

# Infrastruktura usługowa w Polsce i w Europie – obecne problemy dostępu do niej a zmiany wynikające z konieczności implementacji Dyrektywy 34/12

## Spis treści

- I. Uwagi wstępne
- II. Infrastruktura usługowa w Polsce
- III. Infrastruktura usługowa w Europie
- IV. Konieczność zmian wynikających z Dyrektywy 34/12
- V. Uwagi końcowe

## Streszczenie

Artykuł ukazuje problemy wiążące się z brakiem lub niedoskonałością przepisów, które definiują pojęcie i zakres dostępu do infrastruktury usługowej w Polsce i w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, co w dużym stopniu przyczyniło się do wprowadzenia zmian, jakie zostaną dokonane w wyniku implementacji zapisów Dyrektywy 2012/34.

**Słowa kluczowe:** infrastruktura kolejowa; infrastruktura usługowa; dyrektywa 34/12

## I. Uwagi wstępne

W związku ze zgłaszanymi problemami dotyczącymi dostępu do infrastruktury usługowej w Polsce Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) wydał w dniu 28 maja 2013 r. decyzję, w której stwierdził, że PKP Cargo S.A. narusza art. 5 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym<sup>1</sup> poprzez łączenie przez tę spółkę działalności w zakresie przewozów kolejowych z faktycznym wykonywaniem funkcji przypisanych zarządcy infrastruktury<sup>2</sup>. Decyzja ta (póki co nieostateczna, bo PKP Cargo złożyło wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Prezesa UTK) nie jest przedmiotem niniejszego artykułu. Znamienny jest już jednak sam fakt podjęcia przez Prezesa UTK takiej interwencji w celu zapewnienia realizacji celów wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa<sup>3</sup> (dalej: Dyrektywa 2001/14)<sup>4</sup>. Podobne działania

\* Dyrektor Departamentu Regulacji Rynku Kolejowego UTK.

<sup>1</sup> Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Pobrano z: [http://www.utk.gov.pl/portal/pl/64/3008/NARUSZENIE\\_PRZEZ\\_PKP\\_CARGO\\_SA\\_ART5\\_UST\\_3\\_USTAWY\\_O\\_TRANSPORCIE\\_KOLEJOWYM.html?search=48330](http://www.utk.gov.pl/portal/pl/64/3008/NARUSZENIE_PRZEZ_PKP_CARGO_SA_ART5_UST_3_USTAWY_O_TRANSPORCIE_KOLEJOWYM.html?search=48330).

<sup>3</sup> Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001L0014:20040430:PL:PDF>.

<sup>4</sup> Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0032:0077:PL:PDF>.

zostały podjęte także w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE). Problemy te doprowadziły do konieczności rewizji I pakietu kolejowego poprzez wydanie w dniu 21 listopada 2012 r. Dyrektywy w sprawie utworzenia jednolitego obszaru kolejowego (dalej: Dyrektywa 2012/34).

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie problemów wiążących się z brakiem lub niedoskonałością przepisów, które definiują pojęcie i zakres dostępu do infrastruktury usługowej, co w dużym stopniu przyczyniło się do wprowadzenia zmian, jakie zostaną dokonane w wyniku implementacji zapisów Dyrektywy 2012/34.

## II. Infrastruktura usługowa w Polsce

Dyrektywa 2001/14 utraciła moc prawną z dniem 15 grudnia 2012 r., nawet jeśli nie wszystkie państwa członkowskie UE dokonały jej prawidłowej implementacji. Dyrektywa 2012/34 musi być implementowana do krajowych porządków prawnych do 16 czerwca 2015 r. Już dziś jednak można przeanalizować, czy zawarte w polskiej ustawie o transporcie kolejowym definicje, odnoszące się do infrastruktury kolejowej i zarządzania nią, są zgodne z definicjami przyjętymi w Dyrektywie 2012/34.

Art. 4 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym wskazuje, że infrastruktura kolejowa to: „linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury”.

Ponadto, załącznik do ustawy o transporcie kolejowym w części I ust. 2 wskazuje, że na rzecz przewoźników kolejowych ma być świadczony dostęp na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów, a także zapewnienie tej obsługi, obejmujący korzystanie z:

- urządzeń zaopatrzenia w paliwo,
- stacji pasażerskich, ich budynków i innych urządzeń,
- terminali kolejowych,
- stacji rozrządowych,
- torów i urządzeń do formowania składów pociągów,
- torów postojowych,
- obrządzania i innych udogodnień technicznych.

W świetle ustawy o transporcie kolejowym, za infrastrukturę usługową należy zatem uznać inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do obsługi przewozu osób i rzeczy, w szczególności wymienione w przytoczonym wyżej załączniku do ustawy. Do kategorii tej należą zatem m.in. terminale kolejowe, którymi – ze względu na ich różnorodność i wieloaspektowość związanych z nimi problemów – zajmę się w szczególności.

Ustawa o transporcie kolejowym wprowadza definicję terminala kolejowego; zgodnie z jej art. 4 pkt 36c jest nim „budynek lub budowla wraz z urządzeniami specjalistycznymi umożliwiające załadunek, wyładunek lub zestawianie pociągów towarowych lub integrację usług towarowego transportu kolejowego z innymi rodzajami transportu”.

Od razu wydaje się oczywiste, do jakich elementów infrastruktury przewoźnik kolejowy powinien mieć zapewniony dostęp. Zaciera się to jednak, kiedy w interpretacji pojęcia terminalu kolejowego uwzględni się definicję bocznicy kolejowej, przez którą art. 4 pkt 10 ustawy o transporcie

drogowym rozumie „drogę kolejową połączoną z linią kolejową i służącą do wykonywania załadunku i wyładunku wagonów lub wykonywania czynności utrzymaniowych pojazdów kolejowych lub postoju pojazdów kolejowych oraz przemieszczania i włączania pojazdów kolejowych do ruchu po sieci kolejowej; w skład bocznic kolejowej wchodzi również urządzenia sterowania ruchem kolejowym oraz inne urządzenia związane z bezpieczeństwem ruchu kolejowego, które są na niej usytuowane”.

Jak łatwo zauważyć, definicja bocznic kolejowej jest tak szeroka, że może objąć swoim zakresem większość infrastruktury kolejowej. Ponadto, ustanowione w art. 2 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym wyłączenie wskazuje, że przepisów ustawy o transporcie kolejowym nie stosuje się w stosunku do bocznic kolejowych m.in. w zakresie rozdziału 6, tj. udostępniania infrastruktury kolejowej i opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej. W konsekwencji, przedsiębiorcy kolejowi dowolnie interpretują przepisy ustawy, kwalifikując daną infrastrukturę jako infrastrukturę kolejową lub infrastrukturę bocznicową. Niejednoznaczność przepisów spowodowała również, że wielu z tych przedsiębiorców do dzisiaj (czyli przez 10 lat od momentu wejścia w życie ustawy o transporcie kolejowym) nie zakończyło procesu uzyskiwania odpowiednich dokumentów z zakresu bezpieczeństwa.

W tym miejscu warto jeszcze przytoczyć definicję sieci kolejowej, przez którą art. 4 ust 4 ustawy o transporcie kolejowym rozumie „układ połączonych ze sobą linii kolejowych, stacji i terminali kolejowych oraz wszystkich rodzajów stałego wyposażenia niezbędnego do zapewnienia bezpiecznej i ciągłej eksploatacji systemu kolei, będący własnością zarządcy infrastruktury lub zarządzany przez zarządcę infrastruktury”. Wynika z niej, że cała infrastruktura usługowa wymieniona w załączniku do ustawy część I ust. 2 usytuowana na sieci kolejowej powinna być udostępniania, natomiast ta usytuowana na obszarze bocznic kolejowej jest zwolniona z obowiązku udostępniania.

W Polsce w wyniku procesu restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe oraz na podstawie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”<sup>5</sup> utworzony został zarządca infrastruktury oraz spółki przewozowe. Na podstawie art. 15 ust. 4a tejże ustawy PKP PLK S.A została wyznaczona jako podmiot, który będzie zarządzał liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą kolejową, określoną w przepisach ustawy o transporcie kolejowym, „z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy wraz z zajętyimi pod nie gruntami”. Należy jeszcze wskazać, że budynki oraz budowle przeznaczone do obsługi przewozu osób zostały przekazane do PKP S.A., co nie budzi wątpliwości, natomiast budynki oraz budowle przeznaczone do obsługi przewozu rzeczy – PKP Cargo S.A. W wyniku realizacji przepisów ww. ustawy PKP Cargo S.A. otrzymała ponad 1000 punktów ładunkowych. Przekazanie infrastruktury usługowej służącej do obsługi przewozu towarów ówczesnemu monopolistcie, tj. spółce PKP Cargo, budzi poważne wątpliwości.

Ustawa o transporcie kolejowym, która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2003 r., implementująca m.in. Dyrektywę 2001/14, określiła w art. 5 warunki prowadzenia działalności przez zarządcę infrastruktury kolejowej. Ustęp 3 tego artykułu jednoznacznie ograniczył swobodę działalności gospodarczej zarządcy tej infrastruktury; w świetle tego przepisu „zarządca nie jest uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych, z wyjątkiem wykonywania przewozów technologicznych dla własnych potrzeb”. Wyjątki przewidziane w ust. 4 tego artykułu umożliwiły jednak Prezesowi

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 948 z późn. zm.

UTK, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, udzielić zarządcy infrastruktury zezwolenia na:

- a) wykonywanie przewozu osób pod warunkiem prowadzenia odrębnej rachunkowości w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową oraz wykonywania przewozów kolejowych;
- b) wykonywanie przewozu osób i rzeczy na wyodrębnionej organizacyjnie linii kolejowej bez wymagania prowadzenia odrębnej rachunkowości, o której mowa w pkt 1, pod warunkiem nieudostępniania tej linii przewoźnikom kolejowym.

Na dzień dzisiejszy z włączeń takich korzystają jedynie spółki:

- 1) PKP Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o. na mocy decyzji Prezesa UTK z 27 lutego 2004 r. (w zakresie punktu b);
- 2) PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o. – na mocy decyzji Prezesa UTK z 1 marca 2004 r. (w zakresie punktu b);
- 3) Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. na mocy decyzji Prezesa UTK z 1 marca 2004 r. (w zakresie punktu a).

Spółka PKP Cargo S.A. prowadziła natomiast działalność polegającą na zarządzaniu częścią infrastruktury kolejowej przy jednoczesnym wykonywaniu przewozów kolejowych rzeczy, niebędących jedynie przewozem technologicznym na własne potrzeby. Należy wskazać, iż wejście w życie ustawy o transporcie kolejowym nie spowodowało natychmiastowego oddania przez Spółkę PKP Cargo S.A. do PKP PLK S.A. infrastruktury usługowej. Powyższe następowało systematycznie poprzez przekazywanie punktów ładunkowych m.in. w wyniku realizacji zaleceń pokontrolnych Prezesa UTK. Zgodnie z danymi aktualnymi na koniec maja br. PKP Cargo S.A. posiadała około 80 punktów ładunkowych.

Na działalność PKP Cargo S.A. wpłynęło do Prezesa UTK wiele skarg; dotyczyły one najczęściej infrastruktury zarządzanej przez PKP Cargo S.A. w Małaszewiczach i Swarzędzu.

W zakresie infrastruktury w Małaszewiczach przewoźnicy wskazywali na następujące naruszenia:

- 1) wykonywanie czynności zarządcy infrastruktury w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym oraz bez umocowania;
- 2) wykonywanie czynności zarządcy infrastruktury kolejowej w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym na torach prowadzących do terminali przeładunkowo-załadunkowych znajdujących się w obrębie stacji Małaszewicze Płd., w tym na torze kolejowych nr 902 oraz 904 z naruszeniem przepisów prawa, w sposób dyskryminujący i naruszający równy dostęp przewoźników kolejowych do tej infrastruktury, bez opracowania regulaminu, o którym mowa w art. 32 ustawy, i nie opublikowania go w terminie przewidzianym tą ustawą, jak również bez opracowania i opublikowania projektu stawek opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych za udostępnianie infrastruktury kolejowej zgodnie z zasadami określonymi w art. 33 ustawy, oraz bez posiadania autoryzacji bezpieczeństwa lub świadectwa bezpieczeństwa;
- 3) udostępnianie przewoźnikom kolejowym budynków i budowli służących do obsługi przewozu rzeczy, zlokalizowanych na obszarze działania Mazowieckiego Zakładu Spółki w Warszawie/Małaszewiczach w sposób dyskryminujący oraz naruszający równoprawne ich traktowanie.

W zakresie infrastruktury w Swarzędzu przewoźnicy wskazywali z kolei na:

- 1) wykonywanie czynności zarządcy infrastruktury w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym oraz bez umocowania;

- 2) wykonywanie czynności zarządcy infrastruktury kolejowej w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym na torach zdawczo-odbiorczych prowadzących do Centrum Logistycznego w Swarzędzu z naruszeniem przepisów prawa, tj. w sposób dyskryminujący i naruszający równy dostęp przewoźników kolejowych do tej infrastruktury, bez opracowania i opublikowania projektu stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, a w konsekwencji narzucający przewoźnikom kolejowym uciążliwe warunki finansowe, oraz bez posiadania autoryzacji bezpieczeństwa;
- 3) nie znajdującą oparcia w obowiązujących przepisach, a tym samym bezprawną odmowę udostępniania przewoźnikom kolejowym infrastruktury kolejowej, tj. torów zdawczo-odbiorczych;
- 4) udostępnianie przewoźnikom kolejowym infrastruktury kolejowej, tj. torów zdawczo-odbiorczych w sposób dyskryminujący oraz naruszający ich równoprawne traktowanie.

Opisane wyżej obiekty ze względu na swoją lokalizację są istotne z punktu widzenia przewoźników kolejowych, albowiem znajdują się przy linii E-20, która jest częścią Paneuropejskiego Korytarza Zachód – Wschód łączącego Berlin z Moskwą. Na większości odcinków tej trasy pociągi towarowe mogą osiągać maksymalną prędkość 120 km/h. Obiekt w Swarzędzu jest położony przy centrum logistycznym obsługującym firmy międzynarodowe. Małaszewicze natomiast są położone przy granicy wschodniej, na kolejowym przejściu granicznym Terespol–Brześć. Zlokalizowane tam terminale towarowe umożliwiają przeładunek z sieci normalnotorowej 1435 mm na sieć szeroko-torową 1520 mm i na odwrót.

Generalnie biorąc – i abstrahując od zasadności zakwalifikowania lub niezakwalifikowania danej infrastruktury do infrastruktury kolejowej w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym – trzeba więc uznać, że 10 lat od czasu uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym i po kolejnych jej nowelizacjach wciąż brakuje precyzyjnych definicji poszczególnych elementów infrastruktury kolejowej (a w związku z tym infrastruktury, do której przewoźnicy powinni mieć zapewniony dostęp). Znacznie utrudnia to wchodzenie nowych podmiotów na rynki kolejowe. Mimo to wciąż pojawiają się nowi uczestnicy na rynkach transportu towarowego. Spowodowało to w ostatnich latach wzrost presji konkurencyjnej pomiędzy poszczególnymi przewoźnikami towarowymi, co skutkowało z kolei koniecznością wprowadzenia efektywnej alokacji zasobów oraz restrukturyzacji dotychczas prowadzonej działalności. Okazało się przy tym, że czynnikiem kluczowym dla prowadzonej działalności jest dostęp do infrastruktury usługowej, która przede wszystkim zapewnia możliwość integracji innych środków transportu z koleją. Jednym słowem, brak dostępu do infrastruktury usługowej uniemożliwia stworzenie konkurencyjnej oferty w stosunku do innych uczestników rynku. Jednocześnie, brak przejrzystych przepisów wprowadza możliwość uchylania się od obowiązków regulacyjnych.

Z obu tych powodów należy stwierdzić, że konieczne jest uporządkowanie kwestii związanych z infrastrukturą usługową zarówno w zakresie definicyjnym, jak i regulacyjnym.

### III. Infrastruktura usługowa w Europie

Należy wskazać, że Polska nie jest jedynym krajem, w którym mają miejsce problemy z dostępem do infrastruktury usługowej. Podobne problemy występowały w ostatnich latach m.in. we Francji i w Niemczech. W obu tych krajach podejmowane były próby przeciwdziałania utrudnieniu dostępu do infrastruktury kolejowej na podstawie ustawodawstwa antymonopolowego.



We Francji Autorité de la concurrence (francuski urząd ds. konkurencji) stwierdził w dniu 18 grudnia 2012 r. nadużywanie pozycji dominującej przez spółkę SNCF (francuski narodowy przewoźnik kolejowy)<sup>6</sup>. W wyniku postępowania wszczętego z urzędu w 2008 r. oraz skargi złożonej przez Euro Cargo Rail (oddział Deutsche Bahn) w 2009 r. urząd ten nałożył na przewoźnika karę w wysokości 60,9 mln euro, uznając, że SNCF (dominujący we Francji przewoźnik kolejowy) stosował praktyki utrudniające działalność lub uniemożliwiające rozpoczęcie działalności nowym przewoźnikom kolejowym. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, że SNCF – podobnie jak w Polsce PKP – od 1938 r. stanowił zarząd kolei, łączący w sobie wszystkie funkcje kolejowe (tj. przewoźnika i zarządcy). Dopiero obowiązek dostosowania przepisów dotyczących transportu kolejowego do wymogów dyrektyw UE, w tym wymogu oddzielenia zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej, spowodował, że z SNCF wyodrębniono Réseau Ferré de France (RFF), które stało się zarządcą infrastruktury kolejowej. W momencie utworzenia RFF ustalono, że niektóre terminale towarowe pozostaną dalej w SNCF, co jest pewną analogią do działań, jakie miały miejsce w Polsce. Interesujący jest również fakt, iż mimo wyodrębnienia strukturalnego, znakomita większość działań związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego i utrzymaniem infrastruktury jest podejmowana przez SNCF na podstawie porozumienia między tymi przedsiębiorstwami.

Jako ograniczenia konkurencji w zakresie dostępu do infrastruktury przez SNCF decyzja z 18 grudnia 2012 r. wskazała:

1. Wykorzystywanie informacji handlowych uzyskanych podczas wykonywania funkcji zarządcy infrastruktury na podstawie ww. porozumienia z RFF. W szczególności chodziło o wykorzystywanie informacji dotyczących zapotrzebowania na trasy lub zgłaszanego zapotrzebowania na dostęp do infrastruktury technicznej przez podmioty nowo wchodzące na rynek, uzyskując w ten sposób wrażliwe informacje (m.in. trasy przejazdów, długość przewozów, przetransportowane masy, rozkład jazdy, pochodzenie ładunków oraz miejsca docelowe) na temat działań podejmowanych przez konkurentów. W trakcie postępowania wykazano, że część SNCF, zajmująca się przewozami towarowymi, miała dostęp do tych informacji i je wykorzystywała; np. w przypadku, w którym konkurenci SNCF dostawali zapytania dotyczące ewentualnego przejścia tras od SNCF, spółka ta reagowała, dostosowując swoją ofertę tak, aby nie tracić klientów na rzecz konkurentów.

2. Tworzenie barier, które miały na celu uniemożliwienie konkurentom dostępu do infrastruktury usługowej kluczowej z punktu widzenia przewozów kolejowych. SNCF jako zarządca wielu terminali przeładunkowych (do których udostępniania był zobowiązany) celowo opóźniał publikację listy dostępnych na nich urządzeń do obsługi pociągów, nie publikował w sposób przejrzysty i wystarczająco precyzyjny warunków cenowych (za każdym razem, gdy przewoźnik chciał poznać warunki dostępu, musiał zwracać się do SNCF o uzyskanie precyzyjnych informacji, co powodowało, że konkurenci przedsiębiorstwa nie mogli odpowiadać na zapytania klientów w sposób umożliwiający jego pozyskanie)<sup>7</sup>.

Ten przykład z rynku francuskiego wyraźnie wskazuje, że mimo implementacji dyrektyw europejskich występuje wiele problemów, które uniemożliwiają dostęp do infrastruktury w sposób

<sup>6</sup> Pobrano z: [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=418&id\\_article=2016](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=2016).

<sup>7</sup> Urząd ds. konkurencji stwierdził również inne praktyki (np. zaniżanie cen), jednakże ze względu na temat artykułu, nie będą one przedmiotem analizy.

zapewniający równoprawne traktowanie oraz należytą ochronę informacji handlowych przed konkurentem.

Dzisiaj Niemcy są krajem, który stosuje już wiele rozwiązań wprowadzonych Dyrektywą 2012/34. Jednakże wcześniejsza praktyka DB Netz (spółka zależna Deutsche Bahn, będąca zarządcą infrastruktury kolejowej w Niemczech) utrudniała prowadzenie działalności nowym przewoźnikom na rynku niemieckim. Zarządca infrastruktury dokonywał alokacji zdolności przepustowej na stacjach rozrządowych i torach do formowania pociągów na zasadach *first come, first served*. Bardzo popularną w Niemczech (niestosowaną w Polsce) praktyką były wieloletnie (najczęściej sześcioletnie) kontrakty na dostęp do zdolności przepustowej. W konsekwencji, Federal Network Agency (BNetzA), urząd pełniący m.in. funkcję regulatora kolejowego, otrzymywał skargi od przewoźników na brak przejrzystych informacji o zdolności przepustowej infrastruktury oraz niejasne warunki dostępu do niej.

Obrazuje to następujący przykład. DB Schenker Rail (DBSR) użytkował tory do formowania pociągów w miejscowości Ingolstadt na podstawie wieloletniego kontraktu na wyłączność, dzięki czemu DB Netz alokowała całą zdolność przepustową infrastruktury na rzecz DBSR. Konkurenci DBSR od 2010 r. składali wnioski o dostęp do infrastruktury, a DB Netz odmawiała przyznania zdolności przepustowej dla konkurentów DBSR. Jednocześnie DBSR oferował innym przewoźnikom możliwość wykupu dostępu do torów do formowania pociągów. Powyższe doprowadziło do interwencji regulatora w postaci nałożenia na DB Netz obowiązku sprawdzenia, czy DBSR wykorzystuje zamówioną przepustowość zgodnie z kontraktem wieloletnim, a równocześnie swoimi działaniami nie powoduje ograniczania dostępu innym przewoźnikom do infrastruktury niezbędnej do prowadzenia działalności przewozowej. Mimo prawomocnej decyzji, DBSR nie dostarczyła zarządcy niezbędnych informacji, co spowodowało uruchomienie przez regulatora postępowania wyjaśniającego. Efektem tego postępowania było stwierdzenie, że DBSR nie wykorzystuje przyznanej zdolności przepustowej w 100%. BNetzA nakazała tym samym DB Netz przyznanie innym przewoźnikom dostępu do toru o długości minimalnej 500 m. Co ciekawe, w postępowaniu odwoławczym sądy pierwszej i drugiej instancji jednomyślnie stwierdziły, że DB Netz nie jest uprawniona do naruszania wieloletnich kontraktów, które zawarła, co z kolei powoduje, że BNetzA nie może nakazać dostępu do infrastruktury innym stronom niż strony zawartego wieloletniego kontaktu.

W reakcji na działania podjęte przez regulatora DB Netz wprowadziła całkowicie nowy system alokowania zdolności przepustowej na infrastrukturze usługowej. Podobnie jak ma to miejsce przy konstrukcji rocznego rozkładu jazdy, przewoźnicy muszą złożyć wnioski w określonym czasie. DB Netz dokonuje procesu koordynacji pomiędzy wnioskodawcami, a następnie przyznaje dostęp do infrastruktury na czas obowiązywania rozkładu jazdy. Niewykorzystana przepustowość jest przyznawana na zasadzie *first come, first served*.

W przypadku złożenia przez dwóch przewoźników zapotrzebowania na dostęp do infrastruktury kolejowej dochodzi do procesu koordynacji z uwzględnieniem priorytetów, które zostały przyjęte przez zarządcę w regulaminie sieci. Jeżeli priorytety wskazane w regulaminie nie pozwalają na wskazanie przewoźnika o wyższym priorytecie, zastosowanie ma pkt 4.2.1.10 regulaminu sieci<sup>8</sup> stanowiący, że DB Netz porównuje całociowe opłaty roczne wnoszone przez przedsiębiorców kolejowych na spornej infrastrukturze i pierwszeństwo ma ten przedsiębiorca kolejowy, który

<sup>8</sup> Pobrano z: [http://fahrweg.dbnetze.com/file/3216544/data/snb\\_2014.pdf](http://fahrweg.dbnetze.com/file/3216544/data/snb_2014.pdf).

generuje większe przychody dla zarządcy. Powyższe praktyki regulator uznał za niedozwolone i nakazał DB Netz powtórzenie procesu koordynacji. W wyniku apelacji decyzja trafiła do sądu, który potwierdził słusność rozstrzygnięcia BNetzA stwierdzając, że procesu koordynacji, który nie daje równych szans konkurentom mającym mniejsze wolumeny ruchu, nie można uznać za zgodny z zasadami zapewniającymi niedyskryminujący dostęp do infrastruktury.

Opracowanie wykonane na zlecenie UTK pt. „Analiza dostępu do infrastruktury kolejowej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej” wskazuje m.in. na występowanie podobnych problemów we Włoszech, gdzie infrastruktura usługowa w znakomitej większości jest własnością narodowego przewoźnika i „jej” godziny pracy są dostosowane do godzin pracy przedsiębiorstwa) oraz na Węgrzech, gdzie przedsiębiorstwo MAV (powstałe w wyniku przekształceń narodowego przewoźnika) stosowało praktyki ograniczające konkurencję w postaci odmowy dostępu do tzw. ostatniej mili (bocznicy przy fabrykach, kopalniach itp.). Z kolei w grudniu 2012 r. norweski regulator zarejestrował wniosek o wszczęcie postępowania w zakresie alokacji zdolności przepustowej do terminalu Brattora, w którym jeden z przedsiębiorców skarży się, że dostęp do torów wyładunkowych został zablokowany przez przewoźnika wykorzystującego je do postoju taboru.

#### **IV. Konieczność zmian wynikających z Dyrektywy 34/12**

Problemy z dostępem do infrastruktury kolejowej istnieją zatem nie tylko w Polsce, też lecz także w innych państwach członkowskich UE. Implementacja dyrektyw unijnych nie zawsze przynosiła odpowiednie skutki. Przyczyniło się to do negatywnej oceny regulacji europejskich w tym zakresie i spowodowało konieczność rewizji I pakietu kolejowego.

Cel, jaki ma zostać osiągnięty, dzięki implementacji postanowień Dyrektywy 2012/34, najlepiej opisują jej motywy 26 i 27 dotyczące infrastruktury usługowej.

W motywie 26 czytamy mianowicie: W celu zapewnienia uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami kolejowymi i zagwarantowania pełnej przejrzystości i niedyskryminacyjnego dostępu do usług oraz ich świadczenia należy dokonać rozróżnienia między świadczeniem usług przewozowych a eksploatacją obiektów infrastruktury usługowej. W związku z tym konieczne jest, aby te dwa rodzaje działalności były zarządzane niezależnie w przypadku, gdy operator obiektu infrastruktury usługowej należy do podmiotu lub przedsiębiorstwa, które jest również aktywne i zajmuje dominującą pozycję na szczeblu krajowym na co najmniej jednym z rynków transportu kolejowego w odniesieniu do przewozu towarów lub pasażerów, do którego ten obiekt jest używany. Niezależność taka nie powinna wiązać się z utworzeniem odrębnego podmiotu prawnego dla obiektów infrastruktury usługowej.

Motyw 27 stwierdza natomiast: Niedyskryminacyjny dostęp do obiektów infrastruktury usługowej i świadczenie usług związanych z sektorem kolei w tych obiektach powinny umożliwić przedsiębiorstwom kolejowym poprawę jakości usług świadczonych pasażerom i użytkownikom przewozów towarowych.

Najistotniejszą zmianą dotychczasowych regulacji jest wprowadzenie możliwości łączenia funkcji przewoźnika oraz operatora obiektu infrastruktury usługowej. Przepisy Dyrektywy 2001/14 nie były bowiem w pełnym zakresie w większości państw stosowane. Całkowita rozdzielność zarządzania infrastrukturą od wykonywania funkcji przewoźnika w większości przypadków nie była możliwa do wyegzekwowania, mimo jednostkowych działań podejmowanych przez regulatorów



rynku. Zmiana ta jest zatem krokiem w dobrym kierunku, gdyż dostosowuje regulację do sytuacji, jaką w chwili obecnej mamy w większości państw Unii.

W Dyrektywie 2012/34 w jasny sposób została zdefiniowana infrastruktura kolejowa. Wykaz pozycji infrastruktury kolejowej zawiera załącznik I. Ponadto w skład infrastruktury kolejowej włączone zostały bocznice, z wyjątkiem bocznic prywatnych, odgałęziających się od torów stacyjnych i szlakowych. Wyłączona została również prywatna infrastruktura kolejowa (w tym prywatne linie), która została zdefiniowana w art. 2 pkt. 3 lit d, jako „przeznaczona do wyłącznego użytku właściciela tej infrastruktury w celu wykonywania jego własnych przewozów towarowych”.

Należy stwierdzić, że przypadki, w których właściciel bocznic kolejowej, od której odgałęziały się inne bocznice i który de facto dyktował warunki dostępu do nich, również powinny odejść w przeszłość, co zostało wyraźnie podkreślone w motywie 12 Dyrektywy 2012/34.

Kolejnym korzystnym rozwiązaniem jest zdefiniowanie (w art. 3 pkt 12 Dyrektywy 2012/34) nowego podmiotu – operatora obiektu infrastruktury usługowej. Jest nim „każdy podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za zarządzanie co najmniej jednym obiektem infrastruktury usługowej”, do której należą:

- a) stacje pasażerskie, ich budynki i inne urządzenia, w tym tablice z informacjami dla pasażerów i dogodny punkt sprzedaży biletów;
- b) terminale towarowe;
- c) stacje rozrządowe oraz urządzenia służące formowaniu składów pociągów, w tym urządzenia manewrowe;
- d) tory postojowe;
- e) punkty zaplecza technicznego, z wyjątkiem punktów utrzymania naprawczego przeznaczonych dla pociągów dużych prędkości lub innych rodzajów taboru wymagających specjalistycznego zaplecza;
- f) inne stanowiska techniczne, w tym stanowiska do czyszczenia i mycia taboru;
- g) infrastruktura portów morskich i śródlądowych z dostępem do torów;
- h) instalacje pomocnicze;
- i) kolejowe stacje paliw i instalacje do tankowania na tych stacjach, za które opłaty są podawane na fakturach oddzielnie lub świadczący przedsiębiorstwom kolejowym jedną lub więcej usług, o których mowa w załączniku II pkt. 2-4.

Należy zauważyć, że do obiektów infrastruktury usługowej zostały zakwalifikowane dotychczasowe elementy infrastruktury usługowej oraz porty morskie i śródlądowe (w Polsce na mocy dotychczasowych przepisów traktowane były jako bocznice kolejowe).

Na podstawie art. 13 pkt 2 Dyrektywy 2012/34 operatorzy obiektów infrastruktury usługowej mają obowiązek zapewnić wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym dostęp, na niedyskryminacyjnych zasadach, w tym również dostęp do torów, do obiektów, o których mowa w załączniku II pkt 2, oraz do usług świadczonych w tych obiektach. Przepisy tej dyrektywy określają ponadto w sposób precyzyjny i niebudzący żadnych wątpliwości, że dostęp do infrastruktury usługowej obejmuje również dostęp do torów prowadzących do niej – co wydaje się szczególnie ważne wobec problemów, z jakimi mamy do czynienia w Polsce.

Aby zapewnić pełną przejrzystość i niedyskryminujący dostęp do obiektów infrastruktury usługowej (z wyłączeniem lit. e, f, h załącznika II pkt 2 Dyrektywy 2012/34) oraz świadczenie

usług w tych obiektach, gdy operator takiego obiektu jest w jakiś sposób kontrolowany przez przedsiębiorstwo mające pozycję dominującą na krajowych rynkach usług transportu kolejowego, dla których wykorzystuje się dany obiekt, operatorzy takich obiektów muszą mieć strukturę zapewniającą niezależność w zakresie organizacyjnym i decyzyjnym. Rodzi się jednak pytanie, kto będzie uznawał, czy dane przedsiębiorstwo posiada pozycję dominującą na krajowych rynkach usług transportu kolejowego. Wprowadzenie „chińskich murów” wewnątrz organizacji niewątpliwie będzie generować koszty, które mogą w pewnym momencie ważyć o czyjejs przewadze konkurencyjnej.

W przypadku wszystkich obiektów infrastruktury usługowej ich operatorzy są zobowiązani do prowadzenia odrębnej rachunkowości, w tym oddzielnych bilansów i rachunków zysków i strat. Ma to służyć kontroli kosztów dostępu do tej infrastruktury, które nie mogą przekroczyć kosztów świadczenia usług powiększonych o rozsądny zysk. Obowiązkiem operatora obiektu infrastruktury usługowej będzie bowiem przekazywanie informacji o opłatach za dostęp do infrastruktury. Tym samym w regulaminie sieci powinny znaleźć się informacje nie tylko dotyczące zarządcy infrastruktury kolejowej, lecz także wszelkich usług, które są świadczone na sieci kolejowej. Dzięki takim postanowieniom regulamin sieci będzie stanowił dla przewoźnika źródło wszystkich informacji niezbędnych do konstruowania oferty dla klientów, co powinno przyczynić się do przyspieszenia procesów ich opracowywania.

Postanowienia Dyrektywy 2012/34 tworzą również nową jakość w zakresie praw, jakie nabywają przedsiębiorstwa kolejowe w ramach obsługi składania wniosków o dostęp do infrastruktury kolejowej (konieczność uzasadnienia odmowy, konieczność wskazania alternatywy ekonomicznie porównywalnej) oraz możliwości dzierżawienia obiektów infrastruktury usługowej, które nie są używane przez ponad 2 lata, a także mają zapewnione, że ewentualne dodatkowe usługi będą świadczone na niedyskryminujących zasadach. Powyższe uregulowania stanowią kamień milowy w zakresie regulacji dostępu do infrastruktury usługowej. Zapewne pojawią się problemy przy wdrażaniu niektórych z nich, ale Komisja Europejska pozostawiła sobie możliwość przyjęcia środków określających szczegółowo procedurę i kryteria, których należy przestrzegać w zakresie dostępu do usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej. Powinno to zapewnić koherentność przepisów na poziomie europejskim w długim okresie.

## V. Uwagi końcowe

Problemy dotyczące dostępu do infrastruktury usługowej, które występowały w Europie po wdrożeniu I pakietu kolejowego pokazały, że stworzone przepisy nie miały przełożenia na realia panujące na krajowych rynkach państw członkowskich UE. Rewizja I pakietu kolejowego powinna nareszcie pozwolić na zapewnienie dostępu do infrastruktury usługowej na równoprawnych warunkach. Ponadto istnieje możliwość dalszego uszczegółowienia działań przez Komisję, jeżeli ten i inne cele wyznaczone przez Dyrektywę nie będą osiągane. Dzięki przepisom Dyrektywy 2012/34 większość problemów w zakresie dostępu do infrastruktury usługowej na rynku europejskim, z którymi mamy do czynienia w chwili obecnej, powinna przejść do historii.