie jest zazwyczaj zagadnieniem traktowanym jako pomoc państwa. Przykładowo, znajduje to odzwierciedlenie w zapisie zawartym w Białej Księdze w sprawie strategii dotyczącej uzdrowienia kolei Wspólnoty z 1996 r. W paragrafie 31 tego dokumentu programowego stwierdza się, „iż powszechnie stosowaną przez Komisję Europejską praktyką jest zezwalanie na publiczne inwestycje w infrastrukturę tak dalece, w jakim stopniu jest ona dostępna na jednakowych i niedyskryminacyjnych warunkach oraz nie zakłóca warunków uczciwej konkurencji”⁹. Jednakże widzi się potrzebę zastosowania w prawie wyjątków dla tych przypadków, które mogą poruszać sprawy pomocy państwa. W obowiązującym Rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1107/70 przewidziano tego typu wyłączenia jedynie dla bezpośrednich inwestycji w terminale transportu wodnego śródlądowego i transportu kombinowanego.

⁸ Terminale i stacje kolejowe są traktowane w tym przypadku jako integralna część sieci kolejowej.
⁹ Dokument opublikowano w COM (96) 421 final, Brussels.