

## CZWARTY PAKIET KOLEJOWY – ZARZĄDZANIE INFRASTRUKTURĄ KOLEJOWĄ

---

DATA PRZESŁANIA: 15.12.2017, DATA AKCEPTACJI: 14.06.2018, KODY JEL: L98, N74, O18, R42, R48

### Juliusz Engelhardt

Uniwersytet Szczeciński  
juliusz.engelhardt@wzieu.pl

#### STRESZCZENIE

Artykuł jest poświęcony przyjętym w grudniu 2016 roku nowelizacjom przepisów Unii Europejskiej odnoszących się do funkcjonowania zarządców infrastruktury kolejowej. Te nowe regulacje umownie zostały określone jako czwarty pakiet kolejowy. W treści artykułu w części wprowadzającej omówiono założenia wstępne, jakie przyjęła Komisja Europejska, tworząc projekty przepisów wchodzące w skład tego pakietu. Następnie omówiono główne zmiany w dyrektywie 2012/34 uchwalone przez Parlament Europejski w grudniu 2016 roku, dotyczące zasad funkcjonowania zarządców infrastruktury kolejowej.

#### SŁOWA KLUCZOWE

sektor kolejowy, infrastruktura, czwarty pakiet kolejowy

---

## WSTĘP

Główne kierunki polityki Unii Europejskiej (UE) w sektorze kolejowym wynikają z podstawowych dokumentów politycznych w sprawie transportu oraz podejmowanych przez Komisję Europejską nowych inicjatyw w tym zakresie. Biała Księga (2011) wskazuje na zobowiązanie do podejmowania przez Komisję nowych inicjatyw na rzecz transportu kolejowego. W styczniu 2013 roku Komisja opublikowała Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Czwarty pakiet kolejowy – zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie” (Komunikat, 2013). Warto wskazać na kontekst czasowy wydania powyższego komunikatu. W 2013 roku trwały prace nad przepisami wykonawczymi do dyrektywy gruntownie nowelizującej tzw. pierwszy pakiet kolejowy (Dyrektywa, 2012), na podstawie której powstawał jednolity europejski obszar kolejowy. Jednocześnie Komisja pracowała nad czwartym sprawozdaniem dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych, które ukazało się w czerwcu 2014 roku. Termin implementacji dyrektywy 2012/34 przy-

padał na czerwiec 2015 roku. Tak więc Komisja pracowała równoległe zarówno nad wdrożeniem zmienionego pierwszego pakietu kolejowego, jak też nad czwartym pakietem kolejowym.

Celem artykułu jest prezentacja zarysu nowych regulacji UE w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową, przyjętych w ramach czwartego pakietu kolejowego na tle uprzednio deklarowanych przez Komisję Europejską zamierzeń w tym zakresie.

## DEKLARACJE KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Deklarowanym zamiarem Komisji Europejskiej (Komunikat, 2013) było przeprowadzenie istotnych zmian w kilku ważnych obszarach funkcjonowania unijnego sektora kolejowego, w szczególności w zakresie modelowych rozwiązań zarządzania infrastrukturą kolejową, otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego, interoperacyjności i bezpieczeństwa systemu kolejowego oraz niektórych aspektów społecznych związanych z przenoszeniem pracowników kolejowych. W związku z tak określonym zakresem czwarty pakiet kolejowy objął wnioski ustawodawcze mające na celu zmianę:

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34 z dnia 21 listopada 2012 roku w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dyrektywa, 2012),
- rozporządzenia 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego (Rozporządzenie, 2007),
- rozporządzenia 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową (Rozporządzenie, 2004),
- dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei; Dyrektywa, 2004),
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57 z dnia 17 czerwca 2008 roku w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (Dyrektywa, 2008).

W latach 2013–2016 trwały prace legislacyjne nad czwartym pakietem kolejowym, który w toku tych prac został rozdzielony na dwie części – techniczną i pozostałą. Częścią techniczną, w praktyce mniej dyskusyjną i czasochłonną, objęto zagadnienia interoperacyjności i bezpieczeństwa systemu kolejowego. Prace nad nią zakończono w maju 2016 roku, a w następnym miesiącu nowe akty prawne z tej części pakietu weszły w życie. Natomiast prace nad drugą częścią pakietu, nazwaną kuluarowo częścią „polityczną”, obejmującą m.in. zasady funkcjonowania rynku kolejowego transportu pasażerskiego oraz podmiotów zarządzających infrastrukturą kolejową, zostały sfinalizowane w grudniu 2016 roku.

W artykule pominięto szersze rozważania nad częścią techniczną czwartego pakietu kolejowego, koncentrując się, zgodnie z tytułem, jedynie na modelowych rozwiązaniach zaproponowanych w ramach tego pakietu przez Komisję Europejską dla zarządców infrastruktury kolejowej.

Odnosnie do zmian w zakresie modelu funkcjonowania zarządcy infrastruktury Komisja Europejska miała ugruntowane stanowisko już w 2010 roku, kiedy to wniosła do Europejskiego

Trybunału Sprawiedliwości (ETS) skargi na kilka państw członkowskich, w tym na Niemcy i Francję, zarzucając liczne uchybienia co do niezależności zarządcy infrastruktury oraz jego usytuowania w grupach kapitałowych (holdingach) lub w samych przedsiębiorstwach kolejowych. W końcu 2013 roku, a więc już po złożeniu przez Komisję Europejską wniosków formalnych w sprawie czwartego pakietu kolejowego, w odniesieniu do modelu funkcjonowania zarządców infrastruktury kolejowej zapadły dwa wyroki ETS, przy czym sprawę przeciwko Francji i modelowi zarządzania infrastrukturą kolejową w ramach „starego” przedsiębiorstwa kolejowego Komisja wygrała, a sprawę przeciwko Niemcom i modelowi zarządzania infrastrukturą kolejową w ramach holdingu przegrała. Wydaje się, że te dwa wyroki miały wpływ na przebieg dyskusji politycznej w sprawie funkcjonowania zarządców infrastruktury kolejowej, a także na kształt projektu zmian dyrektywy 2012/34 w tym zakresie wniesiony przez Komisję (Wniosek Dyrektywa, 2013). Jeszcze przed rozpoczęciem procedury legislacyjnej na zlecenie Komisji przeprowadzono w UE szerokie badania obejmujące m.in. problematykę modelu funkcjonowania zarządcy infrastruktury. Zdecydowana większość ministerstw transportu, organów ochrony konkurencji, organów regulacyjnych, niezależnych zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych, a także stowarzyszeń pasażerów i nadawców ładunków, poparła całkowity rozdział pomiędzy infrastrukturą kolejową a wykonywaniem przewozów, który zapewniłby pełną przejrzystość i równe szanse dla wszystkich podmiotów. Natomiast spółki dominujące, zależni od nich zarządcy infrastruktury i przedstawiciele pracowników przywołali opracowania naukowe, w których zwracano uwagę na wady rozdziału, takie jak wyższe koszty transakcji i ryzyko wystąpienia przypadków nieefektywności. Te zainteresowane strony uważały, że do rozwiązania problemów mogłoby wystarczyć wzmocnienie roli nadzoru regulacyjnego.

W cytowanym już komunikacie w sprawie czwartego pakietu kolejowego ze stycznia 2013 roku znalazło się dość dużo krytycznych uwag, zwłaszcza pod adresem holdingowego modelu zarządzania infrastrukturą kolejową, oraz zapowiedzi wprowadzenia kilku nowych rozwiązań. Te pierwsze sprowadzały się do następujących zarzutów:

- zarządcy infrastruktury wchodzący w skład struktur holdingowych znacząco podnoszą opłaty za dostęp do torów i do stacji przy usługach pasażerskich dla nowych podmiotów rynkowych w porównaniu ze stawkami proponowanymi zasiedziałym operatorom;
- w ramach struktur holdingowych asymetrie informacyjne prowadzą do przewagi konkurencyjnej dla zasiedziałych operatorów, a ze względu na brak pełnej przejrzystości finansowej istnieje trwałe ryzyko wewnętrznego subsydiowania poszczególnych rodzajów działalności;
- dotychczasowe wymogi dotyczące rozdziału pomiędzy zarządzaniem infrastrukturą kolejową a działalnością przewozową nie zapobiegają konfliktom interesów, a funkcje niezdefiniowane obecnie jako zasadnicze (takie jak planowanie inwestycji, finansowanie i utrzymanie) powodują dyskryminację niektórych nowych podmiotów;
- przedsiębiorstwa kolejowe mające pozycję dominującą, chronione na ich „macierzystych” rynkach przez zintegrowane struktury, mogą uzyskiwać korzyści finansowe dające im nieuczciwą przewagę konkurencyjną w przypadkach podejmowania działalności w innym kraju UE lub konkutowania na rynku krajowym z podmiotami wchodzącymi na rynek;
- utrzymywanie rynków krajowych w formie systemów zdominowanych przez zasiedziałe zintegrowane przedsiębiorstwa stanowi również przeszkodę w rozwoju ogólnoeuropejskich usług na duże odległości.

Wskazując na te argumenty, Komisja zapowiadała (Komunikat, 2013):

- zmianę dyrektywy ustanawiającej jednolity europejski obszar kolejowy w celu zagwarantowania, by zarządcy infrastruktury mogli wykonywać wszystkie funkcje potrzebne do eksploatacji infrastruktury w sposób optymalny, sprawny i niedyskryminacyjny;
- wprowadzenie zasady instytucjonalnego rozdziału zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności transportowej, jako że jest to najprostsza i najbardziej skuteczna metoda stworzenia równych szans dla operatorów transportu;
- w przypadkach, gdy państwa członkowskie zechcą utrzymać istniejące struktury holdingowe obejmujące podmiot zarządzający infrastrukturą, wprowadzenie rygorystycznych środków zabezpieczających służących ochronie niezależności zarządcy infrastruktury, w tym wprowadzenie procedury weryfikacji przez Komisję, tak aby zagwarantować prawdziwie równe szanse dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych;
- wprowadzenie wspólnych zasad dotyczących struktury zarządzania zarządców infrastruktury, traktujących wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe na równych zasadach i gwarantujących odpowiedni udział organów publicznych i użytkowników infrastruktury w przygotowywaniu istotnych dla nich decyzji;
- ustanowienie przez zarządców infrastruktury organu służącego koordynacji z przedsiębiorstwami kolejowymi, konsumentami i organami publicznymi;
- wprowadzenie bodźców ekonomicznych i wskaźników wyników, pozwalających zmierzyć i poprawić efektywność zarządców infrastruktury;
- ustanowienie europejskiej sieci zarządców infrastruktury w celu wspierania współpracy transgranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem operacji wzdłuż kolejowych korytarzy towarowych i tras międzynarodowego transportu pasażerskiego.

Trudno określić, na ile wyniki różnych politycznych konsultacji, a także toczące się wówczas postępowanie przed ETS przeciwko Niemcom w sprawie niewłaściwości holdingowego zarządzania infrastrukturą kolejową z rysującą się przegraną Komisji, wpłynęły na to, że Komisja, forsując wprawdzie całkowity rozdział infrastruktury kolejowej od wykonywania przewozów, dopuściła jednak pod pewnymi warunkami stosowanie modelu holdingowego. W złożonym do Parlamentu Europejskiego projekcie zmian w dyrektywie 2012/34 Komisja zaproponowała całkowitą likwidację istniejącego wówczas przepisu mówiącego o możliwości organizacji usług infrastruktury i przewozów w ramach jednego przedsiębiorstwa przy spełnieniu wymogów rozdziału rachunkowości. Natomiast odnośnie do rozdziału instytucjonalnego zarządcy infrastruktury Komisja z jednej strony zaproponowała wprowadzenie zakazu jednoczesnego kontrolowania zarządcy infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowego lub wywierania na nich wpływu, ale jednocześnie określiła warunki, pod jakimi umożliwić można przedsiębiorstwom zintegrowanym pionowo, łącznie z tymi o strukturze holdingowej, utrzymanie własności zarządcy infrastruktury<sup>1</sup>.

Od momentu złożenia wniosków legislacyjnych w Parlamencie Europejskim w sprawie czwartego pakietu kolejowego w styczniu 2013 roku do momentu uchwalenia nowelizacji odpowiednich

<sup>1</sup> Jest to dopuszczalne tylko wówczas, gdy spełnione są warunki zapewniające zarządcy infrastruktury skuteczne uprawnienia do podejmowania decyzji w odniesieniu do wszystkich swoich funkcji. Muszą to gwarantować silne i skuteczne zabezpieczenia chroniące niezależność zarządcy infrastruktury. Powinny one dotyczyć struktury przedsiębiorstwa, w tym rozdzielenia obiegu środków finansowych między zarządcą infrastruktury a pozostałymi przedsiębiorstwami grupy zintegrowanej (Wniosek Dyrektywa, 2013).

przepisów składających się na część „polityczną” pakietu minęło około czterech lat. Wskazuje to na znaczne, prawdopodobnie rekordowe spowolnienie przyjętych procedur, głównie z powodu – jak się wydaje – politycznej kontrowersyjności niektórych koncepcji zgłaszanych przez Komisję. Najbardziej przewlekłe były negocjacje w sprawie przepisów określających niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej w przypadku, gdy zainteresowane kraje zamierzały nadal utrzymywać takiego zarządcę w ramach holdingu kolejowego. Ponadto dla niektórych krajów kontrowersyjny i trudny do przyjęcia okazał się bezwzględny zakaz organizacji usług infrastruktury i przewozów w ramach jednego przedsiębiorstwa przy spełnieniu wymogów rozdziału rachunkowości. W tym przypadku chodziło jednak o umożliwienie, na zasadzie wyjątku od reguły, funkcjonowania w strukturach całkowicie zintegrowanych małym przedsiębiorstwom kolejowym, pełniącym jednocześnie rolę przewoźnika i zarządcy infrastruktury kolejowej<sup>2</sup>.

## NOWE REGULACJE W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA INFRASTRUKTURĄ KOLEJOWĄ

14 grudnia 2016 roku Parlament Europejski uchwalił trzy nowe akty prawne stanowiące wspomnianą część „polityczną” czwartego pakietu kolejowego, a mianowicie:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego.
3. Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniającą dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową.

Pierwsze z wymienionych rozporządzeń ma znaczenie jedynie formalne, polegające na usunięciu z prawa unijnego całkowicie zdezaktualizowanego rozporządzenia pozwalającego państwom członkowskim zrekompensować 40 wymienionym w nim przedsiębiorstwom kolejowym realizowane przez nie obowiązki, których nie muszą realizować przedsiębiorstwa oferujące inne rodzaje transportu (Rozporządzenie, 2016a, rozdz. 2.4). Natomiast rozporządzenie 2016/2338 dotyczy ważnych, ale nieomawianych w referacie zagadnień funkcjonowania rynków krajowych kolejowego transportu pasażerskiego w UE (Rozporządzenie, 2016b).

W trzecim z wymienionych aktów prawnych (Dyrektywa, 2016) znalazło się wiele nowych regulacji dotyczących funkcjonowania zarządców infrastruktury kolejowej, częściowo zgodnych z wcześniejszymi propozycjami Komisji. Przede wszystkim wprowadziła ona kilka nowych definicji, w tym m.in. zarządcy infrastruktury – „oznacza każdy podmiot lub przedsiębiorstwo, odpowiedzialne za eksploatację, utrzymanie i odnowienie infrastruktury kolejowej na sieci, a także za udział w jej rozwoju, zgodnie z zasadami określonymi przez państwo członkowskie

---

<sup>2</sup> Kwestię tę szczególnie podnosiła Polska, która mając przedsiębiorstwo kolejowe realizujące przewozy i jednocześnie zarządzające infrastrukturą wydzielonej linii szerokotorowej, tj. spółkę PKP LHS, nie widziała potrzeby przeprowadzania jej instytucjonalnego podziału w sposób określony w projekcie Komisji. Dodać można, że stanowisko Polski zostało uwzględnione w toku prac parlamentarnych (Dyrektywa, 2012, art. 2, ust. 8a).

w ramach jego ogólnej polityki rozwoju i finansowania infrastruktury” (art. 1, pkt 2), funkcji podstawowych zarządzania infrastrukturą, które

oznaczają podejmowanie decyzji dotyczących alokacji tras pociągów, w tym zarówno określania, jak i oceny dostępności oraz alokacji poszczególnych tras pociągów, oraz podejmowanie decyzji dotyczących pobierania opłat za dostęp do infrastruktury, w tym ustalania i pobierania opłat, zgodnie z ramami pobierania opłat i ramami alokacji zdolności przepustowej ustanowionymi przez państwa członkowskie (Dyrektywa, 2016, art. 7a, pkt 2)

oraz przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, które

oznacza przedsiębiorstwo, w którym, a) zarządca infrastruktury jest kontrolowany przez przedsiębiorstwo, które jednocześnie kontroluje jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy kolejowe na sieci zarządcy infrastruktury, b) zarządca infrastruktury jest kontrolowany przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy kolejowe na sieci zarządcy infrastruktury, lub c) jedno lub większa liczba przedsiębiorstw kolejowych wykonujących przewozy kolejowe na sieci zarządcy infrastruktury jest kontrolowana przez zarządcę infrastruktury.

Oznacza ono również przedsiębiorstwo składające się z odrębnych działów, które nie mają oddzielnej osobowości prawnej, w tym zarządcy infrastruktury i jednego lub większej liczby działów świadczących usługi przewozowe.

W przypadku, gdy zarządca infrastruktury i przedsiębiorstwo kolejowe są w pełni niezależni od siebie, ale oba podmioty są kontrolowane bezpośrednio przez państwo członkowskie bez podmiotu pośredniczącego, nie uznaje się ich za przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo (Dyrektywa, 2016, art. 1, pkt 2).

Najważniejszą częścią nowelizacji dyrektywy 2012/34 wprowadzonej dyrektywą 2016/2370 są nowe przepisy w zakresie:

- zapewnienia niezależności zarządcy infrastruktury,
- zapewnienia niezależności funkcji podstawowych,
- bezstronności zarządcy infrastruktury w odniesieniu do zarządzania ruchem i planowania utrzymania,
- zlecenia i współdzielenia funkcji zarządcy infrastruktury,
- przejrzystości finansowej,
- mechanizmów koordynacji działalności.

Odnośnie do niezależności zarządcy infrastruktury państwa członkowskie zapewniają, aby (Dyrektywa, 2012):

- zarządca infrastruktury był odpowiedzialny za eksploatację, utrzymanie i odnowienie sieci oraz aby powierzono mu rozwój infrastruktury kolejowej na tej sieci zgodnie z prawem krajowym;
- żaden z innych podmiotów prawnych wchodzących w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo nie miał decydującego wpływu na decyzje podejmowane przez zarządcę infrastruktury w odniesieniu do funkcji podstawowych;
- członkowie rady nadzorczej i zarządu zarządcy infrastruktury, a także kadra zarządzająca bezpośrednio przed nimi odpowiadająca działali w sposób niedyskryminacyjny i aby na ich bezstronność nie miał wpływ konflikt interesów;



- zarządca infrastruktury był zorganizowany jako podmiot prawnie odrębny od wszelkich przedsiębiorstw kolejowych oraz, w przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, od wszelkich innych podmiotów prawnych wchodzących w skład przedsiębiorstwa;
- te same osoby nie mogły być jednocześnie mianowane ani zatrudnione:
  - a) jako członkowie zarządu zarządcy infrastruktury i jako członkowie zarządu przedsiębiorstwa kolejowego,
  - b) jako osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawie funkcji podstawowych i jako członkowie zarządu przedsiębiorstwa kolejowego,
  - c) jako członkowie rady nadzorczej zarządcy infrastruktury i jako członkowie rady nadzorczej przedsiębiorstwa kolejowego,
  - d) jako członkowie rady nadzorczej przedsiębiorstwa, które jest częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo i które sprawuje kontrolę zarówno nad przedsiębiorstwem kolejowym, jak i nad zarządcą infrastruktury, oraz jako członkowie zarządu tego zarządcy infrastruktury.

W zakresie niezależności funkcji podstawowych państwa członkowskie zapewniają w szczególności, aby (Dyrektywa, 2012, art. 7a):

- przedsiębiorstwo kolejowe ani inny podmiot prawny nie wywierały decydującego wpływu na zarządcę infrastruktury w związku z funkcjami podstawowymi, bez uszczerbku dla roli państw członkowskich w zakresie określania ram pobierania opłat i ram alokacji zdolności przepustowej oraz szczegółowych przepisów dotyczących pobierania opłat;
- przedsiębiorstwo kolejowe ani inny podmiot prawny w ramach tego przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo nie miały decydującego wpływu na mianowanie i zwalnianie osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji dotyczących funkcji podstawowych;
- mobilność osób odpowiedzialnych za funkcje podstawowe nie prowadziła do konfliktów interesów.

Państwa członkowskie mogą ponadto zdecydować, że pobieranie opłat za dostęp do infrastruktury i alokacja tras są dokonywane przez organ pobierający opłaty lub organ alokujący, które w zakresie ich formy prawnej, organizacji i podejmowania decyzji są niezależne od żadnego przedsiębiorstwa kolejowego.

W zakresie bezstronności zarządcy infrastruktury w odniesieniu do zarządzania ruchem i planowania utrzymania państwa członkowskie zapewniają, aby (Dyrektywa, 2012, art. 7b):

- funkcje zarządzania ruchem i planowania utrzymania były sprawowane w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny oraz aby osoby odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w odniesieniu do tych funkcji nie znajdowały się w sytuacji konfliktu interesów;
- przedsiębiorstwa kolejowe – w przypadku zakłóceń, które ich dotyczą – miały pełny i terminowy dostęp do odpowiednich informacji. W przypadku, gdy zarządca infrastruktury przyznaje szerszy dostęp do procesu zarządzania ruchem, dokonuje tego w odniesieniu do zainteresowanych przedsiębiorstw kolejowych w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny;
- w odniesieniu do długoterminowego planowania większych prac w zakresie utrzymania lub odnowienia infrastruktury kolejowej zarządca infrastruktury konsultował się z wnioskodawcami i w jak największym stopniu uwzględniał zgłoszone wątpliwości;
- zarządca infrastruktury dokonywał planowania prac w zakresie utrzymania w sposób niedyskryminacyjny.

W zakresie zlecenia i współdzielenia funkcji zarządcy infrastruktury, o ile nie występuje konflikt interesów oraz zagwarantowana jest poufność szczególnie chronionych informacji handlowych, zarządca infrastruktury może (Dyrektywa, 2012, art. 7c):

- zlecić wykonywanie funkcji innemu podmiotowi, pod warunkiem, że nie jest on przedsiębiorstwem kolejowym, nie kontroluje przedsiębiorstwa kolejowego ani nie jest kontrolowany przez przedsiębiorstwo kolejowe. W ramach przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo funkcje podstawowe nie mogą być zlecane innemu podmiotowi przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, chyba że taki podmiot wykonuje wyłącznie funkcje podstawowe;
- zlecić wykonanie prac i powiązanych zadań w zakresie rozwoju, utrzymania i odnowienia infrastruktury kolejowej przedsiębiorstwom kolejowym lub spółkom, które kontrolują to przedsiębiorstwo kolejowe lub są przez nie kontrolowane.

Na zasadzie odstępstwa od zasady ogólnej funkcje zarządzania infrastrukturą mogą być wykonywane przez różnych zarządców infrastruktury, w tym strony umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, pod warunkiem, że wszyscy oni spełniają wymogi określone w odpowiednich przepisach i przyjmują pełną odpowiedzialność za wykonywanie danych funkcji. Ponadto zarządca infrastruktury może zawrzeć umowy o współpracy z jednym lub większą liczbą przedsiębiorstw kolejowych na zasadach niedyskryminacyjnych oraz w celu zapewnienia klientom korzyści, takich jak obniżenie kosztów lub lepsze funkcjonowanie na części sieci objętej umową, z zastrzeżeniem sprawowania nadzoru nad tymi umowami przez organ regulacyjny lub inny niezależny właściwy podmiot wyznaczony przez państwa członkowskie.

W zakresie przejrzystości finansowej zarządców infrastruktury wprowadzono kilka ogólnych zasad, a mianowicie (Dyrektywa, 2012, art. 7d):

- zarządca infrastruktury może wykorzystywać dochód osiągnięty z działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą sieci, w tym środki publiczne, wyłącznie do finansowania własnej działalności, w tym obsługi swoich pożyczek;
- zarządca infrastruktury może również wykorzystywać taki dochód do wypłaty dywidend na rzecz właścicieli przedsiębiorstwa, co może obejmować udziałowców lub akcjonariuszy prywatnych, ale nie przedsiębiorstwa będące częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, sprawujące kontrolę zarówno nad przedsiębiorstwem kolejowym, jak i nad tym zarządcą infrastruktury;
- zarządcy infrastruktury nie mogą udzielać pożyczek przedsiębiorstwom kolejowym, bezpośrednio ani pośrednio;
- przedsiębiorstwa kolejowe nie mogą udzielać pożyczek zarządcom infrastruktury, bezpośrednio ani pośrednio;
- pożyczki między podmiotami prawnymi w ramach przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo są udzielane, wypłacane i obsługiwane wyłącznie w oparciu o stawki rynkowe i warunki, które odzwierciedlają indywidualny profil ryzyka danego podmiotu;
- wszelkie usługi oferowane zarządcy infrastruktury przez inne podmioty prawne w ramach przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo są świadczone na podstawie umów i za wynagrodzeniem według cen rynkowych albo według cen, które odzwierciedlają koszty produkcji, powiększone o rozsądną marżę;
- zadłużenie przypisane zarządcy infrastruktury wyraźnie oddziela się od zadłużenia innych podmiotów prawnych w ramach przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Takie



zadłużenie obsługuje się oddzielnie. Nie wyklucza to dokonywania ostatecznej spłaty zadłużenia za pośrednictwem przedsiębiorstwa, które jest częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo i które sprawuje kontrolę zarówno nad przedsiębiorstwem kolejowym, jak i nad zarządcą infrastruktury, lub za pośrednictwem innego podmiotu w ramach przedsiębiorstwa;

- rachunki zarządcy infrastruktury i innych podmiotów prawnych w ramach przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo prowadzi się w sposób zapewniający zgodność z niniejszym artykułem oraz umożliwiającą oddzielną rachunkowość i przejrzysty obieg środków finansowych w ramach przedsiębiorstwa.

W odniesieniu do mechanizmów koordynacji działalności zarządców infrastruktury państwa członkowskie zapewniają, aby (Dyrektywa, 2012, art. 7e):

- między ich głównymi zarządcami infrastruktury a wszystkimi zainteresowanymi przedsiębiorstwami kolejowymi, a także wnioskodawcami, zostały wprowadzone odpowiednie mechanizmy koordynacji. W stosownych przypadkach do uczestnictwa zapraszani są przedstawiciele użytkowników kolejowych przewozów towarowych i pasażerskich oraz organów krajowych, lokalnych lub regionalnych. Odnosny organ regulacyjny może uczestniczyć w roli obserwatora;
- koordynacja dotyczyła m.in.: a) potrzeb wnioskodawców związanych z utrzymaniem i rozwojem zdolności przepustowej infrastruktury, b) treści zorientowanych na użytkownika celów w zakresie wydajności, zawartych w umowach, c) treści i wdrażania regulaminu sieci, d) kwestii intermodalności i interoperacyjności, e) wszelkich innych kwestii związanych z warunkami dostępu do infrastruktury, korzystania z niej oraz jakości usług zarządcy infrastruktury.

Oprócz wdrożenia wskazanych zasad ogólnych funkcjonowania zarządców infrastruktury kolejowej znowelizowana dyrektywa określa, że z myślą o ułatwieniu wykonywania skutecznych i efektywnych przewozów kolejowych na terytorium Unii państwa członkowskie zapewnią uczestnictwo i współpracę swoich głównych zarządców infrastruktury w ramach sieci (Dyrektywa, 2012, art. 7f). Powstanie zatem europejska sieć zarządców infrastruktury, której członkiem będzie również Komisja Europejska. W ramach tego forum będą się odbywać regularne spotkania mające na celu:

- a) rozwijanie unijnej infrastruktury kolejowej,
- b) wspieranie terminowej i skutecznej realizacji jednolitego europejskiego obszaru kolejowego,
- c) wymianę najlepszych praktyk,
- d) monitorowanie i ocenę porównawczą wyników,
- e) uczestniczenie w działaniach w zakresie monitorowania rynku,
- f) podejmowanie działań w celu eliminowania wąskich gardeł w relacjach transgranicznych.

## WNIOSKI KOŃCOWE

Tytułem komentarza do omówionych nowych przepisów określających funkcjonowanie zarządców infrastruktury kolejowej, przyjętych w ramach czwartego pakietu kolejowego, można

zauważyć, że zapowiadany wcześniej przez Komisję Europejską zamiar wprowadzenia nadrzędnej zasady instytucjonalnego rozdziału zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności transportowej nie został zrealizowany.

Artykuł 6 dyrektywy 2012/34, który przewiduje możliwość prowadzenia w jednym zintegrowanym przedsiębiorstwie kolejowym działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową oraz z wykonywaniem przewozów kolejowych, z wymogiem rozdzielenia rachunkowości obydwu rodzajów działalności, został zachowany, przypuszczalnie pod wpływem postulatów francuskich.

Wydaje się ponadto, że rozbudowane przepisy dotyczące funkcjonowania zarządców infrastruktury kolejowej w ramach struktur holdingowych, gdzie zarządca infrastruktury oraz przedsiębiorstwa wykonujące przewozy kolejowe mają jednego wspólnego właściciela, są wynikiem długotrwałego wypracowywanego kompromisu, satysfakcjonującego w szczególności postulaty niemieckie.

## LITERATURA

- Biała Księga (2011). Biała Księga. Plan utworzenia europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu. Bruksela: Komisja Europejska, COM 144.
- Dyrektywa (2004). Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei). Dz.Urz. UE 2004, L 164/44.
- Dyrektywa (2008). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 roku w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie. Dz.Urz. UE 2008, L 191/1.
- Dyrektywa (2012). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Dz.Urz. UE 2012, L 343/32.
- Dyrektywa (2016). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową. Dz.Urz. UE 2016, L 352/1.
- Komunikat (2013). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego pakietu kolejowego – zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”. Bruksela: Komisja Europejska. COM 25 final.
- Rozporządzenie (2004). Rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku ustanawiające Europejską Agencję Kolejową. Dz.Urz. 2004, L 164/1.
- Rozporządzenie (2007). Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70. Dz.Urz. UE 2007, L 315/1.
- Rozporządzenie (2016a). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych. Dz.Urz. UE 2016, L 354/20.
- Rozporządzenie (2016b). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego. Dz.Urz. UE 2016, L 354/22.
- Wniosek Dyrektywa (2013). Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową. Bruksela, COM 29 final.

---

## THE FOURTH RAILWAY PACKAGE – MANAGEMENT OF RAILWAY INFRASTRUCTURE

SUMMARY

This article is dedicated to the amendments adopted in December 2016 by the European Union relating to the functioning of railway infrastructure managers. These new regulations are contractually defined as the fourth railway package. In the article, the introductory part is covered by the initial assumptions adopted by the European Commission by creating the draft regulations included in the fourth railway package. The main amendments to Directive 2012/34, adopted by the European Parliament in December 2016, deal with the rules governing railway infrastructure managers.

KEYWORDS

rail sector, infrastructure, fourth railway package

*Translated by Agnieszka Drabik*