

Anna Mężyk

# Bariery liberalizacji europejskiego rynku kolejowego i perspektywy zmian

*Otwarcie krajowych rynków i stworzenie jednolitej przestrzeni dla swobodnej działalności kolejowej jest traktowane w polityce Unii Europejskiej jako podstawowy warunek wzmocnienia roli transportu kolejowego w obsłudze przewozów. Polityczna wola stworzenia takiej przestrzeni doprowadziła do podjęcia procesu restrukturyzacji kolei państw członkowskich Wspólnot Europejskich na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Liczne akty legislacyjne, przyjmowane w okresie minionych dwudziestu lat, stworzyły ramy prawne dla nowego modelu instytucjonalnego kolei; modelu którego najistotniejszą cechą stanowi oddzielenie funkcji zarządzania infrastrukturą od wykonawstwa przewozów kolejowych.*

Jednak mimo obszernych i szczegółowych regulacji, narzucających zasady funkcjonowania wspólnego rynku kolejowego, okazuje się, że proces ich implementacji przebiega znacznie wolniej i z większymi oporami niż zakładano. Uzyskane efekty, w postaci zmienionej struktury podmiotowej rynku i wielkości przewozów kolejami również odbiegają od oczekiwanych. Komisja Europejska, mimo to w pełni podtrzymuje wybraną drogę przekształceń kolei, a dokończenie procesu budowy wspólnego, jednolitego rynku kolejowego stanowi jeden z głównych celów europejskiej polityki transportowej na obecną dekadę [1]. Fakty te stworzyły przesłanki do podjęcia prac nad nowelizacją i doprecyzowaniem najważniejszych dla liberalizacji rynku kolejowego aktów prawnych. W artykule przedstawiono zasadnicze bariery i efekty liberalizacji rynków kolejowych w Unii Europejskiej oraz przedstawiono propozycje nowych regulacji prawnych, mających na celu likwidację tych barier i urzeczywistnienie koncepcji wspólnego rynku.

## Podstawy prawne liberalizacji rynku kolejowego w Unii Europejskiej

Podstawy prawne funkcjonowania jednolitego rynku kolejowego w Unii Europejskiej były wielokrotnie prezentowane na łamach czasopism, a także w publikacjach książkowych [2, 3]. Wystarczy zatem tylko przypomnienie najważniejszych procesów i zasad, koniecznych dla jego stworzenia i funkcjonowania.

Podstawowymi procesami w ramach budowy wspólnego rynku kolejowego są demonopolizacja sektora kolejowego i liberalizacja dostępu do rynku. Celem demonopolizacji jest wprowadzenie mechanizmów rynkowych do działalności dotychczas zmonopolizowanej, co wymaga zniesienia istniejących praw wyłącznych i stworzenia możliwości wejścia na rynek nowym przedsiębiorstwom. Następnym etapem jest stworzenie odpowiednich warunków równej i efektywnej rywalizacji między niezależnymi od siebie przedsiębiorstwami. Wybór modelu separacyjnego jako docelowego dla struktury sektora kolejowego w UE został podyktowany właśnie tym, że w najszerszym zakresie umożliwia on

wprowadzenie mechanizmu konkurencji wewnątrzgałęziowej, zapewniając dostęp do infrastruktury i możliwości wykonawstwa usług na takich samych zasadach wszystkim uprawnionym przewoźnikom.

Drugi z procesów, liberalizacja dostępu do narodowych rynków kolejowych, wymagała z kolei zmian prawnych na szczeblu międzypaństwowym, co stało się politycznie możliwe wraz z procesem budowy jednolitego wewnętrznego rynku UE na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Otwarcie dostępu do rynku przewozów kolejowych jest zarazem niezbędnym warunkiem efektywnej obsługi klientów międzynarodowych przez przedsiębiorstwa kolejowe. Liberalizacja dostępu do narodowych rynków kolejowych jest zatem głównym kierunkiem działania i zarazem cezurą czasową, wyznaczającą tempo przekształceń kolei unijnych. Wyznacznikiem skuteczności procesu zmian strukturalnych kolei jest między innymi rozwój struktury podmiotowej rynku kolejowego, tj. zwiększenie liczby uczestniczących w rynku przewoźników i ich udział w przewozach.

Fundamentalne wytyczne, prowadzące do przekształcenia dotychczas zintegrowanej struktury kolei europejskich w strukturę separacyjną, z wydzieleniem działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą kolejową i z prawem dostępu różnych przewoźników do tej infrastruktury zostały określone w dyrektywie 91/440/EWG [4]. Przepisy dyrektywy stanowiły, że obligatoryjnym wymogiem, wystarczającym do uznania działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą za wydzieloną, jest oddzielenie w zakresie rachunkowości, natomiast oddzielenie organizacyjne lub instytucjonalne pozostawiono do decyzji państw członkowskich.

Bardziej precyzyjne reguły funkcjonowania struktury separacyjnej kolei przyniosły dyrektywy ujęte w ramach tzw. pierwszego pakietu kolejowego, przyjętego w 2001 r. W dyrektywie 2001/12/WE, zmieniającej dyrektywę 91/440/EWG, zawarto wymóg powierzenia funkcji zarządzania infrastrukturą w gestii odrębnych organizacyjnie jednostek [5]. Chodzi tu o podstawowe funkcje, rzutuujące na prawo równego dostępu do sieci kolejowej, tj. wydawanie licencji przewoźnikom kolejowym, przydział tras (alokacja przepustowości infrastruktury) i ustalanie wysokości opłat za dostęp do sieci. Podmiot sprawujący te funkcje nie może jednocześnie wykonywać przewozów.

Innym, ważnym zaleceniem pierwszego pakietu był wymóg powołania niezależnej instytucji jako regulatora kolei, z uprawnieniami do rozstrzygania ewentualnych konfliktów między przewoźnikami a zarządcą infrastruktury. Ważnym elementem, tworzącym niedyskryminacyjne warunki dostępu do sieci, jest system opłat za użytkowanie infrastruktury. Opracowanie takiego systemu opłat jest, w świetle omawianej dyrektywy, zadaniem poszczególnych państw członkowskich. Jednak, jak się okazało w późniejszym okresie, zapewnienie spójności narodowych systemów opłat za dostęp do sieci (między innymi jednolitości struktury oraz zasad obliczania wysokości jednostkowych stawek dostępu) jest jed-

nym z najtrudniejszych zadań w procesie tworzenia wspólnego rynku [6]. W tabeli 1 podano syntetyczną charakterystykę regulacji zawartych w pierwszym pakiecie kolejowym.

Tabela 1

### Regulacje wprowadzone w ramach pierwszego pakietu kolejowego w 2001 r.

| Akt prawny  | Treść regulacji   |
|---|---|
| Dyrektywa 2001/12/WE zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– dostęp do wydzielonej sieci TERFN (Trans European Rail Freight Network) dla międzynarodowych przewozów towarowych</li> <li>– rozdzielenie organizacyjne jednostek zarządzających infrastrukturą i wykonujących przewozy</li> <li>– wydawanie licencji, przydział tras i ustalanie systemu opłat w gestii instytucji/przedsiębiorstw nieprowadzących przewozów</li> <li>– rozdzielenie rachunków między przewozami towarowymi i pasażerskimi</li> </ul> |
| Dyrektywa 2001/13/WE zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– licencja zamiast koncesji z ważnością na całą UE</li> <li>– rejestracja wydawanych licencji</li> <li>– wymóg posiadania certyfikatu bezpieczeństwa dla taboru i dla załogi</li> </ul>  |
| Dyrektywa 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa | <ul style="list-style-type: none"> <li>– zasady przydziału tras (alokacji przepustowości) infrastruktury</li> <li>– zasady naliczania opłat za dostęp do sieci</li> <li>– wymóg publikacji regulaminu sieci z opisem sieci, warunków dostępu do sieci, zasad przydziału tras przejazdu i naliczania opłat</li> <li>– powołanie niezależnej instytucji regulatora kolei</li> </ul>   |
| Dyrektywa 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustanowienie zasad wdrożenia interoperacyjności systemu kolei konwencjonalnych, w odniesieniu do projektowania, konstrukcji, obsługi i eksploatacji</li> </ul>   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wymienionych dyrektyw

Kolejne pakiety dyrektyw kolejowych, drugi (2004 r.) i trzeci (2007 r.), wprowadziły szczegółowe zasady funkcjonowania dalszych obszarów wspólnego rynku. I tak, głównymi zagadnieniami podlegającymi regulacji w drugim pakiecie kolejowym były kwestie harmonizacji technicznej i bezpieczeństwa. Brak ujednoczenia w tym zakresie mógłby bowiem doprowadzić do powstania innych przeszkód, zakłócających równą konkurencję. Natomiast rozporządzenia i dyrektywy trzeciego pakietu wprowadziły liberalizację rynku międzynarodowych przewozów pasażerskich, rozwiązania dotyczące wykonawstwa usług w ramach służby publicznej oraz regulacje jakości pasażerskich usług przewozowych. Wraz z przyjęciem trzeciego pakietu kolejowego w zasadzie został zakończony proces tworzenia ram prawnych dla europejskiego sektora kolejowego, przy czym podstawowe przepisy wymuszające otwarcie narodowych rynków kolejowych zostały zawarte w pierwszym pakiecie kolejowym.

### Barier i efekty liberalizacji rynku kolejowego w UE

Jak zaznaczono wcześniej, powołanie wspólnego rynku kolejowego jest uważane w UE za fundament procesu przywracania znaczącej roli transportu kolejowego w obsłudze przewozów. Z tego też względu zarówno sam przebieg zmian strukturalnych sektora kolejowego, jak i efekty liberalizacji rynku są systematycznie monitorowane przez Komisję Europejską [7]. W listopadzie 2007 r. oceniono stan wdrożenia dyrektywy 91/440 i pierwszego pakietu kolejowego. Okazało się, że tylko w Holandii regulacje zostały wdrożone całkowicie, a w Wielkiej Brytanii wskazano zaledwie na jeden, niezbyt znaczący brak. Pozostałym 23 krajom zarzucono

brak wdrożenia dyrektyw w zakresie kilku – od trzech do dziewięciu – kwestii. Kolejny przegląd wdrożenia kolejowego prawodawstwa unijnego, przeprowadzony w 2009 r., pozwolił na wskazanie głównego mankamentu struktur krajowych kolei w postaci braku niezależnego regulatora rynku lub jego słabej pozycji (zarzut skierowany do 21 państw). W następstwie stwierdzonych braków wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego Komisja Europejska wdrożyła postępowanie przeciwko niektórym państwom członkowskim; pod koniec 2011 r. postępowaniem objętych było 12 państw [8].

Opóźnienia w implementacji dyrektyw kolejowych przekładają się na różnorodne przeszkody, utrudniające podjęcie działalności gospodarczej w transporcie kolejowym nowym przedsiębiorstwom. Wskaźnikiem, pozwalającym na syntetyczną ocenę siły tych przeszkód w dostępie do rynku z punktu widzenia zewnętrznego przedsiębiorstwa kolejowego, jest wskaźnik liberalizacji LIB Index [9]. W konstrukcji tego wskaźnika uwzględniane są bariery prawne dostępu, odnoszące się do stabilności i przejrzystości krajowego systemu prawnego oraz faktyczne bariery dostępu, tworzone przez stosowanie prawa w praktyce. Do najważniejszych faktycznych barier liberalizacji należą procedury administracyjne, w tym czas i koszt uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej [3]. W świetle raportu Rail Liberalisation Index z 2011 r. państwa o najbardziej otwartym rynku kolejowym to Szwecja (872 punkty), Wielka Brytania (865 punktów) i Niemcy (842 punkty). Oddzielna ocena stopnia liberalizacji obu podstawowych rynków przewozów kolejowych wskazuje, że dostęp do rynku przewozów ładunków jest znacznie łatwiejszy niż do rynku przewozów pasażerskich. Wynika to z przyjętych zasad dostępu do obsługi przewozów pasażerskich poprzez kontrakty publiczne. Polska jest oceniana jako państwo o średnim zaawansowaniu procesu liberalizacji, z wartością wskaźnika ponad 800 dla rynku przewozów towarowych i ok. 700 dla przewozów pasażerskich.

Wysoka wartość wskaźnika liberalizacji powinna znaleźć odzwierciedlenie w nasileniu konkurencji wewnątrzgałęziowej w poszczególnych państwach, odpowiadającej liczbie licencji wydanych na działalność przewozową, z tym zastrzeżeniem, że poziom konkurencji zależy także od wielkości i atrakcyjności rynku kolejowego w poszczególnych państwach. Według danych z końca 2010 r., w UE było łącznie prawie 700 europejskich licencji na przewozy ładunków i ponad 500 na przewozy pasażerskie [8]. Jednakże, jak pokazują liczby przedstawione w tabeli 2, liczba licencji pozostaje bez wyraźnego związku z wielkością kraju i jego potencjałem gospodarczym, i tylko częściowo koresponduje ze wskaźnikami liberalizacji LIB Index; nie świadczy także bezpośrednio o liczbie podmiotów realnie korzystających z dostępu do sieci kolejowej i konkurujących ze sobą.

Tabela 2

### Liczba licencji przewozowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w 2010 r.

| Liczba licencji | Państwa UE   |
|-----------------|--|
| 1–10            | Łotwa (9), Francja (9), Węgry (8), Belgia (5), Hiszpania (4), Finlandia (1), Litwa (1), Słowenia (1) |
| 10–20           | Czechy (18), Holandia (16), Słowacja (16)*, Austria (14), Szwecja (18)                               |
| 20–100          | Wielka Brytania (59), Włochy (41), Estonia (30), Dania (25)  |
| Ponad 100       | Niemcy (371), Polska (161)*  |

\* Dane z 2011 r.

Źródło: [2]

Do państw, charakteryzujących się największą liczbą wydanych licencji, a także wysokimi wskaźnikami liberalizacji należą Niemcy i Polska. Inne duże kraje, takie jak Francja i Hiszpania, dysponujące dobrze rozwiniętym systemem kolejowym i potencjałem przewozowym, są w grupie o najmniejszej liczbie licencji. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy są zapewne formalne bariery liberalizacji. Jednak przykład Szwecji wskazuje, że sprzyjające formalne warunki do podjęcia działalności w transporcie kolejowym (Szwecja jest liderem rankingu liberalizacji) i potencjalnie duży rynek (należy do państw o największych przewozach ładunków) niekoniecznie przekładają się na faktyczne ożywienie konkurencji. Liczba wydanych licencji i faktycznie działających przewoźników jest nieduża. W konsekwencji szwedzki rynek przewozów kolejowych pozostaje zdominowany przez państwowe przedsiębiorstwa przewozowe. Udział SJ AB w przewozach pasażerskich i Green Cargo AB w przewozach ładunków w 2010 r. wyniósł odpowiednio ok. 81% i 82%. W opinii regulatora rynku kolejowego, Transportstyrelsen, konkurencja na rynku przewozów ładunków jest mało intensywna ze względu na wysokie kapitałowe bariery wejścia na rynek i trudności w podważeniu ustabilizowanej pozycji firm już zasiedziały [10].

Ogromna w porównaniu z innymi państwami liczba licencji wydanych w Niemczech nie jest bynajmniej wynikiem żywiołowego procesu zakładania nowych przedsiębiorstw. Jeszcze przed okresem reform kolejowych w Niemczech funkcjonowała znaczna liczba (ok. 260) małych prywatnych przedsiębiorstw kolejowych, tzw. kolei nie federalnych (tzw. *NE-Bahnen*), tradycyjnie wykonujących przewozy ładunków na pojedynczych liniach, będących ich własnością. Liberalizacja rynku umożliwiła tym przewoźnikom realizację przewozów na liniach państwowego zarządcy infrastruktury, co spowodowało znaczące zwiększenie wykonywanej przez nich pracy przewozowej. Podstawą wysokiej oceny stopnia liberalizacji kolejowego rynku niemieckiego są przyjęte regulacje prawne oraz sprawność administracyjna odpowiednich organów. Jednak w ocenie organizacji zrzeszających koleje prywatne liczba przewoźników rzeczywiście liczących się jako konkurencja DB AG w przewozach pasażerskich i towarowych jest znacznie mniejsza niż liczba przedsiębiorstw zarejestrowanych, a dostęp do rynku znacznie trudniejszy niż wynikałoby to z przyjętych rozwiązań. Liczba zdolnych do konkurowania z państwowym przewoźnikiem przedsiębiorstw oceniana jest na ok. 40 w przewozach towarowych i ok. 50 w przewozach pasażerskich. Przyczyną tego stanu rzeczy są różne bariery i luki prawne, które umożliwiały państwowemu koncernowi kolejowemu Deutsche Bahn stosowanie praktyk dyskryminacyjnych wobec firm spoza koncernu. Przykłady takich praktyk [11]:

- upusty dla dużych odbiorców i za zamawianie tras z wyprzedzeniem (stosowane do 2001 r.);
- współczynnik regionalny, zwiększający koszty dostępu do słabo obciążonych linii regionalnych (zakwestionowany przez niemiecką Komisję Antymonopolową w 2010 r. i zniesiony w grudniu 2011 r.);
- rabat dla dużych odbiorców energii trakcyjnej, praktycznie niedostępny dla mniejszych kolei prywatnych i prowadzący do wyższych dla nich o 14% cen energii;
- znacząco wyższe opłaty za zatrzymanie na dużych stacjach, uniemożliwiające ich obsługę przez małych przewoźników (zakwestionowany przez regulatora BNetzA w 2009 r., zmieniony

przez zarządcę stacji DB Station&Service od 1 stycznia 2011 r.);

- brak dostępu do wielu urządzeń kluczowych, pozostawionych w gestii DB AG, np. stacji manewrowych czy hal postojowych, do których dostęp zależy od dobrej woli właściciela;
- dyskryminacja pociągów kolei prywatnych przy zakłóceniach w ruchu pociągów; postanowieniem sądu zarządca infrastruktury DB Netz od 2010 r. musi udostępniać miejsca w swoich dyspozytorniach ruchu dyspozytorom kolei prywatnych, podobnie jak to ma miejsce wobec spółek przewozowych koncernu;
- brak dostępu do używanego taboru dla przewozów pasażerskich;
- trudności z włączeniem nowych pociągów do systemu ruchu cyklicznego, połączonego z pociągami regionalnymi;
- brak dostępu do sieci informacyjnych i sprzedażowych, należących głównie do kolei Deutsche Bahn;
- duże potrzeby kapitałowe, konieczne, aby zaoferować połączenia o wysokim komfortie i częstotliwości, porównywalne z ofertą DB AG;
- brak przetargów na przewozy regionalne wbrew postanowieniom ustawy o regionalizacji; przez 10 lat, do 2007 r., w przetargach zlecone zostało tylko 19% ogólnej liczby poc.km, natomiast pozostałe 81% zlecono bezpośrednio DB AG jako kontrakty z wolnej ręki;
- zbyt duże pakiety usług oferowane w przetargach, trudne do obsługi przez mniejsze przedsiębiorstwa;
- kontrakty zawierane na długi czas, od 10 do 15 lat, co zamyka drogę prywatnym firmom do atrakcyjnego finansowo rynku.

W rezultacie udział kolei prywatnych w rynku przewozów ładunków kształtuje się na poziomie ok. 25% , a w przewozach pasażerskich – ok. 12% [2]. Właściciele prywatnych kolei podkreślają, że przyczyną stosowania wymienionych praktyk jest instytucjonalne połączenie podmiotu administrującego infrastrukturą z przewoźnikami w ramach holdingu. Z opinią tą zgadza się Komisja Antymonopolowa, która w swoich raportach o stanie konkurencji na kolei, także w najnowszym z 2011 r., konsekwentnie podtrzymuje to stanowisko.

Również w Wielkiej Brytanii liczba licencji nie odpowiada faktycznemu poziomowi konkurencji. W 2010 r. na rynku przewozów ładunków aktywne były cztery przedsiębiorstwa, z których największe, wykupione przez koleje niemieckie DB Schenker, obsługiwało ponad 90% przewozów. W 2011 r. na rynku przewozów pasażerskich aktywnych było łącznie 16 przedsiębiorstw przewozowych: 11 przedsiębiorstw obsługujących 19 francyz oraz 7 przewoźników wolnego dostępu, łącznie z obsługą połączenia do Heathrow i Eurostar [14].

Za przykład różnorodnych przeszkód stawianych nowym przewoźnikom można wskazać bariery dostępu do rynku kolejowego we Francji, uważane za najwyższe w Europie (tab. 3).

Jak można zauważyć, wiele z wymienionych barier to nie trudności występujące obiektywnie, a raczej opory ze strony władz publicznych lub przewoźnika państwowego SNCF, np. utrudnianie dostępu do informacji czy przedłużanie procedur administracyjnych. Wśród przedsiębiorstw posiadających licencję znajduje się tylko kilka firm przewozowych, pozostałe to inne podmioty, także upoważnione do zamawiania tras kolejowych, np. załadowcy, porty autonomiczne, władze zarządzające transportem, firmy prowadzące inwestycje kolejowe. Mimo tak lic-

Tabela 3

### Barriere dostępu do rynku i ograniczenia konkurencji w przewozach kolejowych we Francji

| Rodzaj barier   | Treść  |
|-----------------|--|
| Administracyjne | – trudności w uzyskaniu osobistego kontaktu i informacji o warunkach dostępu i licencji  |
|                 | – brak angielskojęzycznej wersji regulaminu sieci na 2011 r.   |
|                 | – długi urzędowy czas wydawania licencji – 3 miesiące  |
|                 | – duży kapitał wymagany od przewoźników: pasażerskich – 1,5 mln euro, towarowych – 50 tys. euro  |
|                 | – długi urzędowy czas wydawania certyfikatów bezpieczeństwa i homologacji dla taboru – 4 miesiące  |
| Operacyjne      | – wymagane dodatkowe testy dla homologacji taboru, prowadzone przez zarządcę infrastruktury RFF i przewoźnika państwowego SNCF: łączne koszty homologacji dochodzą do 200–500 tys. euro  |
|                 | – brak dostępu do rynku krajowych przewozów pasażerskich dla przewoźników zagranicznych  |
|                 | – częściowa dyskryminacja w dostępie do przyznaných urządzeń infrastruktury, linii, punktów załadowczych i bocznic   |
|                 | – brak dostępu do szczegółowych informacji   |
|                 | – brak dostępu do urządzeń utrzymania  |
|                 | – pierwszeństwo przejazdu pociągów SNCF przed opóźnionymi pociągami innych kolei   |
|                 | – podatek od użytkowania taboru kolejowego na francuskiej sieci kolejowej, pobierany od 2010 r., niezależnie od długości przejazdu (np. 10 tys. euro za każdy wagon pociągów dużych prędkości); dla SNCF jest to rozwiązanie neutralne |
|                 | – dworce kolejowe są własnością SNCF   |
|                 |  |
|                 |  |
|                 |  |

Źródło: [2]

nych utrudnień udział w rynku przewozowym podmiotów spoza grupy SNCF, według liczby tonokilometrów, wyniósł w 2011 r. 20%, a więc niewiele mniej niż w Niemczech i więcej niż w Szwecji [8]. Krajowy rynek przewozów pasażerskich ciągle jest niedostępny dla zewnętrznych operatorów. Tylko SNCF ma prawo wykonywać usługi na podstawie kontraktów publicznych, inni operatorzy mogą wykonywać jedynie przewozy międzynarodowe z ograniczonym prawem kabotażu. Pierwszy taki pociąg, nocne połączenie między Paryżem a Wenecją prowadzone przez przedsiębiorstwo Thello (spółka Veolia Transdev i Trenitalia), został uruchomiony w grudniu 2011 r. [15].

W Polsce, przy wydanych 161 licencjach tylko 98 dotyczyło działalności przewozowej, w tym 75 na liniach normalnotorowych. Przewozy w rzeczywistości wykonywało tylko 65 przewoźników, w tym 13 w ruchu pasażerskim, 48 w ruchu towarowym, a 4 w ruchu pasażerskim i towarowym [16]. Blisko 29% spośród ogólnej liczby pociągokilometrów w przewozach ładunków to udział przewoźników prywatnych. Są to liczby znacząco wyższe niż w innych państwach. Porównanie udziału prywatnych przewoźników w rynku w wybranych państwach UE przedstawiono w tabeli 4.

Nawiązując do głównego celu zmian strukturalnych kolei, jakim jest osiągnięcie większego udziału przewozów kolejowych w obsłudze potrzeb przewozowych, warto sięgnąć do liczb charakteryzujących aktualny stan tych przewozów w UE. Postęp w zakresie liberalizacji i zwiększenie liczby aktywnych przewoźników nie przełożył się na ogólne zwiększenie udziału transportu kolejowego w obsłudze przewozów. Dane statystyczne, aczkolwiek bardzo zróżnicowane w przekroju wszystkich państw członkowskich UE, wskazują na pewną stabilizację udziałów kolei w rynku na dotychczasowym, niewysokim poziomie. W 2010 r. udział kolei UE w przewozach ładunków wyniósł ok. 17,1% (w 1995 r. –

Tabela 4

### Liczba licencji i udział przewoźników prywatnych w wybranych państwach UE

|  | Szwecja | Wielka Brytania | Niemcy | Francja | Polska |
|--|---------|-----------------|--------|---------|--------|
|  | [%]     |                 |        |         |        |
| Liczba licencji w przewozach ładunków powyżej 20         |         |                 | ✓      |         | ✓      |
| Liczba licencji w przewozach pasażerskich powyżej 10     |         | ✓               | ✓      |         | ✓      |
| Udział przewoźników prywatnych w przewozach ładunków     | 10      | 90–10           | 25     | 20      | 31     |
| Udział przewoźników prywatnych w przewozach pasażerskich | 19      | 100             | 13     | 0       | 0,4    |

Źródło: opracowanie własne

20,2%), natomiast w przewozach pasażerskich 6,3% (w 1995 r. – 6,6%) [8, 17].

### Propozycje nowych uregulowań w zakresie liberalizacji rynku kolejowego

Sytuacja, w której nie pojawiają się oczekiwane efekty długotrwałych reform, w tym także znacznych wysiłków inwestycyjnych, dała impuls do przeprowadzenia oceny dotychczasowych posunięć i określenia nowych kierunków działań. Głównymi mankamentami obecnego rynku kolejowego według Komisji Europejskiej są [18]:

- niski poziom konkurencji, spowodowany przez:
    - nieprecyzyjne warunki dostępu do rynku, umożliwiające faworyzowanie zasiedziałych przedsiębiorstw;
    - konflikt interesów w dostępie do usług powiązanych (dostęp do terminali, urządzeń utrzymania i obsługi pociągów);
    - praktyki dyskryminacyjne: stawki opłat za dostęp do sieci lub energię elektryczną, faworyzujące dużych odbiorców, niedostateczna informacja o dostępie dla nowych przedsiębiorstw, brak dostępu do głównych stacji lub informacji dla pociągów pasażerskich;
  - niewłaściwy nadzór ze strony instytucji regulatora: brak niezależności od władz publicznych, kompetencji, siły sprawczej; często nieadekwatne wyposażenie w personel i fundusze;
  - niski poziom inwestycji zarówno publicznych, jak i prywatnych, co skutkuje w obniżającej się jakości infrastruktury kolejowej i pośrednio w zmniejszającej się atrakcyjności działalności kolejowej dla przedsiębiorców; brak klarownych planów inwestycyjnych i długoterminowych strategii rozwoju infrastruktury.
- Wśród przyczyn tego stanu rzeczy można wymienić zarówno te leżące po stronie państw członkowskich i wynikające z różnej akceptacji dla samej koncepcji liberalizacji kolei, jak i przyczyny wynikające z wadliwej konstrukcji dyrektyw, czy uwarunkowania obiektywne. Są to między innymi [2]:
- niejednoznaczność zaleceń, dopuszczających różne rozwiązania instytucjonalne, niesprzyjające tworzeniu jednolitego rynku;
  - brak uregulowań w niektórych istotnych obszarach, tworzący bariery dostępu do rynku, np. w zakresie urządzeń koniecznych do realizacji przewozów;
  - niekompletność uregulowań, w tym np. brak ujednoczenia poziomu i struktury stawek za dostęp do sieci, różne prioryte-



ty dostępu w różnych krajach, podporządkowanie przewozów towarowych przewozom pasażerskim;

- oportunistyczny nacisk państw wdrażających dyrektywę: dystans do otwierania własnej sieci kolejowej, chęć zachowania narodowej kontroli nad transportem kolejowym, nie tylko nad infrastrukturą;
- brak wdrożenia zaleceń w zakresie przejrzystości finansów przedsiębiorstw kolejowych, przeliczanie kosztów finansowania przewozów pasażerskich na przewozy towarowe;
- niedostatek finansowania: brak decyzji politycznych sprzyjających finansowaniu transportu kolejowego jako całości i restrukturyzacji przedsiębiorstw;
- ogromna różnorodność techniczna, eksploatacyjna i organizacyjna narodowych systemów kolejowych – trudność opracowania jednego modelu, właściwego dla każdego kraju;
- ewolucyjny charakter procesu przekształceń kolei – w trakcie realizacji wynikają kwestie trudne do przewidzenia, które muszą zostać uregulowane lub dla których trzeba uregulowania zmienić.

Jak wynika z przytoczonych wcześniej przykładów dyskryminacji i zamieszczonej listy, do najważniejszych przyczyn opóźnień we wdrażaniu nowego modelu kolei należy zaliczyć rozbieżność między deklaracyjną wolą zmian a faktyczną ich realizacją. Ani kraje członkowskie UE, ani kraje aspirujące do UE na początku lat dwutysięcznych nie podejmowały wystarczających działań, prowadzących do praktycznego otwarcia swoich rynków kolejowych. W rezultacie pierwszy pakiet kolejowy został w ciągu 10 lat wprawdzie wdrożony, jednak często jako zlepek niespójnych przepisów, nie dopuszczających nowych przewoźników do konkurencji na równych zasadach z zasiedziałyymi, państwowymi przedsiębiorstwami. Nie uzyskano zatem zamierzonego efektu w postaci szybkiego uruchomienia mechanizmów rynkowych i znaczącego zwiększenia konkurencji.

Mimo to Komisja Europejska uważa, że przyjęte kierunki działania są słuszne i wymagają kontynuacji. Zgodnie z tym stanowiskiem, wyrażonym także w Białej Księdze z 2011 r., tylko pełna liberalizacja rynku może doprowadzić do rzeczywistej konkurencji, zachęcić nowe przedsiębiorstwa do podjęcia działalności, dać nowe możliwości zwiększenia efektywności poprzez zmniejszenie kosztów, a tym samym sprawić znaczącą zmianę pozycji transportu kolejowego na europejskim rynku transportowym [1]. Zasadniczym obszarem aktywności legislacyjnej powinno być zatem dalsze kształtowanie struktury instytucjonalnej kolei, stosownie do przyjętego modelu separacyjnego. W tym kontekście Komisja Europejska zaproponowała nowelizację pierwszego pakietu kolejowego, która ma doprowadzić do eliminacji występujących barier liberalizacji rynku, a jednocześnie skonsolidować, ujednoczyć i uprościć dotychczasowe przepisy zawarte w trzech pakietach kolejowych. 3 lipca 2012 r. tekst tej nowelizacji zaakceptował Parlament Europejski, a zakończenie procesu legislacyjnego jest spodziewane na koniec 2012 r.

W toku dyskusji nad konkretnymi propozycjami nowych uregulowań najwięcej sporów budziła i nadal budzi kwestia jednoznacznego oddzielenia organizacyjnego i właścicielskiego zarządcy infrastruktury od jednostek wykonujących przewozy. Część zainteresowanych podmiotów uważa, że tylko całkowite oddzielenie zarządzania infrastrukturą od wykonawstwa przewozów zapewni brak dyskryminacji i jest jedyną drogą osiągnięcia wspólnego rynku (CLECAT, unijna organizacja spedytorów i logistyków,

[19]). Propozycja taka była jednak dla wielu państw zbyt daleko idąca; sprzeciwiły jej się między innymi Austria, Belgia, Niemcy i Włochy, a także Związek Kolei Europejskich (CER). W wymienionych krajach funkcjonuje model przedsiębiorstwa holdingowego, do którego należą zarówno zarządca infrastruktury, jak i przedsiębiorstwa przewozowe. Zdaniem dyrektora generalnego kolei niemieckich DB taka struktura jest podstawowym warunkiem właściwego rozwoju transportu kolejowego, a połączenie zarządzania infrastrukturą z realizacją przewozów nie przeszkadza konkurencji na torach. Uważa on zatem, że prawo europejskie w tym względzie powinno być elastyczne i rozwiązanie zastosowane w Niemczech powinno być dopuszczalne [20]. Jednak układ holdingowy jest sprzeczny z koncepcją struktury separacyjnej, przyjętej jako model docelowy kolei europejskich, a nowelizacja pierwszego pakietu kolejowego ma na celu właśnie doprowadzenie zmian strukturalnych do końca. Ciekawe, że zarówno Zrzeszenie Niemieckich Prywatnych Przewoźników Kolejowych, jak i państwowa Komisja Antymonopolowa w Niemczech prezentują całkowicie odmienny pogląd.

Ostatecznie w propozycji nowelizacji odstąpiono od narzucenia sztywnych rozwiązań w zakresie kształtu instytucjonalnego zarządcy infrastruktury, natomiast poświęcono dużo uwagi kwestii niezależności i kompetencji regulatora kolei. Pierwszy pakiet kolejowy, tworzący podstawy rynku, opracowano przy założeniu, że regulator kolei jest całkowicie niezależny od rządu oraz przewoźników i ma wszystkie niezbędne uprawnienia do nadzorowania uczciwej konkurencji na sieci kolejowej. Jednak rzeczywiste kompetencje i niezależność przysługujące instytucjom regulującym oraz ich status w poszczególnych państwach odbiegają od tej wizji i są bardzo zróżnicowane. W 12 krajach urzędy ds. regulacji kolei są wciąż częścią ministerstwa odpowiedzialnego za transport, a zatem ich niezależność jest wątpliwa [20].

Nowelizacja pierwszego pakietu jest ukierunkowana na trzy obszary zagadnień: zapewnienie odpowiedniego finansowania i opłat za dostęp do infrastruktury („architektura finansowa”), zagwarantowanie warunków uczciwej konkurencji oraz wzmocnienie efektywności regulatora. Wśród nowych regulacji znajdują się między innymi [21]:

- wymóg dokładniejszego opisu oferty sieci oraz warunków udostępnienia tras – *Network statement*;
- wymóg poprawy, a w niektórych przypadkach nawet gwarancji dostępu do usług powiązanych dla pociągów pasażerskich i towarowych; odpowiedź na żądanie dostępu zgłoszone przez przewoźnika musi być udzielona w „rozsądnym” czasie, określonym przez regulatora, a odmowa dostępu będzie możliwa tylko w ściśle określonym przypadku;
- wymóg bardziej precyzyjnych i wyrafinowanych systemów opłat za dostęp do sieci, których wysokość może uwzględniać emisję hałasu i obowiązkowo musi uwzględniać wyposażenie pociągów w europejski system sygnalizacji;
- konieczność ustanowienia precyzyjnych procedur postępowania w razie konfliktu interesów i praktyk dyskryminacyjnych;
- wzmocnienie pozycji narodowych regulatorów kolei (rozszerzenie kompetencji o usługi powiązane) i wymóg ich niezależności od jakichkolwiek innych organów władz publicznych;
- wzmocnienie możliwości oddziaływania regulatora (np. poprzez nakładanie sankcji finansowych), obowiązek współpracy regulatorów narodowych w zakresie przewozów transgranicznych;

- wymóg sporządzania długoterminowych strategii rozwoju sieci i zawierania wieloletnich kontaktów pomiędzy państwem a zarządcą infrastruktury, wiążących finansowanie z parametrami jakości i wydajności sieci; plan taki powinien zostać opublikowany w terminie dwóch lat od wejścia dyrektywy w życie;
- powołanie europejskiego regulatora kolejowego z kompetencjami nadzoru nad pociągami międzynarodowymi.

Koncepcja całkowitej niezależności instytucji regulatora kolejowego od rządu i innych podmiotów związanych z przewozami została generalnie pozytywnie oceniona przez środowiska przedsiębiorców kolejowych, w tym przez Związek Kolei Europejskich (CER) [22]. W trakcie dyskusji nad nowymi rozwiązaniami pojawiają się także inne rozbieżności i kontrowersje, np. dotyczące wynikających z nowelizacji zobowiązań finansowych państw. W tej kwestii oponentami są Polska i Słowacja.

Zapowiedziane dalsze inicjatywy Komisji Europejskiej w obszarze funkcjonowania rynku kolejowego to między innymi czwarty pakiet kolejowy, mający na celu otwarcie krajowych rynków przewozów pasażerskich, poprawę dostępu do infrastruktury i usług powiązanych oraz rozszerzenie uprawnień Europejskiej Agencji Kolejowej w zakresie certyfikacji. Przewiduje się stworzenie formalnej sieci współpracy narodowych instytucji regulatorów kolei w celu koordynacji działań i wymiany doświadczeń w 2014 r. Kontynuowane będą wysiłki na rzecz uruchomienia sześciu korytarzy dla kolejowych przewozów towarowych w listopadzie 2013 r. i kolejnych trzech – w 2015 r.; korytarze te będą stanowiły trzon multimodalnej europejskiej sieci transportu [8].

Komisja Europejska konsekwentnie zmierza do realizacji wizji jednolitego obszaru kolejowego, opartego na idei otwartej konkurencji. Propozycja nowej dyrektywy – nowelizacji pierwszego pakietu kolejowego – reguluje wiele z dotychczas niejasnych kwestii. Jednak, na co wskazuje analiza dotychczasowego przebiegu liberalizacji rynków kolejowych oraz kontrowersje wokół nowych propozycji, najpoważniejsze bariery tego procesu tkwią w zdystansowanej postawie niektórych państw członkowskich UE wobec radykalnych rozwiązań. Wielkim problemem, którego omówienie przekracza ramy niniejszego opracowania, jest zobowiązanie państw członkowskich do zwiększenia wydatków finansowych na rzecz infrastruktury kolejowej, wynikających zarówno z proponowanej nowelizacji, jak i z inwestycji w planowanych korytarzach. Uzasadnia to pewien sceptycyzm w ocenie skuteczności proponowanych rozwiązań.

## Podsumowanie

Jednolity, europejski rynek kolejowy jest koncepcją, która od ponad dwudziestu lat stanowi siłę napędową do zmian struktur i zasad funkcjonowania kolei Unii Europejskiej. Atrakcyjna i efektywna kolej jest także warunkiem powodzenia unijnej strategii zmniejszenia negatywnego oddziaływania całości transportu na środowisko. Stąd wynika determinacja Komisji Europejskiej w dążeniu do wdrożenia nowej struktury instytucjonalnej kolei unijnych i likwidacji wszelkich barier, ograniczających dostęp do rynku: administracyjnych, prawnych i technicznych. Jednak, jak się wydaje, najważniejsze bariery liberalizacji rynku tkwią w rozbieżności interesu ogólnego Wspólnoty, wyrażanego w jej dokumentach, z faktycznymi interesami i priorytetami poszczególnych państw członkowskich, mimo deklarowanego co do zasady poparcia. Ta bariera, zwłaszcza w połączeniu z trudnościami finansowymi, jakie dotyczą państwa członkowskie UE, nie pozwala na

optymistyczną ocenę skuteczności proponowanej nowelizacji pierwszego pakietu kolejowego, jeśli chodzi o przyspieszenie liberalizacji europejskiego rynku kolejowego i faktyczny rozwój przewozów kolejowych.



## Literatura

- [1] *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. Biąta księga Komisji Europejskiej, COM(2011) 144 final.
- [2] Mężyk A.: *Uwarunkowania i efekty reform kolei*. Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2011.
- [3] Dyr T.: *Liberalizacja dostępu do rynku przewozów kolejowych w Unii Europejskiej*. Technika Transportu Szynowego 10/2011.
- [4] *Dyrektywa 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych*. Dz.U. L 237/25 z 24.8.1991.
- [5] *Dyrektywa Rady i Parlamentu Europejskiego 2001/12/WE zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych*. Dz.U. WE 2001, L75/1 z 15.03.2001.
- [6] *Charges for the Use of Rail Infrastructure 2008*. OECD/ITF, 2008.
- [7] *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the first railway package*. COM(2006) 189 final.
- [8] *Third report on monitoring development of the rail market*. COM (2012) 459 final.
- [9] *Rail Liberalisation Index 2011*. IBM Global Business Services, 2011.
- [10] *Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2009*.
- [11] *Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung, Monopolkommission*. Sondergutachten 55, www.monopolkommission.de
- [12] *Netzwerk Privatbahnen*, www.privatbahnen.com.
- [13] *Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang*. Sondergutachten 60, www.monopolkommission.de.
- [14] *List of companies operating trains in the United Kingdom*. en.wikipedia.org.
- [15] *Ze świata*. Biuletyn Informacyjny MI, nr 2012/03.
- [16] *Raport roczny PLK 2011*.
- [17] *Energy and transport in figures*. Statistical Pocketbook 2010, Komisja Europejska.
- [18] *Frequently asked questions on the recast of the first railway package*. Reference: MEMO/12/520 Event Date: 03/07/2012.
- [19] *The Recast Railway Package*. Joint position paper for the EP reading on Railway Recast, CLECAT, 23 may 2011.
- [20] Barrow K.: *Can the recast deliver a more complete package?* International Railway Journal 11/2011.
- [21] *Dyrektywa 2010/0253/WE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie)*, COM(2010) 475 final.
- [22] *Structural Models for Europe's National Rail Sectors*. CER Position Paper, December 2011.

dr inż. Anna Mężyk  
 Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu