

Łukasz Ziarko*

Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej

Spis treści

- II. Uczestnicy sektora kolejowego
 - 1. Zarządcy infrastruktury
 - 2. Przedsiębiorstwa kolejowe
 - 3. Operatorzy obiektów infrastruktury usługowej
- III. Korzystanie z infrastruktury kolejowej
 - 1. Alokacja zdolności przepustowej
 - 2. Korzystanie z infrastruktury kolejowej
- IV. Nadzór regulacyjny
- V. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł prezentuje wybrane postanowienia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego¹, kluczowe z punktu widzenia tworzenia i wspierania rozwoju konkurencji w sektorze transportu kolejowego. W artykule przedstawiono również zasadnicze zmiany, wprowadzone nowymi przepisami, w stosunku do uchylonych dyrektyw. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu przekształcenie tzw. pierwszego pakietu kolejowego zwiększa szanse na osiągnięcie oczekiwanych rezultatów.

Słowa kluczowe: infrastruktura kolejowa; usługi kolejowe; transport kolejowy; otwarcie rynku; jednolity europejski obszar kolejowy; przekształcenie pierwszego pakietu kolejowego.

I. Wprowadzenie

Dyrektywa 2012/34 weszła w życie 15.12.2012 roku. Stanowi ona ujednoczenie przepisów zawartych w trzech dyrektywach dotyczących: rozwoju sektora kolejowego, wydawania licencji oraz alokacji przepustowości i zasad pobierania opłat, które w okresie obowiązywania zostały znacząco zmienione².

* Autor jest absolwentem ekonomii na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, pracuje na stanowisku specjalisty ds. ochrony konkurencji w spółce COMPER Fornalczyk i Wspólnicy sp. j.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. 2012 L 343/32).

² Dyrektywa Rady 91/440/EWG z 19.07.1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 237 z 24.08.1991), dyrektywa Rady 95/18/WE z dnia 19.06.1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. L 143 z 27.06.1995) oraz dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz.U. L 75 z 15.03.2001).

Zasadniczymi celami przepisów zawartych w Dyrektywie 2012/34/UE są: zwiększenie integracji transportu kolejowego w Unii Europejskiej, intensyfikacja kolejowych przewozów towarowych i pasażerskich oraz zwiększenie efektywności i konkurencyjności kolei względem pozostałych form transportu. Osiągnięcie tych celów będzie niemożliwe bez rozbudowy i modernizacji infrastruktury kolejowej oraz zapewnienia otwartego dostępu do rynków i infrastruktury.

Nowa dyrektywa wprowadziła zmiany w trzech zasadniczych obszarach: finansowania rozwoju infrastruktury kolejowej, ograniczenia barier wejścia na rynki związane z przewozami kolejowymi oraz wzmocnienia pozycji regulatora sektorowego.

Przepisy Dyrektywy 2012/34 określają państwa członkowskie UE jako podmioty odpowiedzialne za finansowanie rozwoju infrastruktury; szczególnie zaś formułowanie i wdrażanie przez państwa członkowskie strategii rozwoju infrastruktury kolejowej powiązane zostało z koniecznością zapewnienia jej finansowania³. W ramach kolejnego obszaru zmian zwiększono otwarcie rynku przewozów kolejowych przez usunięcie prawa do wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym z listy podstawowych zarządców infrastruktury. Wyodrębniona została również nowa grupa przedsiębiorców poddanych regulacji – operatorów obiektów infrastruktury usługowej, zobowiązanych do świadczenia usług przedsiębiorcom kolejowym na niedyskryminacyjnych warunkach. Trzeci obszar zmian obejmuje wzmocnienie pozycji organu regulacyjnego przez wprowadzenie wymogu zachowania przez niego niezależności organizacyjnej i finansowej od uczestników sektora kolejowego oraz państwa członkowskiego, w zakresie, w jakim sprawowane funkcje właścicielskie w ramach tego sektora mogą stać w sprzeczności z zapewnieniem konkurencji. Zmiany, o których mowa powyżej, będą przedmiotem analizy w ramach niniejszego artykułu.

Identyfikowany jest szereg czynników, z powodu których rozwój kolei następuje wolniej niż innych konkurencyjnych rodzajów transportu, zwłaszcza transportu drogowego⁴. Wśród przyczyn zakłóceń w rozwoju kolei w Unii Europejskiej wskazywana jest fragmentacja infrastruktury kolejowej, wynikająca z nierównomiernego rozwoju kolei w poszczególnych państwach członkowskich, skutkująca brakiem elastyczności kolei w porównaniu z pozostałymi formami transportu drogowego. Jednym z przejawów tego niekorzystnego zjawiska jest relatywnie wysoki poziom kosztów prowadzonej działalności, utrudniający przewoźnikom kolejowym skuteczne konkutowanie o klientów⁵. Ponadto, uwarunkowania historyczne rozwoju kolei w poszczególnych państwach członkowskich doprowadziły do powstania asymetrycznej struktury rynków przewozów. Działa na nich najczęściej jedno silne przedsiębiorstwo kolejowe, które nierzadko powiązane jest pionowo z jedynym zarządcą infrastruktury i skutecznie blokuje wejście na rynek potencjalnym konkurentom. Potrzebę zmian w tym zakresie potwierdzają badania Komisji Europejskiej, których wyniki wskazują na wyraźny związek między zwiększeniem stabilności rynków przewozów kolejowych a wzmocnieniem ich struktury konkurencyjnej⁶.

Mając powyższe na uwadze, zasadnicze pytanie, jakie powstaje w związku z wprowadzeniem Dyrektywy 2012/34 dotyczy szansy osiągnięcia celów stawianych przed sektorem kolejowym Unii Europejskiej przez proponowane zmiany w przepisach.

³ Finansowanie to może pochodzić również ze źródeł innych niż państwowe, w szczególności ze wsparcia unijnego.

⁴ M.in. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Wieloletnie umowy dotyczące jakości infrastruktury kolejowej, Bruksela 6.02.2008, KOM(2008) 54 wersja ostateczna, s. 5.

⁵ *Communication from the Commission concerning the development of a Single European Railway Area*, Bruksela, 17.09.2010, COM(2010) 474 final, s. 2 i nast., pobrano z: serwis internetowy EurLex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0474:FIN:EN:PDF>, (27.05.2013).

⁶ *Ibidem*, s. 2.

Artykuł zawiera analizę najistotniejszych, z ekonomicznego punktu widzenia, przepisów mających na celu zwiększenie integralności infrastruktury kolejowej w Unii Europejskiej oraz intensyfikację procesu otwierania rynku. W kolejnych jego częściach znajdują się odniesienia do opisu modelu funkcjonowania sektora kolejowego przez pryzmat charakterystyki jego uczestników, czynników krytycznych dla wejścia i prowadzenia działalności na rynku świadczenia usług przewozu towarów i pasażerów oraz roli, jaką mają do odegrania w tym procesie kreatorzy konkurencyjnej struktury sektora kolejowego – państwo oraz organ regulacyjny.

II. Uczestnicy sektora kolejowego

1. Zarządcy infrastruktury

Dyrektywa 2012/34 określa trzy grupy przedsiębiorców aktywnych w sektorze kolejowym. Są nimi: zarządcy infrastruktury, odpowiedzialni za zarządzanie infrastrukturą kolejową; przedsiębiorstwa kolejowe, zajmujące się przewozem towarów i pasażerów oraz operatorzy obiektów infrastruktury usługowej, świadczący usługi na rzecz przedsiębiorstw kolejowych. Analiza projektowanych zasad funkcjonowania sektora kolejowego wymaga przeprowadzenia krótkiej charakterystyki przedsiębiorców należących do każdej ze wskazanych grup.

Zarządcami infrastruktury są podmioty odpowiedzialne za całokształt działań dotyczących budowy i utrzymania infrastruktury kolejowej oraz jej administrowania. Poddana regulacji infrastruktura kolejowa obejmuje grunty, urządzenia i obiekty techniczne składające się na drogę kolejową, z wyłączeniem linii i bocznic prywatnych⁷. Zarządcy infrastruktury zobowiązani są do alokacji tras pociągów oraz pobierania opłat za dostęp na niedyskryminacyjnych zasadach. Otwarty, realizowany na zasadach swobodnej konkurencji, dostęp przedsiębiorstw kolejowych do kluczowej infrastruktury ma gwarantować realizację celów stojących przed Unią Europejską w zakresie intensyfikacji transportu kolejowego i zmiany struktury transportu jako takiej. Kluczowym narzędziem zarządczym, otwierającym dostęp do infrastruktury kolejowej, jest funkcjonalna, organizacyjna i prawna niezależność zarządców infrastruktury od przedsiębiorstw kolejowych.

W państwach członkowskich UE powszechny jest model sektora kolejowego, w którym kluczową rolę – zarządców infrastruktury – odgrywają podmioty bezpośrednio bądź pośrednio kontrolowane przez państwo. W wielu przypadkach, kontrola sprawowana jest również nad przedsiębiorstwami kolejowymi o silnej pozycji rynkowej, ukształtowanej historycznie⁸. W takiej sytuacji realizowanie przez państwo uprawnień właścicielskich może kolidować z zasadą niezależności obu obszarów działalności. Ponadto, z racji przynależności do tej samej struktury holdingowej zarządcy infrastruktury i przewoźnicy pozostają w silnych związkach organizacyjnych i funkcjonalnych. Co istotne, należąc do jednej grupy kapitałowej, realizują wspólny projekt biznesowy (uzyskanie oczekiwanej stopy zwrotu) czy też społeczny (utrzymanie określonej liczby miejsc pracy) bądź polityczny. Pojawienie się konkurencji może stanowić zagrożenie dla jego powodzenia. Przepisy Dyrektywy 2012/34 pozostawiają państwom członkowskim swobodę w zakresie wyboru metody zapewnienia pełnej niezależności podmiotów sprawujących obie funkcje. Faktyczne i skuteczne

⁷ Linie kolejowe wchodzące w skład zakładów naprawczych taboru kolejowego, wagonowni, lokomotywowni oraz linii kolejowe i bocznice prywatne odgałęziające się od drogi kolejowej, jak np. linie zakładowe, prywatne bocznice.

⁸ Por. M. Król, *Benefits and Costs of Vertical Separation in Network Industries. The Case of Railway Transport in the European Environment*, YARS 2009, nr 2(2).

ich wdrożenie może napotykać pewne przeszkody, jak np. różnice w definiowaniu niezależności zarządcy infrastruktury od państwa, wynikające z interpretacji przepisów prawa krajowego⁹.

W nawiązaniu do samej koncepcji tzw. separacji wertykalnej jako skutecznego narzędzia wprowadzania konkurencji do branż infrastrukturalnych, należy zwrócić uwagę na argumenty w dyskusji o korzyściach i kosztach wprowadzania takiego mechanizmu¹⁰. Nie zostały jeszcze sformułowane ostateczne wnioski z badań, które pozwalałyby jednoznacznie korzystnie ocenić zastosowanie rozdzielności zarządzania infrastrukturą od działalności operacyjnej. Ponadto, ze względu na różnice występujące między państwami członkowskimi (m.in. w poziomie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, skali efektów synergii osiągananej przez zintegrowane pionowo przedsiębiorstwa, efektywną siłę krajowego organu regulacyjnego) skutki wprowadzenia przedmiotowego obowiązku mogą być istotnie zróżnicowane.

Podobnie jak w poprzednich regulacjach¹¹, również w Dyrektywie 2012/34/UE państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia rozwoju infrastruktury kolejowej. Obowiązek ten może być realizowany przez finansowanie działalności inwestycyjnej zarządcy infrastruktury ze środków budżetowych, środków prywatnych oraz pozyskanych w trybie partnerstwa publiczno-prawnego. Państwa członkowskie mogą powierzyć realizację inwestycji, utrzymanie bądź finansowanie infrastruktury kolejowej podmiotom innym niż zarządca infrastruktury. Ważnym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych będą również fundusze unijne. Nie można wykluczyć, że po dokonaniu działań niezbędnych w zakresie rozwoju i modernizacji oraz zwiększeniu skali realizowanych przewozów, utrzymanie infrastruktury kolejowej będzie możliwe ze środków pochodzących z pobieranych opłat za korzystanie z niej.

Stan infrastruktury kolejowej w poszczególnych krajach UE jest zróżnicowany. W części państw, w celu poprawy parametrów technicznych dróg kolejowych, wymagane jest przeprowadzenie procesu gruntownej modernizacji istniejącej infrastruktury bądź jej rozbudowy (w szczególności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej)¹². W państwach o relatywnie wysokim poziomie użyteczności tradycyjnej infrastruktury kolejowej realizowane są inwestycje w rozbudowę sieci oraz sieci dedykowane kolejom dużych prędkości. Biorąc pod uwagę poziom kosztów związanych z modernizacją i rozwojem sieci kolejowej, nie jest obecnie możliwe przyjęcie założenia o finansowaniu inwestycji wyłącznie ze środków pochodzących z opłat za dostęp.

W zakresie finansowania lub współfinansowania infrastruktury kolejowej, państwa członkowskie zostały silniej związane z wdrażaniem programów rozwoju kolei. Zobowiązane zostały do opracowania strategii rozwoju kolei, która będzie obejmowała co najmniej 5 kolejnych lat¹³. Na podstawie tego dokumentu zarządca infrastruktury ma tworzyć plan finansowy i inwestycyjny swojej działalności. Plan ten obejmie modernizację, utrzymanie i rozbudowę posiadanego majątku, przy czym będzie udostępniany zainteresowanym przedsiębiorcom w zakresie planowanych warunków dostępu i rozwoju sieci¹⁴. Opinie wyrażone przez strony trzecie nie są wiążące

⁹ Wyr. Trybunału 18.04.2013 w sprawie C-625/10 Komisja przeciwko Francji, pkt 49 uzasadnienia.

¹⁰ Por. M. Król, *Benefits and Costs of Vertical Separation in Network...*, op. cit.

¹¹ Dyrektywa 91/440/EWG, Dyrektywa 2001/14/WE.

¹² *Communication from the Commission concerning the development...*, s. 5.

¹³ Strategie muszą zostać opracowane do 16.06.2014 r.

¹⁴ Zarządcy infrastruktury zrzeszeni w Stowarzyszeniu Europejskich Zarządców Infrastruktury Kolejowej byli przeciwni wprowadzeniu zobowiązania do konsultacji regulaminu sieci z szerokim gronem zainteresowanych, argumentując, że obowiązek taki powinien obejmować wyłącznie konsultacje z organem regulacyjnym; za: European Train Infrastructure Managers, EIM position paper on the Recast of the First Railway Package, 26.11.2010, s. 13, pobrano z: serwis internetowy EIM, http://www.eimrail.org/pdf/polipapers/Final%20_EIM%20position%20on%20the%20Recast%20_final.pdf (27.05.2012).

dla zarządcy infrastruktury. Państwa zostały również zobowiązane, aby do roku 2018 wydatki na infrastrukturę zostały w pełni pokryte przez sumę przychodów uzyskiwanych z tytułu dostępu do sieci¹⁵, dochodów z pozostałej działalności oraz wsparcia ze źródeł publicznych¹⁶ i bezzwrotnych środków uzyskanych z innych źródeł. Co istotne, państwa zobowiązane zostały do zawarcia umowy z odpowiednim zarządcą infrastruktury, w której określone zostaną m.in. plany rozwoju sieci oraz źródła ich finansowania, w tym udział środków budżetowych. Stanowi to kolejną kluczową zmianę jakościową w przepisach.

Obowiązek rozwijania krajowej infrastruktury kolejowej przez państwa członkowskie UE określony przepisami Dyrektywy 2013/34 jest kontynuacją istniejących dotychczas norm, jest również zgodny z historią rozwoju tego rynku. Należy jednak zwrócić uwagę, że wprowadzając reguły dotyczące konieczności opracowania przez państwo strategii rozwoju infrastruktury kolejowej, połączenie tej strategii z planem biznesowym zarządcy infrastruktury oraz zobowiązanie do pokrycia przez państwo wydatków poniesionych przez zarządcę na modernizację i budowę infrastruktury w formie umowy z zarządcą, zmniejsza ryzyko działania tego ostatniego. Można przyjąć, że obecnie ryzyko prowadzonych inwestycji zostanie podzielone na zarządcę infrastruktury, w zakresie realizacji działań inwestycyjnych, oraz państwo członkowskie, w zakresie ich finansowania. Ponadto wzmacniana jest pozycja negocjacyjna zarządców infrastruktury w procesie planowania inwestycji. Za zobowiązaniem zarządcy infrastruktury do określonego działania, państwo będzie zobowiązane skierować wcześniej określone środki finansowe. Warunkiem sukcesu w realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest spójność działania państwa i zarządcy infrastruktury. Ponadto otwarty charakter planu biznesowego zarządcy infrastruktury powinien zwiększyć pewność działania przedsiębiorstw kolejowych, które widząc kierunki rozwoju zmian w dostępności sieci, będą mogły skuteczniej planować własne inwestycje i określać obszary swojej aktywności rynkowej.

Biorąc po uwagę brak optymistycznych prognoz na najbliższe lata dla gospodarek większości państw członkowskich UE, nie można wykluczyć sytuacji, w której finansowanie inwestycji w infrastrukturę kolejową uzależnione będzie od dostępności środków unijnych. W okresie programowania 2007–2013 wartość środków finansowych alokowanych na projekty inwestycyjne w sektorze kolejowym wyniosła niemal 24 mld €¹⁷. Zgodnie z założeniami do budżetu Unii Europejskiej, szacowany strumień pieniędzy na rozwój kolei znacząco przekroczy poprzednio uzyskane wartości wsparcia¹⁸. W przypadku korzystania ze wsparcia środkami unijnymi, realizujący inwestycje zarządcy infrastruktury będą musieli wykazać się, kluczową dla inwestycji współfinansowanych, dyscypliną w obszarze planowania, prowadzenia i rozliczania inwestycji. Braki i niedociągnięcia na różnych etapach inwestycji mogą ograniczyć korzyści płynące z takiej formy finansowania¹⁹.

¹⁵ Art. 8 ust. 4 Dyrektywy 2012/34 wskazuje na dochody z opłat za dostęp, niemniej wydaje się, że właściwym będzie użycie terminu przychody, jako że dochody z tego tytułu mogłyby być realizowane wyłącznie w sytuacji, w której przychody z opłat za dostęp do infrastruktury przekraczają koszty jej utrzymania.

¹⁶ Wsparcie państwa musi być zgodne z przepisami art. 103, art. 107 i art. 108 TFUE, czyli nie może obejmować m.in. finansowania działalności bieżącej, np. wynagrodzeń, usług obcych.

¹⁷ W okresie programowania 2007–2013 na infrastrukturę kolejową alokowane zostało 23,6 mld € z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, 375 mln € (0,375 mld €) w ramach finansowania projektów TEN-T oraz TEN-T Priority; za: *Communication from the Commission concerning the development of Single European Railway Area*, s. 5.

¹⁸ Struktura finansowania obejmie 5 mld € alokowanych w ramach projektów TEN-T, 23,6 mld € z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności oraz nieznaną jeszcze część puli 31,7 mld € dysponowanej w ramach Mechanizmu „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility), źródło pobrano z: serwis internetowy RailwayPro.com, <http://www.railwaypro.com/wp/?p=7162> (27.05.2013).

¹⁹ Zgodnie z informacjami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w okresie programowania 2007–2013 (do 09.2013) Polska wykorzystwała mniej niż 60% środków alokowanych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (Fundusz Spójności), źródło pobrano z: strona internetowa MRR, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Kolejprzyspieszazfunduszami_3042013.apx, (27.05.2013). Wg prof. Włodzimierza Rydzkowskiego z Katedry Polityki Transportowej Uniwersytetu Gdańskiego, wykorzystanie środków unijnych na projekty inwestycyjne

Dodatkowo, dla możliwie pełnego wykorzystania wsparcia pochodzącego z funduszy strukturalnych, wymagane będzie zabezpieczenie środków finansowych na pokrycie wkładu własnego. Konieczność zapewnienia własnego udziału finansowego w realizowanych inwestycjach może stanowić istotną trudność dla zarządców infrastruktury²⁰.

2. Przedsiębiorstwa kolejowe

Drugą grupą podmiotów działających w sektorze kolejowym są przedsiębiorstwa kolejowe. Warunkiem koniecznym do świadczenia usług przewozu towarów oraz pasażerów jest uzyskanie licencji. Wydawanie licencji leży w kompetencjach niezależnego od przedsiębiorstw kolejowych organu, przy czym funkcje te może pełnić regulator sektorowy. Przedsiębiorstwo kolejowe ubiega się o wydanie licencji na przewozy towarów lub licencji na przewóz pasażerów w kraju, w którym ma siedzibę, przy czym licencja jest ważna na obszarze całej Unii Europejskiej. W celu uzyskania licencji, przedsiębiorstwo kolejowe musi udowodnić, że spełnia kryteria dobrej reputacji, zdolności finansowej, kwalifikacji zawodowych oraz ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. W szczególności, przedsiębiorstwo kolejowe ubiegające się o licencję zobowiązane jest udokumentować organizacyjną możliwość świadczenia usług transportu kolejowego w sposób zgodny z normami bezpieczeństwa, w sposób niezawodny i pod właściwym nadzorem. Musi posiadać ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej lub stosowne gwarancje, proporcjonalnie do skali prowadzonej działalności. Ponadto, przedsiębiorstwo kolejowe musi posiadać zasoby finansowe pozwalające na zachowanie płynności przez okres co najmniej 12 miesięcy. Licencja nie będzie przyznana, jeżeli przedsiębiorstwo znajduje się w upadłości, a osoby zarządzające nim były skazane za przestępstwa gospodarcze, naruszenie przepisów sektorowych, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy bądź związanych z regulacjami celnymi.

Należy zaznaczyć, że najistotniejsza zmiana w zakresie licencjonowania działalności przedsiębiorstw kolejowych dokonała się przez wykreślenie uprawnienia do wydawania licencji z wykazu podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury²¹. Zmianę tę można odczytywać jako faktyczne rozdzielanie funkcji związanych z zarządzaniem infrastrukturą kolejową od kompetencji w zakresie udzielania licencji, pozostawiając te drugie w wyłącznej gestii niezależnych organów licencyjnych²². Z punktu widzenia celu polityki transportowej Unii Europejskiej, jakim jest ułatwienie wejścia na rynek nowym przedsiębiorstwom oraz intensyfikacja procesów konkurencji, wprowadzona zmiana ma istotny, pozytywny charakter. Ograniczony został poziom uznaniowości w procedurze wydawania licencji. Dotychczas zarządca infrastruktury umocowany do licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych przepisami prawa krajowego, w szczególności jeżeli był powiązany wertykalnie z dominującym na rynku przedsiębiorcą kolejowym, mógł mieć uzasadniony interes w ograniczaniu możliwości wejścia na rynek konkurentom²³. Zakończony sukcesem wejście na

w sektorze kolejowym w okresie programowania 2007–2013 wyniosło ok. 40%, źródło pobrano z: serwis internetowy Inforail, <http://inforail.pl/text.php?id=55275&from=tag>, (27.05.2013).

²⁰ Opinia wyrażona przez Andrzeja Massela, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, podczas Europejskiego Kongresu Gospodarczego 2013, źródło pobrano z: serwis internetowy Inforail, <http://inforail.pl/text.php?id=55998>, (27.05.2013).

²¹ Załącznik II do dyrektywy 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych.

²² Zaznaczyć należy, że definicja organu licencyjnego wymaga, aby organ ten był niezależny wyłącznie od przedsiębiorstw lub podmiotów świadczących kolejowe usługi transportowe. Przepis nie odnosi się do kwestii niezależności organu licencyjnego od podmiotów realizujących funkcje zarządcy infrastruktury. Niemniej, w opinii autora, wykreślenie z katalogu podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury kompetencji w zakresie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym pozwala na sformułowanie wniosku o faktycznym pozbawieniu tej grupy podmiotów kompetencji w zakresie licencjonowania.

²³ Por. M. Król, *Benefits and Costs of Vertical Separation in Network Industries...*, s. 171.

rynek efektywnego konkurenta mogłoby wyrzucić negatywny skutek na działalność dominującej grupy kapitałowej w krótkim bądź średnim okresie²⁴. Funkcjonująca ochrona interesów wchodzącego na rynek przedsiębiorcy kolejowego, definiowana prawem do niedyskryminacyjnego traktowania oraz zapewnieniem kontroli sądowej decyzji w zakresie udzielania licencji, miała charakter interwencji *ex post*. Ze swej istoty, taka forma ochrony konkurencji mogła uniemożliwić zaistnienie warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji. Warto zauważyć, że o ile omawiany przepis Dyrektywy 2012/34 wprowadza zmiany w obszarze prawa unijnego, o tyle w przepisach krajowych potencjalny konflikt interesów zarządcy infrastruktury i wchodzącego na rynek przedsiębiorcy kolejowego był niwelowany już wcześniej. Jako przykład mogą służyć przepisy obowiązujące w Polsce od połowy kwietnia 2003 roku. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²⁵, uprawnionym (i zobowiązanym) do licencjonowania transportu kolejowego jest organ regulacyjny – Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

Niezależnie od zagadnienia licencjonowania przedsiębiorców kolejowych, wejście na rynek w jednym kraju członkowskim nie może być utożsamiane z automatyczną możliwością świadczenia usług transportu kolejowego w innych państwach Unii. Pierwszą przeszkodą w swobodzie świadczenia usług jest wciąż częściowe otwarcie rynków krajowych, ograniczone wyłącznie do transportu towarowego. Dyrektywa 2012/34 zawiera wskazanie, że jej celem nie jest otwieranie krajowych rynków przewozów pasażerskich. Pozostając w obszarze ograniczeń w swobodzie świadczenia usług, jako bariera może być również postrzegany obowiązek uzyskiwania przez przedsiębiorstwo kolejowe świadectwa bezpieczeństwa oddzielnie w każdym państwie członkowskim UE, w którym chce świadczyć usługi. Nie jest to, podobnie jak kwestia otwarcia krajowych rynków przewozów pasażerskich, przedmiotem regulacji niniejszej dyrektywy.

Przedsiębiorstwa kolejowe zobowiązane są do utrzymywania rozdzielności księgowej przychodów i kosztów związanych ze świadczeniem usług przewozu towarów oraz usług przewozu pasażerów. W ramach przewozów pasażerskich, podmioty te muszą wprowadzić analogiczny podział w zakresie świadczenia usług publicznych oraz pozostałych przewozów. Celem tego rozdziału jest wymóg zachowania przejrzystości przepływu środków publicznych.

Przedsiębiorstwa kolejowe kontrolowane przez państwa członkowskie mają zagwarantowaną niezależność funkcji zarządczych i organizacyjnych, a także rozdział posiadanego majątku i funduszy od pozostałych zasobów państwowych. Ponadto, niezależnie od struktury właścicielskiej, muszą mieć gwarancje swobody zarządzania w takim zakresie, jak spółki prawa handlowego. Podkreślić należy, że przepisy nie ograniczają w żadnym stopniu realizacji uprawnień właścicielskich udziałowców, w tym państwa.

3. Operatorzy obiektów infrastruktury usługowej

Trzecia grupa podmiotów działających w sektorze kolejowym to operatorzy obiektów infrastruktury usługowej. Są to przedsiębiorcy zarządzający infrastrukturą dedykowaną do świadczenia usług przedsiębiorstwom kolejowym, a także podmioty świadczące takie usługi²⁶. Do obiektów

²⁴ W długim okresie zmiana struktury rynku przewozów mogłaby przynieść korzyści m.in. przez zwiększenie wpływów z opłat za dostęp wynikający ze zwiększonego wolumenu alokowanych przewozów.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 86, poz. 789 ze zm.

²⁶ Warto zauważyć, że w myśl przepisów ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r. i praktyce ich stosowania przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (np. decyzja Prezesa UTK z 28.05.2013 w sprawie PKP Cargo S.A., sygn. DRRK-WR- 910/27/2011) obiekty infrastruktury usługowej zaliczane są do infrastruktury kolejowej (m.in. s. 20 przywołanej decyzji), na skutek czego, zarządca infrastruktury (wg nomenklatury przywołanej ustawy) skupia w sobie *de facto* funkcje zarówno operatora infrastruktury usługowej, jak i zarządcy infrastruktury (wg nomenklatury Dyrektywy 2012/34/UE).

infrastruktury usługowej zaliczane są m.in. dworce kolejowe, bocznicie, tory postojowe, stacje paliw, terminale przeładunkowe, infrastruktura służąca formowaniu składów pociągów, jak również obiekty zaplecza technicznego czy prąd trakcyjny, usługi telekomunikacyjne, dostęp do sieci teleinformatycznej, usługi sprzedaży biletów oraz rewizji technicznej.

W praktyce do grupy operatorów obiektów infrastruktury usługowej mogą zostać zaliczeni zarówno zarządcy infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe, jak i przedsiębiorcy działający poza tradycyjnie ujmowanym sektorem kolejowym (np. operatorzy terminali przeładunkowych). Stanowi to zmianę jakościową w porównaniu z przepisami uchylonych dyrektyw. W poprzednio obowiązujących aktach prawnych świadczenie usług na rzecz przedsiębiorstw kolejowych powiązane było wyłącznie z działalnością zarządców infrastruktury, a więc w znacząco węższym ujęciu niż obecnie. Objęcie regulacją szerszego kręgu przedsiębiorców, kształtujących rzeczywistą strukturę rynku, zwiększy szanse na skuteczne pobudzenie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych.

Operatorzy infrastruktury usługowej zobowiązani są do świadczenia dostępu do usług podstawowych²⁷, które w zakresie dostępu muszą charakteryzować się, podobnie jak w przypadku dostępu do infrastruktury kolejowej, niedyskryminacyjnymi, jednolitymi warunkami. W odniesieniu do usług dodatkowych oraz usług pomocniczych²⁸ obowiązek taki powstaje, jeżeli operator świadczy je na rzecz co najmniej jednego przedsiębiorstwa kolejowego.

W przypadku wertykalnego powiązania z przedsiębiorcą kolejowym o dominującej pozycji na rynku przewozów kolejowych, na którym wykorzystuje się dane obiekty infrastruktury usługowej, w celu zapewnienia skutecznej realizacji funkcji otwartego dostępu konieczne jest zapewnienie organizacyjnej i funkcjonalnej niezależności obu obszarów działalności. Ponadto, zapewnienie niezależności poszczególnych obszarów działalności wymagane jest również w przypadkach, kiedy przedsiębiorca łączy funkcję operatora obiektu infrastruktury usługowej z funkcją zarządcy infrastruktury bądź przedsiębiorstwa kolejowego.

Przedsiębiorstwa kolejowe, zainteresowane realizacją danej usługi, zgłaszają operatorowi obiektu infrastruktury usługowej swoje zapotrzebowanie w trybie wniosku. Operator może odrzucić wnioski o dostęp, jeżeli istnieje rzeczywista możliwość zrealizowania tożsamej usługi w innym obiekcie, przy czym alternatywa taka musi mieć uzasadnienie ekonomiczne. Jeżeli operator jest powiązany z dominującym przedsiębiorcą kolejowym, odrzucenie wniosku zobowiązany jest uzasadnić pisemnie. W przypadku, kiedy skala popytu zgłaszanego przez przedsiębiorstwa kolejowe przekracza możliwości obsługi przez daną infrastrukturę, przedsiębiorcy, których wnioski nie zostały uwzględnione, mogą składać skargi do regulatora. Za świadczenie usług operator obiektu może żądać opłaty pokrywającej koszty poniesione w związku z ich świadczeniem oraz pozwalającej wygenerować zysk, określany jako rozsądny²⁹. W przypadku, kiedy operator nie wykorzystuje danej infrastruktury przez okres dwóch lat, zobowiązany jest do wydzierżawienia jej zainteresowanym podmiotom.

Stosowana w Polsce szeroka definicja infrastruktury kolejowej może wymagać uściślenia m.in. w zakresie obowiązku państwa do finansowania rozwoju infrastruktury kolejowej wynikającego z przepisów Dyrektywy 2012/34.

²⁷ Dostęp do usług podstawowych obejmuje m.in.: dostęp do stacji pasażerskich, terminali towarowych, stacji rozrządowych, torów postojowych, infrastruktury portowej, stacji paliw, infrastruktury technicznej.

²⁸ Usługi dodatkowe obejmują: prąd trakcyjny, podgrzewanie składów pociągów pasażerskich oraz usługi uzgodnione indywidualnie (kontrola nad przewozem towarów niebezpiecznych, pomoc w prowadzeniu pociągów specjalnych); usługi pomocnicze to m.in. dostęp do sieci telekomunikacyjnych, dostarczanie informacji, usługi rewizji technicznej, sprzedaż biletów w stacjach pasażerskich.

²⁹ Rozsądny zysk oznacza stopę zwrotu z własnego kapitału uwzględniającą ponoszone przez operatora ryzyko i średnią stopę zwrotu dla sektora w ostatnich latach.

Otwarty dostęp do infrastruktury usługowej, kluczowej z punktu widzenia przedsiębiorstwa kolejowego realizującego przewozy, wpłynie niewątpliwie korzystnie na ocenę atrakcyjności wejścia na rynki kolejowe. Ułatwi również ekspansję rynkową podmiotom, które nie posiadają takiej infrastruktury. Potwierdza to opinia zarządców infrastruktury wskazująca, że w praktyce, konkurenci dominującego (zasiedziatego) na danym rynku przedsiębiorstwa kolejowego mają utrudniony dostęp do zarządzanej przez niego infrastruktury usługowej³⁰.

Rozciągnięcie obszaru regulacji na podmioty inne niż tylko zarządcy infrastruktury powinno znacząco zwiększyć dostępność infrastruktury usługowej dla potencjalnych usługobiorców. Zwłaszcza że część tej infrastruktury znajduje się we władaniu nieregulowanych wcześniej przedsiębiorstw kolejowych, w szczególności dominantów rynkowych. Należy jednak zauważyć, że negatywnym skutkiem zastosowania obowiązku niedyskryminacyjnego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej może być spadek motywacji przedsiębiorstw kolejowych, zarządców infrastruktury oraz innych podmiotów do budowy nowych instalacji oraz rozwijania i unowocześniania już istniejących. Taki negatywny skutek może nasilić się zwłaszcza w przypadku rynków bez wyraźnej asymetrii w strukturze udziałów przedsiębiorstw kolejowych. Obowiązek zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu może również spowodować przerzucenie na obecnie funkcjonujących operatorów, w tym o pozycji dominującej na rynkach przewozów, zwiększonych kosztów utrzymania tego obszaru działalności kolejowej. Dokonanie się spodziewanego wzrostu wykonanej pracy przewozowej na rynkach przewozów kolejowych (co jest jednym z zasadniczych celów polityki transportowej UE) spowoduje zapewne wzrost zapotrzebowania na usługi, to zaś wywoła konieczność zwiększenia potencjału istniejących bądź budowy nowych obiektów infrastruktury usługowej. Oczekiwania w tym zakresie mogą być kierowane właśnie do dominujących przedsiębiorstw kolejowych jako podmiotów, które władają proporcjonalnym do własnego udziału w rynku zapleczem infrastrukturalnym dedykowanym świadczeniu usług związanych z przewozami kolejowymi.

Niezależnie od powyższych rozważań, kwestią, która może rzutować na efektywność procesu otwierania obiektów infrastruktury usługowej dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych, mogą być ograniczenia technologiczne i techniczne. Racjonalne jest przyjęcie, że historycznie przynajmniej część obiektów infrastruktury usługowej powstawało w ramach inwestycji dotyczących określonego ciągu produkcyjnego. W związku z czym powstawały instalacje przygotowane pod konkretne wymagania technologiczne jednego podmiotu (np. stacje paliw, urządzenia zaplecza technicznego). Może się okazać, że po uwzględnieniu parametrów tych instalacji realizacja zapotrzebowania zgłaszanego przez większą liczbę podmiotów mogłaby być utrudniona lub niemożliwa. Ponadto przygotowanie takich obiektów do otwartego dostępu mogłoby wiązać się z koniecznością poniesienia istotnych kosztów, w tym kosztów utopionych. Zostało to podkreślone przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Transportu Publicznego UITP (*L'Union internationale des transports publics*) w procesie konsultacji projektu Dyrektywy 2012/34. Stowarzyszenie wskazało m.in. na problem „zdolności produkcyjnych” istniejących obiektów, które były projektowane z myślą o realizacji określonych zadań oraz na to, że zwiększenie ich obciążenia może być istotnie ograniczone³¹.

³⁰ *European Train Infrastructure Managers...*, s. 11.

³¹ UITP, Position paper. Recast of the First Railway Package COM(2010)475 Final, Bruksela, 6.04.2011, s. 4, pobrano z: serwis internetowy UITP, <http://www.uitp.org/mos/positionpapers/128-en.pdf>, (27.05.2012).

III. Korzystanie z infrastruktury kolejowej

1. Alokacja zdolności przepustowej

Proces korzystania z infrastruktury kolejowej składa się z dwóch istotnych, wzajemnie powiązanych obszarów. Pierwszy z nich obejmuje zasady dostępu do sieci, które będą spełniały określone wymagania dotyczące jednolitego traktowania wnioskodawców – przedsiębiorstw kolejowych. Drugi, nie mniej ważny, to sposób kalkulacji opłat za dostęp.

Korzystanie przez przedsiębiorstwa kolejowe z infrastruktury kolejowej realizowane jest w procesie alokacji z zachowaniem jednolitości, równoważności i niedyskryminacji w traktowaniu wnioskodawców. Wszelkie warunki uczestnictwa w procesie alokacji muszą zostać zawarte w regulaminie sieci opracowywanym przez zarządcę infrastruktury. Alokacja zdolności przepustowej opiera się na rocznym rozkładzie jazdy opracowywanym przez zarządcę infrastruktury i nie jest możliwe alokowanie w okresach dłuższych niż odpowiadające jednemu rozkładowi jazdy. Niemniej dopuszczalne jest zawieranie umów ramowych, których okres przekracza jeden rok. Umowy takie nie zawierają szczegółowych tras pociągów, a ich celem jest optymalizacja procesu planowania alokacji w kolejnych okresach, z uwzględnieniem interesów wnioskodawcy, jak również w sposób sprzyjający efektywniejszemu wykorzystaniu infrastruktury kolejowej przez zarządcę.

W przypadku wystąpienia konfliktu wniosków o alokację, zarządca infrastruktury zobowiązany jest do przeprowadzenia konsultacji w celu możliwie pełnego zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorstwa kolejowe, w tym z wykorzystaniem alternatywnej trasy przebiegu pociągu. W przypadku kiedy wielkość zgłoszonego zapotrzebowania przekracza zdolność przepustową infrastruktury i jednocześnie nie jest możliwe realizowanie wniosków w oparciu o trasę alternatywną, zachodzi tzw. przepełnienie infrastruktury. W takim przypadku zarządca infrastruktury zobowiązany jest ustalać priorytety przejazdów. Minimalizację negatywnych skutków występowania konfliktów zarządca infrastruktury może osiągnąć, zwiększając atrakcyjność alokowania przewozów na trasach alternatywnych, np. przez stosowanie ulg w opłatach za wykorzystanie linii o znacznym stopniu niepełnego wykorzystania.

Do przejazdów alokowanych jako priorytetowe zalicza się przewozy pasażerskie realizowane w ramach umów o świadczenie usług publicznych, na kolejnym szczeblu hierarchii priorytetów znajdują się międzynarodowe przewozy towarowe, niżej wszystkie pozostałe przewozy (krajowe przewozy pasażerskie świadczone oraz krajowe przewozy towarowe). Takie kryteria hierarchii alokacji wynikają z konieczności zachowania równowagi między celami funkcjonowania pasażerskich przewozów kolejowych oraz ich znaczeniem dla społeczeństwa a promowaniem towarowego transportu kolejowego. Nadrzędność w realizowaniu kolejowych przewozów pasażerskich wynika również z tego, że realizowane w ramach umów o świadczenie usług publicznych są z definicji niedochodowe. Dla organizatora przewozów pasażerskich (jednostki samorządu terytorialnego) zasadniczym celem organizowania tej formy usługi publicznej jest realizowanie zadań własnych, które mają na celu zaspokojenie potrzeb społecznych, przy czym wypracowanie zysku nie jest kryterium koniecznym do ich świadczenia. W przeciwieństwie do tego rodzaju przewozów pasażerskich, realizowanie przewozów towarowych stanowi działalność ukierunkowaną na generowanie zysku. Brak zastosowania regulacji, polegającej na ustaleniu powyżej opisanych priorytetów, mogłoby skutkować ustaleniem kolejności alokacji przewozów opartych na rachunku ekonomicznym

(zysk dla zarządcy infrastruktury). Wówczas, generujące minimalny zysk przewozy pasażerskie byłyby alokowane jako ostatnie, z oczywistą szkodą dla interesu społecznego. Należy zaznaczyć, że regulacyjne „przesunięcie” przewozów pasażerskich w górę w procesie alokacji uprawnia zarządcę infrastruktury do żądania rekompensaty w związku z utraconymi przychodami.

Występowanie wąskiego gardła w postaci przepełnionej infrastruktury, co uniemożliwia alokowanie wszystkich wnioskowanych przewozów, wymaga od zarządcy infrastruktury przeprowadzenia analizy zdolności przepustowej oraz opracowania planu jej powiększenia. W tych dokumentach powinny znaleźć się analizy przyczyn występowania ograniczeń, prognoza ruchu, spodziewane ograniczenia w zaspokojeniu prognozowanego ruchu oraz plan zwiększenia zdolności przepustowej. Brak przedstawienia przez zarządcę planu powiększenia przepustowości bądź brak aktywności w jego wdrożeniu uniemożliwia zarządcy pobieranie jakichkolwiek opłat za wykorzystanie przedmiotowej infrastruktury.

Zarządcy infrastruktury powinni współpracować ze sobą w procesie alokacji tras pociągów przebiegających przez więcej niż jedną sieć. W tym zakresie alokowanie tras międzynarodowych pociągów pasażerskich wymaga przekazania informacji organom udzielającym zamówień usług publicznych w celu oszacowania wpływu ekonomicznego, jaki alokowany przejazd wywrze na zawarte umowy o świadczenie usług publicznych.

Krajowe przewozy pasażerskie są uprzywilejowaną kategorią usług kolejowych. Niemal w całości realizowane są w ramach umów o świadczenie usług publicznych zawieranych przez przedsiębiorstwa kolejowe z organami uprawnionymi do organizacji tej formy transportu (m.in. samorządy). Z badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską wynika, że rynki przewozów krajowych zdominowane są przez przedsiębiorstwa kolejowe posiadające pozycję dominującą lub monopolistyczną³², a aż 2/3 całkowitych przewozów pasażerskich realizowane jest w postaci usługi publicznej³³. W treści Dyrektywy 2012/24/WE znajduje się wyraźne stwierdzenie, że przedmiotowe przepisy nie mogą służyć otwarciu krajowych przewozów pasażerskich na konkurencję. Ta nieefektywność powinna zostać rozwiązana przez otwarcie rynków krajowych przewozów pasażerskich, co ma nastąpić wraz z wprowadzeniem przepisów tzw. IV pakietu kolejowego.

2. Opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej

Zarządca zobowiązany jest pobierać opłaty za dostęp do infrastruktury, ustalone w ramach określonych przez państwo członkowskie. Na zarządcach infrastruktury spoczywa obowiązek opracowania metody alokacji kosztów poszczególnych usług, przy czym opłata za dostęp do infrastruktury musi odzwierciedlać koszt wynikający z przejazdu pociągu³⁴. Należy jednak zaznaczyć, że państwo członkowskie UE powinno stosować systemy zachęt umownych lub regulacyjnych, które będą skutkować obniżeniem poziomu pobieranych opłat. Do tego rodzaju zachęt zaliczają

³² W odniesieniu do transportu kolejowego towarów jedynie w trzech państwach członkowskich (Łotwa, Belgia, Francja) udział przedsiębiorstw kolejowych innych niż zasiedziałe przekraczał 40%. W przewozach pasażerskich 40% udział został przekroczony jedynie w Wielkiej Brytanii (90%), Polsce (48%) oraz Estonii (50%), a 100% rynku kontrolowane jest przez przewoźnika zasiedziałego w Belgii, Grecji, Hiszpanii, Finlandii, Irlandii, Słowenii, Słowacji oraz na Litwie. Warto zaznaczyć, że wysoki udział rynkowy konkurentów przewoźnika zasiedziałego w Polsce wynika z faktu wydzielenia spółek regionalnych z Grupy PKP S.A., które posiadają pozycję monopolistyczną na obszarach prowadzonej działalności, zob. Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Trzecie sprawozdanie w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych. SWD (2012) 246 final, Bruksela 21.8.2012.

³³ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on „The Fourth Railway Package – Completing the Single European Railway Area to foster European competitiveness and growth*, COM(2013)25, Bruksela, 30.01.2013.

³⁴ Do 16.06.2016 r. Komisja Europejska ustali ramy metod alokacji kosztów do poszczególnych rodzajów usług.

się premie dla kadry zarządzającej³⁵, cykliczne dotacje dla zarządcy infrastruktury³⁶ uzależnione od wzrostu efektywności prowadzonej działalności wyrażone np. obniżeniem ponoszonych kosztów, czy realizowania określonej polityki zmierzającej do poprawy tej efektywności.

Zasady naliczania i pobierania opłat muszą być jednolite dla całej sieci, przy czym zarządca infrastruktury może stosować podwyżki oraz ulgi. Podwyżki opłat mogą wynikać z niedoboru przepustowości infrastruktury kolejowej bądź skutków zanieczyszczenia środowiska w postaci hałasu. Nadwyżki opłat za koszty środowiskowe nie mogą stanowić przychodów dla zarządcy infrastruktury, chyba że analogiczne opłaty stosowane są w odniesieniu do transportu drogowego. Druga grupa dopuszczalnych podwyżek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej odnosi się do możliwości odzyskania całości kosztów poniesionych na rozwój infrastruktury. Stosowanie tego rodzaju podwyżek jest możliwe wówczas, gdy kondycja finansowa przedsiębiorstw kolejowych pozwala przyjąć, że będą w stanie pokryć wyższe opłaty. Ponadto, wyższe opłaty mogą być stosowane w odniesieniu do przewozu towarów w ruchu z krajami trzecimi po tzw. szerokim torze w celu odzyskania całości ponoszonych kosztów, w przypadku alokacji przewozu na infrastrukturze powstałej w toku inwestycji ukończonych po 1988 roku bądź planowanych do realizacji, o ile wyższe opłaty przyczynią się do podwyższenia efektywności lub efektywności kosztowej, a także w przypadku alokacji przewozów w korytarzach określonych w decyzji Komisji Europejskiej 2009/561/WE, w celu mobilizacji przedsiębiorstw kolejowych do wyposażenia pojazdów używanych w tych korytarzach w system sterowania ruchem kolejowym ETSC. System opłat pobieranych przez zarządcę infrastruktury może uwzględniać opłaty za niewykorzystanie przyznanej zdolności przewozowej.

Zarządca infrastruktury uprawniony jest do stosowania ulg w kalkulacji opłat za dostęp. Wprowadzane ulgi muszą mieć uzasadnienie w faktycznych oszczędnościach kosztów administracyjnych, nieuwzględnionych w opłacie. Należy zaznaczyć, że ulgi mogą dotyczyć wyłącznie odcinków sieci. Jako pewnego rodzaju ulgę w opłacie za dostęp do sieci można uznać rekompensatę, przyznaną przedsiębiorstwu kolejowemu z tytułu unikniętych kosztów środowiskowych związanych z transportem drogowym, możliwych do udowodnienia.

Mechanizm pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej został wpisany w model, w którym państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za rozwój infrastruktury, w tym finansowanie jej modernizacji i rozbudowy, przy czym realizacja inwestycji prowadzona jest przez zarządcę infrastruktury. Państwo powinno jednak stosować mechanizmy motywowania zarządców infrastruktury do obniżania opłat³⁷. Zarządca infrastruktury, w ramach obowiązku świadczenia dostępu do sieci, pobiera opłaty od przedsiębiorstw kolejowych, przy czym ich wysokość nie może być wyższa niż koszt będący rezultatem przejazdu pociągu. Choć przepis sugeruje odniesienie do kategorii kosztów bezpośrednich jako podstawy naliczenia opłaty (koszt związany bezpośrednio z przejazdem pociągu), to intuicja ekonomiczna sugeruje, aby poziom opłat związać z kosztem

³⁵ Stosowane w Polsce premie przyznawane członkom zarządów zarządców infrastruktury przez ministra właściwego dla spraw transportu, za: Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena przedstawiona w dniu 13.12.2012 r. w sprawie C-512/10 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁶ Stosowane w Niemczech, za: Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena przedstawiona w dniu 6.09.2012 w sprawie C-556/10 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

³⁷ W stanowisku Międzynarodowej Unii Przedsiębiorstw Transportu Kombinowanego (*Union Internationale des sociétés de transport Combie Rail-Rout*) wskazana została również potrzeba opracowywania przez zarządców infrastruktury prognoz wysokości opłat na możliwie długi okres – pomogłoby to zwiększyć stabilność działania na rynkach przewozów towarowych, zwłaszcza w porównaniu ze względną łatwością prognozowania kształtowania się poziomów opłat drogowych, źródło pobrano z: *International Union of Road-Rail Combined Transport Companies, Position Paper: Recast of the First Railway Package*, <http://www.uirr.com/en/component/downloads/downloads/727.html>, (27.05.2013).

krańcowym indukowanym przejazdem pociągu. To koszt krańcowy lub zmienny spełnia kryterium „rezultatu” przejazdu pociągu, podczas gdy koszt bezpośredni określa jedynie możliwość przypisania określonej pozycji kosztowej w sposób bezpośredni danemu przejazdowi. Idąc dalej, koszt bezpośredni może obejmować zarówno koszty stałe, jak i zmienne, a zgodnie z regułą opłata za dostęp nie powinna uwzględniać kosztów stałych związanych z infrastrukturą.

Wyjątki od zasady jednolitego traktowania wnioskodawców w procesie alokacji stanowią niezbędny kompromis między celami biznesowymi zarządców infrastruktury (maksymalizacja przychodów z opłat za dostęp), celami społecznymi transportu kolejowego (optymalizacja czasu i kosztu przewozów pasażerskich, zwłaszcza lokalnych i krajowych) oraz celami Unii Europejskiej (intensyfikacja wolumenu przewozów kolejją).

Zasady generalne ustalania opłat za dostęp do przepustowości umożliwiają zarządcom infrastruktury elastyczne podejście do przedsiębiorstw kolejowych. Z jednej strony pozwalają na stymulowanie ruchu na infrastrukturze przepełnionej, motywując przedsiębiorstwa kolejowe do korzystania z tańszej trasy alternatywnej, modernizacji pociągów oraz odzyskiwania części kosztów zainwestowanych w poprawę jakości świadczonych usług, z drugiej zaś – pozwalają na podział korzyści z efektywności osiągniętych przez oszczędności w kosztach administracyjnych. Przepisy Dyrektywy 2012/34 nie zamknęły również państwu członkowskiemu i zarządcom infrastruktury drogi do odzyskania pełnych kosztów inwestycji w przypadku rozwoju rynku przewozów kolejowych i wzrostu generowanej rentowności.

IV. Nadzór regulacyjny

Zgodnie z dotychczas obowiązującymi przepisami, państwa członkowskie UE zobowiązane są do ustanowienia jednego krajowego organu regulacyjnego dla sektora kolejowego, niezależnego organizacyjnie, prawnie, finansowo oraz funkcjonalnie od jakiegokolwiek innego podmiotu, w tym podmiotów aktywnych w sektorze kolejowym oraz korzystających z usług przewozu³⁸. Zmiany wprowadzone Dyrektywą 2012/34 dopuszczają, aby organ regulacyjny dla sektora kolejowego łączył funkcje regulatora, organu wydającego licencje oraz władzy gwarantującej bezpieczeństwo na kolei, ponadto może również działać w ramach organu regulacyjnego o szerszych kompetencjach (np. obejmującego również organ ochrony konkurencji). Warunkiem kluczowym jest jednak zachowanie jego niezależności. Jeżeli każdy z organów działa niezależnie, regulator zobowiązany jest do współpracy z regulatorami sektorowymi (licencje, bezpieczeństwo na kolei) oraz powinien współpracować z organem ochrony konkurencji w zakresie posiadanych kompetencji do monitorowania konkurencji w sektorze kolejowym.

Powszechny w Unii Europejskiej model regulacji sektora kolejowego uwzględnia funkcjonowanie regulatora wyspecjalizowanego w obszarze rynków kolejowych. W Polsce jest nim organ łączący funkcje krajowej władzy bezpieczeństwa i regulatora transportu kolejowego – Prezes Urzędu Transportu Kolejowego³⁹. Rozwiązanie w postaci zintegrowanego organu regulacyjnego wprowadziła Holandia. 1 kwietnia 2013 roku, na bazie krajowego organu ochrony konkurencji (*De Nederlandse Mededingingsautoriteit*), organu ds. konsumenckich (*De Consumentenautoriteit*)

³⁸ Należy zaznaczyć, że przepisami Dyrektywy 2012/34 wzmocniono integralność funkcji regulatora sektora kolejowego, podkreślając, że państwo członkowskie zobowiązane jest do powołania **jednego** organu regulacyjnego dla tego sektora.

³⁹ Art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.

oraz regulatora poczty i telekomunikacji (*De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*) powołano połączony regulator ds. konsumentów i rynku (*De Autoriteit Consument & Markt*)⁴⁰. Wśród kompetencji tego organu znajdują się również uprawnienia regulacyjne rynków transportu, ujęte w ramach departamentu ds. telekomunikacji, transportu oraz usług pocztowych (*Directie Telecom, Vervoer en Post*). Na marginesie, w jednej ze swoich pierwszych inicjatyw holenderski multiregulator zajął się problemem ograniczania konkurentom dostępu do usług przez przedsiębiorstwo kolejowe i operatora obiektów infrastruktury usługowej – *Nederlandse Spoorwegen (NS, Dutch Railways)*⁴¹. Należy również zauważyć, że pewną przeszkodą w realizowaniu zadań regulatora sektora kolejowego, czy szerzej – każdego regulatora horyzontalnego, może być nieostry podział kompetencji z organem ochrony konkurencji. Różnice w zakresie stosowanych narzędzi tworzenia bądź przywracania warunków konkurencji na rynku przez oba organy mogą skutkować zmniejszeniem przejrzystości zasad obowiązujących przedsiębiorców oraz wpłynąć ujemnie na wolę ich stosowania.

Istotną przesłanką niezależności regulatora jest polityka zatrudnienia mająca zastosowanie przy obsadzie kluczowych stanowisk w ramach jego organizacji. Państwa członkowskie UE muszą zapewnić transparentną procedurę rekrutacji osób odpowiedzialnych za decyzje regulacyjne, gwarantującą ich niezależność od uczestników sektora kolejowego, a także organów publicznych sprawujących funkcje nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami kolejowymi, zarządcami infrastruktury bądź operatorami obiektów infrastruktury usługowej. Ponadto, osoby piastujące funkcje kluczowe dla działalności regulatora, podlegają ograniczeniom w zakresie podejmowania zatrudnienia w sektorze kolejowym przez minimum rok, po zakończeniu kadencji.

Skuteczność działalności organu regulacyjnego może zostać istotnie upośledzona przez m.in. uzależnianie celów prowadzonej polityki regulacyjnej od celów właścicielskich, realizowanych przez rząd w odniesieniu do kontrolowanych przez państwo spółek działających w sektorze kolejowym (np. zarządcy infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowego o najczęściej dominującej pozycji rynkowej)⁴². Ponadto działalność regulatora może być efektywnie ograniczana przez niewystarczające finansowanie jego działalności, co może powodować braki kadrowe, zwłaszcza wysoko wykwalifikowanych osób, czy ograniczeniem możliwości efektywnego działania organu⁴³.

Organ regulacyjny odpowiedzialny jest za rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących stosowania zasad niedyskryminacyjnego i jednolitego traktowania wnioskodawców przez zarządców infrastruktury i operatorów obiektów infrastruktury usługowej, a także za nadzór nad wykonywaniem obowiązków nakładanych na wszystkich uczestników sektora kolejowego (np. rozdzielności rachunkowości, niezależności funkcjonalnej). W zakresie sprawowania funkcji regulacyjnych może działać zarówno na podstawie wniosku, jak i z własnej inicjatywy. Regulator weryfikuje m.in. stopień dostępności do infrastruktury kolejowej i obiektów infrastruktury usługowej oraz poziom opłat pobieranych od przedsiębiorstw kolejowych. Uprawnienia organu regulacyjnego obejmują również prawo do żądania informacji, prowadzenia audytów, rozstrzygnięcia sporów między wnioskodawcami

⁴⁰ Pobrano z: serwis internetowy ACM, <https://www.acm.nl/en/about-acm/our-organization/the-netherlands-authority-for-consumers-and-markets>, (27.05.2013).

⁴¹ Pobrano z: serwis internetowy ACM, <https://www.acm.nl/en/publications/publication/11417/Dutch-Railways-NS-has-no-incentive-to-serve-its-competitors-well>, (27.05.2013).

⁴² Por. M. Król, *Liberalization without a regulator. The rail freight transport market in Poland in the years 1996–2009*, YARS 2010, nr 3(3).

⁴³ Ibidem.

a odpowiednimi zarządcami infrastruktury oraz wydawanie wiążących decyzji administracyjnych. Decyzje muszą być publikowane, a kontrola nad nimi sprawowana jest przez sąd.

Istotnym, z punktu widzenia tworzenia jednolitego obszaru kolejowego, obowiązkiem i prawem regulatorów jest współpraca międzynarodowa w zakresie identyfikowanych przeszkód w transporcie prawa unijnego do krajowych systemów prawa, a także współpraca w zakresie wykonywania bieżącego nadzoru nad sektorem i ustalania wspólnych zasad i praktyk.

V. Podsumowanie

Pierwszym z obszarów, w którym Dyrektywa 2012/34 wprowadza kluczowe zmiany jest finansowanie rozwoju infrastruktury. Ramy prawne określają sposób finansowania inwestycji, wprowadzają podział ryzyka i precyzują zakresy odpowiedzialności państwa i zarządcy infrastruktury. Obie strony otrzymały również narzędzia służące wzajemnemu mobilizowaniu – zarządca infrastruktury wykonuje zdefiniowane i finansowane przez państwo inwestycje, państwo natomiast zobowiązane jest wdrożyć system zachęt do poprawy efektywności działania zarządcy. Odpowiedzialność państwa za finansowanie inwestycji daje również zarządcy elastyczność kształtowania poziomu cen, pozwalając powiązać opłaty bezpośrednio z kosztami indukowanymi konkretnym przewozem.

Niższe opłaty za dostęp do infrastruktury mogą przyczynić się do optymalizacji cen dla klientów przedsiębiorstw kolejowych i zwiększenia pola walki konkurencyjnej z transportem drogowym. Powinno wpłynąć to pozytywnie na drugi obszar, w którym wprowadzono zmiany, tj. działalność przewozową. Dodatkowe możliwości obniżki opłat za dostęp, premiuje alokujących duże wolumeny przepustowości oraz narzędzia motywujące przedsiębiorców kolejowych do podnoszenia jakości świadczonych usług również stanowią potencjał zwiększenia atrakcyjności przewozów kolejowych. Zniesione zostały istniejące dotąd bariery wejścia na rynki kolejowe – ograniczenia w dostępie do infrastruktury usługowej oraz usunięcie z katalogu podstawowych funkcji zarządców infrastruktury prawa do nadawania licencji. Nad prawidłowym wykonywaniem obowiązków oraz egzekwowaniem praw nadzór sprawować ma niezależny organ regulacyjny, co jest wynikiem zmian w trzecim obszarze.

Skuteczne wdrożenie tych narzędzi i rozwiązań leży jednak w gestii państw członkowskich UE oraz przedsiębiorstw sektora kolejowego. Sprawna realizacja inwestycji infrastrukturalnych, także z wykorzystaniem środków unijnych, wymagać będzie zaangażowania i dyscypliny ze strony zarządców infrastruktury, jak również wsparcia państw członkowskich. Spójność celów stawianych przez państwo w zakresie rozwoju infrastruktury, możliwości finansowych oraz rzeczywistego potencjału organizacyjnego zarządców wydaje się być kluczowym czynnikiem powodzenia.

Utworzenie organu regulacyjnego, spełniającego kryteria niezależności, uzależnione jest od woli politycznej. Ambicje i zaangażowanie regulatora w zarządzanie sektorem będą również wymagały wsparcia państwa, zwłaszcza w zakresie, w jakim cele regulacyjne będą odległe od celów biznesowych spółek kontrolowanych przez państwo. Powodzenie rozwoju konkurencji na poziomie przedsiębiorstw kolejowych i wchodzenie na nowe rynki uzależnione jest również od czynników nieobjętych przepisami prawa. Dla tej grupy podmiotów równie istotne, co otwarty dostęp do infrastruktury oraz przejrzyste zasady kalkulacji opłat, będą takie czynniki, jak: koszt finansowy rozwoju działalności operacyjnej, dostępność wykwalifikowanej kadry czy dostępność taboru na docelowych rynkach geograficznych.

Podsumowując, Dyrektywa 2012/34 jest jednym z kluczowych elementów mechanizmu mającego na celu poprawę efektywności rozwoju konkurencji w sektorze kolejowym⁴⁴ oraz stanowi ważne narzędzie w procesie intensyfikacji wykorzystania kolei w transporcie towarowym i pasażerskim. Niezależnie jednak od wymiaru pozytywnych skutków wynikających ze zmian wprowadzonych przepisami tego aktu prawnego, warunkiem koniecznym dla osiągnięcia pełnej efektywności funkcjonowania sektora kolejowego w Europie będzie poddanie mechanizmom konkurencji również segmentu przewozów pasażerskich. Osiągnięcie celów Unii Europejskiej związanych z rozwojem sektora kolejowego wymagało będzie woli i zaangażowania ze strony państw członkowskich oraz działających w nim przedsiębiorstw.

⁴⁴ Mechanizm ten obejmuje również akty prawne wchodzące w skład tzw. II pakietu kolejowego i III pakietu kolejowego, a także obecnie konsultowane propozycje Komisji w zakresie zmiany obowiązujących przepisów, stanowiące tzw. IV pakiet kolejowy.