

Anna Kutylowska\*

## Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/2177 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją – krok w kierunku zwiększenia konkurencyjności sektora transportu kolejowego?

### Spis treści

- I. Uwagi ogólne
- II. Zakres regulacji rozporządzenia 2017/2177
- III. Wybrane instytucje prawne wprowadzone rozporządzeniem 2017/2177
  1. Opis obiektu infrastruktury usługowej
  2. Procedura koordynacyjna
- IV. Podsumowanie

### Streszczenie

Znaczenie zapewniania przedsiębiorstwom kolejowym dostępu do obiektów infrastruktury usługowej dla wprowadzenia mechanizmów konkurencyjnych na rynku transportu kolejowego było wskazywane podczas prac nad dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Podkreślano wówczas, że brak udostępnienia obiektów infrastruktury usługowej nowym uczestnikom na niedyskryminacyjnych warunkach w wielu wypadkach prowadzi do uniemożliwienia im wejścia na rynek, pomimo zagwarantowania dostępu do infrastruktury kolejowej. Kontynuację powyższej tendencji stanowi przyjęcie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/2177 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją. Jego celem jest umożliwienie wszystkim wnioskodawcom dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług świadczonych w tych obiektach w niedyskryminacyjny sposób, w szczególności poprzez zapewnienie przejrzystości warunków dostępu do obiektów tejże infrastruktury oraz informacji na temat opłat.

**Słowa kluczowe:** rozporządzenie 2017/2177, dostęp do infrastruktury usługowej, obiekt infrastruktury usługowej, przedsiębiorstwa kolejowe, opis obiektu infrastruktury usługowej, procedura koordynacyjna

**JEL:** K12

\* Anna Kutylowska z d. Archacka; Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; aplikantka radcowska w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie; starszy specjalista w Departamencie Prawnym Ministerstwa Infrastruktury.

## I. Uwagi ogólne

Istotna rola zapewniania przedsiębiorstwom kolejowym dostępu do obiektów infrastruktury usługowej we wprowadzaniu mechanizmów konkurencyjnych na rynku transportu kolejowego była wskazywana podczas prac nad dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego<sup>1</sup>. Podkreślano wówczas, że brak udostępnienia obiektów infrastruktury usługowej nowym uczestnikom na niedyskryminacyjnych warunkach w wielu wypadkach prowadzi do uniemożliwienia im wejścia na rynek, pomimo zagwarantowania dostępu do infrastruktury kolejowej. Ponadto taki stan rzeczy znacznie obniżał potencjał rozwoju m.in. w zakresie podejmowania działalności gospodarczej w sektorze transportu kolejowego<sup>2</sup>.

Kontynuację powyższej tendencji, polegającej przede wszystkim na podkreślaniu wagi udostępniania obiektów infrastruktury usługowej w kształtowaniu konkurencyjności transportu kolejowego, stanowi przyjęcie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/2177 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją<sup>3</sup>. Jego celem jest umożliwienie wszystkim wnioskodawcom dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług świadczonych w tych obiektach w niedyskryminacyjny sposób, w szczególności poprzez zapewnienie przejrzystości warunków dostępu do obiektów tejże infrastruktury oraz informacji na temat opłat<sup>4</sup>. Wskazany akt unijny z jednej strony wprowadza szereg obiecujących regulacji prawnych z punktu widzenia przedsiębiorstw kolejowych, z drugiej zaś – nie rozstrzyga istotnych wątpliwości zwłaszcza tych, odnoszących się do sposobu odpłatności za poruszanie się po torach dojazdowych do obiektu infrastruktury położonego na sąsiedniej bocznicy. Niemniej z uwagi na fakt, że rozporządzenie 2017/2177 zawiera nowe rozwiązania w odniesieniu do udostępniania obiektów infrastruktury usługowej, autorka podejmie próbę omówienia wybranych instytucji wprowadzonych rozporządzeniem 2017/2177<sup>5</sup>, a następnie dokona ich oceny w kontekście wpływu na zwiększanie konkurencyjności sektora transportu kolejowego.

## II. Zakres regulacji rozporządzenia 2017/2177

Rozporządzenie 2017/2177, będące realizacją upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 9 dyrektywy 2012/34/UE, określa szczegóły procedury i kryteria, których należy przestrzegać przy świadczeniu usług w obiektach infrastruktury usługowej<sup>6</sup>. Służy ono przede wszystkim stworzeniu transparentnego i niedyskryminacyjnego systemu dostępu do tego rodzaju obiektów dla wnioskodawców stanowiących, co do zasady, przedsiębiorstwa kolejowe. Jednakże, jeżeli prawo krajowe zezwala na występowanie z wnioskiem o dostęp do obiektów infrastruktury usługowej przez inne podmioty, to wówczas one również są zobowiązane do uwzględniania przepisów rozporządzenia 2017/2177<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, s. 32, z późn. zm.; dalej: dyrektywa 2012/34/UE.

<sup>2</sup> Dokument Roboczy Służb Komisji załączony do wniosku w sprawie dyrektywy 2012/34/UE, s. 6.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 307 z 21.11.2017, s. 1; dalej: rozporządzenie 2017/2177. Rozporządzenie 2017/2177 weszło w życie w dniu 13 grudnia 2017 r. i będzie stosowane od dnia 1 czerwca 2019 r.

<sup>4</sup> Motyw 4 rozporządzenia 2017/2177.

<sup>5</sup> Z uwagi na ograniczoną objętość publikacji autorka przedstawi te instytucje prawne, które – w jej ocenie – w największym stopniu mogą przyczynić się do zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją.

<sup>6</sup> Lista wskazanych usług oraz obiektów infrastruktury usługowej została zawarta w załączniku II pkt 2–4 dyrektywy 2012/34/UE.

<sup>7</sup> W motywie 9 rozporządzenia 2017/2177 Komisja Europejska podkreśla, że „Z dotychczasowej praktyki wynika, że w wielu przypadkach wnioskodawcy tacy jak spedytorzy i nadawcy towarów zwracają się o dostęp do obiektów infrastruktury usługowej. Jednakże przedsiębiorstwo kolejowe wyznaczone przez wnioskodawcę często nie ma stosunków umownych z operatorem obiektu infrastruktury usługowej. W związku z tym należy wyjaśnić, że nie tylko

Niemniej Komisja Europejska, kierując się potrzebą uniknięcia niewspółmiernych obciążeń dla operatorów obiektów infrastruktury usługowej (dalej: operatorzy) o mniejszym znaczeniu, zapewniła organom regulacyjnym możliwość zwolnienia takich operatorów od stosowania wszystkich lub niektórych przepisów rozporządzenia 2017/2177. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego aktu unijnego operatorom obiektów infrastruktury usługowej pozbawionych strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku usług transportu kolejowego, eksploatowanych w warunkach konkurencyjnego rynku lub znajdujących się w sytuacji, w której stosowanie rozporządzenia 2017/2177 mogłoby mieć negatywny wpływ na rynek obiektów infrastruktury usługowej, przyznano prawo do ubiegania się o wydanie zgody, przez organ regulacyjny danego państwa członkowskiego, na niestosowanie wszystkich lub niektórych przepisów rozporządzenia 2017/2177, z wyjątkiem wybranych regulacji odnoszących się do obowiązku publikacji opisu obiektu infrastruktury usługowej<sup>8</sup>. Wskazanemu ograniczeniu nie podlegają zaś operatorzy obiektów infrastruktury usługowej przeznaczonych wyłącznie na własny użytek operatorów kolei zabytkowych. Na mocy rozporządzenia 2017/2177 uzyskali oni uprawnienie do ubiegania się o niestosowanie wszystkich przepisów tego aktu.

Należy także podkreślić, że ocena powyższych wniosków powinna być przeprowadzana w sposób indywidualny. Dodatkowo, jeżeli w następstwie skargi w przedmiocie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej lub usługi związanej z koleją organ regulacyjny uzna, że dotychczasowe okoliczności uległy zmianie, a zwłaszcza przyznane zwolnienie negatywnie wpływa na rynek usług transportu kolejowego, wówczas jest on zobowiązany do przeprowadzenia ponownej oceny i – w razie potrzeby – może cofnąć wcześniej przyznane zwolnienie od stosowania wszystkich lub niektórych przepisów rozporządzenia 2017/2177.

Pomimo zagwarantowania opisanego mechanizmu, podczas konsultacji publicznych dotyczących rozporządzenia 2017/2177 zarówno organy publiczne, organizacje reprezentujące przewoźników, jak i przedsiębiorstwa kolejowe wskazywały na zagrożenia związane z wprowadzeniem w przepisach rozporządzenia 2017/2177 tak szerokiego katalogu wyłączeń<sup>9</sup>. Zwracano uwagę przede wszystkim na fakt, że wskazane rozwiązanie utrudnia jednolite stosowanie rozporządzenia 2017/2177 w poszczególnych państwach członkowskich, co w konsekwencji może udaremnić realizację celu tego aktu unijnego, którym jest zapewnienie przedsiębiorstwom kolejowym oraz innym podmiotom niedyskryminacyjnego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją.

---

przedsiębiorstwa kolejowe, ale także inni wnioskodawcy powinni mieć prawo do wystąpienia z wnioskiem o dostęp do obiektów infrastruktury usługowej na warunkach określonych w niniejszym rozporządzeniu, jeżeli prawodawstwo krajowe przewiduje taką możliwość. Operatorzy takich obiektów infrastruktury usługowej powinni być objęci niniejszym rozporządzeniem niezależnie od tego, czy znajdują się w stosunku umownym z przedsiębiorstwem kolejowym lub innym wnioskodawcą, który ma prawo do wystąpienia z wnioskiem o zdolność przepustową w obiektach infrastruktury usługowej zgodnie z prawem krajowym”.

<sup>8</sup> Należyte uzasadnione wnioski o zwolnienie od stosowania wszystkich lub niektórych przepisów rozporządzenia 2017/2177 nie może obejmować zawartości opisu obiektu infrastruktury usługowej w zakresie: wykazu wszystkich instalacji, w których świadczone są usługi związane z koleją, w tym informacje na temat ich lokalizacji i godzin otwarcia, najważniejszych danych kontaktowych operatora obiektu infrastruktury usługowej, opisu właściwości technicznych tego obiektu, opisu wszystkich usług związanych z koleją, które są świadczone w obiekcie oraz ich rodzaju (podstawowe, dodatkowe lub pomocnicze), informacji o opłatach za uzyskanie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i za korzystanie z poszczególnych usług związanych z koleją świadczonych w tych obiektach, a także obowiązku publikacji opisu obiektu infrastruktury kolejowej (art. 4 ust. 1 lit. a-d i lit. m oraz art. 5 rozporządzenia 2017/2177).

<sup>9</sup> Źródło: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3670355\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3670355_en) (17 czerwca 2018).

### III. Wybrane instytucje prawne wprowadzone rozporządzeniem 2017/2177

#### 1. Opis obiektu infrastruktury usługowej

Rozwiązaniem prawnym mającym, w ocenie autorki, pozytywny wpływ na transparentność procedury udostępniania obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją, a w konsekwencji na zagwarantowanie niedyskryminacyjnego dostępu do tych obiektów i usług, jest obowiązek przygotowywania przez operatorów opisu obiektu infrastruktury usługowej. Wskazany dokument określa szczegółowe informacje niezbędne do uzyskania dostępu do obiektu i usług kolejowych w nim świadczonych. Zgodnie bowiem z odpowiednimi przepisami rozporządzenia 2017/2177 powinien on zawierać co najmniej czternaście elementów, np.: wykaz wszystkich instalacji, informacje na temat procedur ubiegania się o dostęp do obiektów infrastruktury usługowej lub usług świadczonych w obiekcie, opis właściwości technicznych obiektu infrastruktury usługowej czy też informacje dotyczące systemu zniżek oferowanych wnioskodawcom<sup>10</sup>. W związku z tym można stwierdzić, że zawiera on o wiele więcej danych niż regulamin dostępu do obiektu, o którym mowa w art. 36f ust. 1 pkt 1–5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>11</sup>. Na gruncie powołanego przepisu utk w regulaminie obiektu określa się w szczególności rodzaje obiektów, zakres oraz procedurę ich udostępniania, warunki techniczne obiektów, a także wysokość opłat pobieranych od przewoźników kolejowych w ramach udostępniania danego obiektu infrastruktury usługowej.

Ponadto rozporządzenie 2017/2177 przewiduje obowiązek nieodpłatnej publikacji opisu obiektu infrastruktury usługowej przez operatora za pośrednictwem własnego lub wspólnego portalu internetowego wraz z przekazaniem zarządcy infrastruktury odnośnika do tego opisu<sup>12</sup> albo poprzez dostarczenie temu podmiotowi odpowiednich informacji w formie gotowej do zamieszczenia w regulaminie sieci. Termin przedstawienia powyższych informacji jest każdorazowo określany w regulaminie sieci lub na portalu internetowym przez zarządców infrastruktury w poszczególnych państwach członkowskich, którzy zapewniają wspólny wzór przekazywania tych danych<sup>13</sup>.

#### 2. Procedura koordynacyjna

Podczas prac nad rozporządzeniem 2017/2177 zwracano szczególną uwagę na potrzebę zwiększenia zdolności przepustowej obiektów infrastruktury usługowej tak, aby zapewnić jak najliczniejszej grupie podmiotów przejrzysty i niedyskryminacyjny dostęp do tych obiektów. Odpowiedzią na powyższe oczekiwania jest wprowadzenie w przepisach rozporządzenia 2017/2177 procedury koordynacyjnej. Ma ona zastosowanie w sytuacji, kiedy operator obiektu infrastruktury usługowej otrzyma wniosek o dostęp do takiego obiektu lub o zapewnienie usług, który koliduje z uprzednio złożonym wnioskiem przez innego wnioskodawcę lub dotyczy przyznanej już zdolności przepustowej obiektu infrastruktury usługowej. Wówczas operator, w drodze dyskusji i koordynacji

<sup>10</sup> Art. 4 ust. 2 lit. a-n rozporządzenia 2017/2177.

<sup>11</sup> Dz.U. 2017, poz. 2117 i 2361 oraz z 2018, poz. 650 i 927; dalej: utk.

<sup>12</sup> Wskazany odnośnik zarządcy infrastruktury zamieszcza w regulaminie sieci.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2017/2177 odpowiedni wzór przekazywania informacji przez operatorów obiektów infrastruktury usługowej zostanie opracowany przez podmioty sektora kolejowego we współpracy z organami regulacyjnymi do dnia 30 czerwca 2018 r.

z wnioskodawcami, stara się zapewnić możliwie najlepsze dopasowanie wszystkich wniosków<sup>14</sup>. Oznacza to, że mogą one zostać oddalone tylko i wyłącznie w ściśle określonych przypadkach.

Niemniej należy wskazać, że obowiązek podjęcia działań w celu uwzględnienia przez operatorów możliwie jak największej liczby wniosków nie wiąże się z koniecznością inwestowania przez nich w zasoby lub obiekty infrastruktury usługowej tak, aby spełnić wszystkie żądania przedsiębiorstw kolejowych<sup>15</sup>. Operatorzy mogą podjąć środki w celu zmaksymalizowania zdolności przepustowej dostępnej w obiekcie, polegające m.in. na zaproponowaniu alternatywnego terminu, zmianie godzin otwarcia lub systemu zmianowego tam, gdzie jest to możliwe, a także na umożliwieniu dostępu do obiektu w celu świadczenia usług na własne potrzeby.

W przypadku, kiedy procedura koordynacyjna nie doprowadzi do uwzględnienia kolidujących ze sobą wniosków o dostęp do obiektów infrastruktury usługowej lub usług w nich świadczonych, operatorzy mogą określić kryteria pierwszeństwa w zakresie przyznawania zdolności przepustowej, uwzględniając przy tym przeznaczenie danego obiektu, cel i charakter przedmiotowych usług transportu kolejowego oraz konieczność efektywnego wykorzystania dostępnej zdolności przepustowej. Zgodnie bowiem z art. 11 rozporządzenia 2017/2177 kryteria pierwszeństwa powinny być niedyskryminacyjne oraz obiektywne, a także opublikowane w opisie infrastruktury usługowej<sup>16</sup>.

Niezależnie od powyższego, o fakcie nieuwzględnienia wniosku po przeprowadzeniu procedury koordynacyjnej operator obiektu infrastruktury usługowej informuje, bez zbędnej zwłoki, przedmiotowego wnioskodawcę oraz organ regulacyjny danego państwa członkowskiego na jego wniosek<sup>17</sup>. Wówczas podmioty te przeprowadzają wspólną ocenę polegającą na zbadaniu istnienia realnych alternatyw umożliwiających świadczenie określonej usługi przewozu towarowego lub pasażerskiego na tej samej lub alternatywnej trasie, na warunkach dopuszczalnych ekonomicznie, przy czym wnioskodawca nie jest zobowiązany do ujawnienia swojej strategii biznesowej. Operator danego obiektu infrastruktury usługowej, który proponuje możliwe alternatywy bierze pod uwagę np. zastępowalność właściwości operacyjnych, fizycznych i technicznych alternatywnego obiektu infrastruktury usługowej, wyraźny wpływ na atrakcyjność i konkurencyjność usługi transportu kolejowego planowanej przez wnioskodawcę oraz szacowane dodatkowe koszty dla wnioskodawcy, jak również przestrzega tajemnicy handlowej informacji dostarczonych przez wnioskodawcę. Warto jednak podkreślić, że wskazywanie przez operatora danego obiektu infrastruktury usługowej realnej alternatywy nie jest obligatoryjne. Na podstawie art. 12 ust. 5 rozporządzenia 2017/2177 przedmiotowe przedsiębiorstwo kolejowe może wnioskować o niewskazywanie przez operatora realnych alternatyw oraz o nieprzeprowadzanie wspólnej oceny.

Dopiero po stwierdzeniu przez operatora obiektu infrastruktury usługowej i wnioskodawcy, że nie istnieją realne alternatywy oraz uwzględnienie wniosku o dostęp do obiektu lub o świadczenie usługi w obiekcie nie jest możliwe w wyniku procedury koordynacyjnej, operator danego obiektu

<sup>14</sup> Art. 10 ust. 1 rozporządzenia 2017/2177. Warto podkreślić, że procedura koordynacyjna obejmuje również dostawców usług dodatkowych i pomocniczych wymienionych w pkt 3 i 4 załącznika II dyrektywy 2012/34/UE w przypadku, gdy takie usługi są oferowane w obiekcie i dotyczy ich wniosek złożony przez wnioskodawcę.

<sup>15</sup> Art. 13 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. k rozporządzenia 2017/2177. Należy wskazać, że formułując kryteria pierwszeństwa, operator obiektu infrastruktury usługowej może uwzględnić także obowiązujące umowy, zamiar i możliwość wykorzystania zdolności przepustowej, której dotyczy wniosek, łącznie z ewentualnymi wcześniejszymi przypadkami niewykorzystania całości lub części przyznanej zdolności przepustowej oraz powodami takiego rozstrzygnięcia, już przyznane trasy pociągów związane z usługami zawartymi we wniosku, kryteria pierwszeństwa w zakresie przyznawania tras pociągów oraz terminowe złożenie wniosków.

<sup>17</sup> Rozporządzenie 2017/2177 przewiduje także możliwość obligatoryjnego informowania organu regulacyjnego danego państwa członkowskiego.

infrastruktury usługowej może odrzucić wniosek, należycie uzasadniając swoją decyzję<sup>18</sup>. Na wskazane rozstrzygnięcie operatora przysługuje wnioskodawcy skarga do organu regulacyjnego, który rozpatruje sprawę i w stosownym przypadku podejmuje działania w celu zapewnienia przyznania odpowiedniej części zdolności przepustowej skarżącemu.

#### IV. Podsumowanie

Rozporządzenie 2017/2177 stanowi instrument prawny, który – biorąc pod uwagę podejmowane w ostatnich latach przez instytucje unijne działania – ma służyć dalszemu budowaniu jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, opartego na coraz silniejszych mechanizmach konkurencyjnych. Jego przyjęcie wiąże się z dostrzeżeniem potencjału niedyskryminacyjnego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług w nich świadczonych w kształtowaniu pro-rynkowej struktury sektora transportu kolejowego.

W ocenie autorki do rozwiązań prawnych, które na gruncie rozporządzenia 2017/2177 w największym stopniu przyczynią się do urzeczywistnienia konkurencyjnego sektora transportu kolejowego, są wymogi w odniesieniu do zawartości opisu obiektu infrastruktury usługowej oraz procedura koordynacyjna, pozwalająca operatorom uwzględnić jak najliczniejszą grupę wniosków o dostęp do danego obiektu infrastruktury usługowej. Instytucje te nie tylko tworzą transparentny system udostępniania obiektów i usług związanych z koleją, ale przede wszystkim umożliwiają przedsiębiorstwom kolejowym poprawę jakości usług świadczonych pasażerom i użytkownikom przewozów towarowych.

<sup>18</sup> Uzasadnienie rozstrzygnięcia powinno być sporządzone na piśmie wraz ze wskazaniem z jakich powodów wniosek nie mógł zostać uwzględniony w wyniku procedury koordynacyjnej oraz dlaczego, na podstawie dostępnych informacji, operator danego obiektu infrastruktury usługowej uznał, że wszelkie zaproponowane alternatywy spełniają wymogi wnioskodawcy i są realne. Na wniosek organu regulacyjnego oraz wnioskodawcy operator wskazuje również powody odrzucenia wniosku, w tym rozważane alternatywy i wynik procedury koordynacyjnej. W przypadku zaś zwrócenia się przez wnioskodawcę o niewskazywanie realnych alternatyw i nieprzeprowadzanie wspólnej oceny, operator obiektu infrastruktury usługowej może odrzucić wniosek bez konieczności wskazywania elementów określonych powyżej.