

Strona znajduje się w archiwum.

Otwarty dostęp – zasady równe dla wszystkich

23.02.2022

Otwarty dostęp jest jednym z filarów postępującej liberalizacji rynku pasażerskich przewozów kolejowych w Europie. Wykonywanie przewozów w tym trybie powinno jednak odbywać się na określonych zasadach, równych dla wszystkich aplikantów. Bezpośrednim beneficjentem przewozów komercyjnych są pasażerowie, bez których rentowność tych usług nie jest możliwa. Dlatego tak istotne jest, by oferta połączeń w ramach otwartego dostępu spełniała oczekiwania podróżnych, a sam otwarty dostęp nie był tylko pustym hasłem służącym promowaniu obiecujących koncepcji, które nie będą realizowane w przyszłości, ale stanowił realną ofertę dla podróżnych wyznaczając nowe kierunki podróży zarówno w relacjach krajowych, jak i międzynarodowych.

TRZY TRYBY PRZEWOZÓW

Wykonywanie pasażerskich przewozów kolejowych możliwe jest w trzech zasadniczych trybach: na podstawie umów o świadczenie usług publicznych (PSC), w ramach otwartego dostępu oraz przewozów okazjonalnych. Każdy z tych trybów charakteryzuje się odmiennymi warunkami, jakie powinny zostać spełnione, by przewozy zostały uruchomione. Różny jest także cel połączeń uruchamianych w tych trybach. Połączenia w ramach służby publicznej mają przede wszystkim zaspokoić potrzeby przewozowe społeczeństwa, zarówno w układzie regionalnym, jak i ogólnokrajowym. Rolą tych przewozów jest zapewnienie możliwości dojazdu do miejsc pracy, nauki, placówek ochrony zdrowia, kultury, turystyki oraz innych, istotnych z perspektywy regionów i kraju ośrodków. Z kolei przewozy okazjonalne to jednorazowe połączenia, których celem jest zaspokojenie potrzeb przewozowych nieprzewidzianych w realizowanych na danej linii przewozach na podstawie umów PSC albo w ramach otwartego dostępu. Będą to więc np. pojedyncze połączenia uruchamiane w związku z ważnymi wydarzeniami sportowymi, centralnymi uroczystościami czy innymi imprezami masowymi. Natomiast otwarty dostęp, w ramach którego uruchamiane są przewozy o charakterze komercyjnym, jest jednym z fundamentów postępującej liberalizacji rynku pasażerskich przewozów kolejowych.

TRZY RODZAJE ROZSTRZYGNIEĆ

W postępowaniach dotyczących otwartego dostępu możliwe są trzy rodzaje rozstrzygnięć merytorycznych: przyznanie otwartego dostępu, przyznanie ograniczonego dostępu oraz odmowa przyznania otwartego dostępu.

Przyznanie otwartego dostępu może nastąpić w dwóch przypadkach: gdy żaden z tzw. podmiotów uprawnionych^[1] nie wystąpił z wnioskiem o przeprowadzenie badania równowagi ekonomicznej obowiązujących umów o świadczenie usług publicznych lub gdy taki wniosek został złożony, ale po przeprowadzonym badaniu organ regulacyjny ocenił, że

proponowane nowe połączenie komercyjne nie zagraża równowadze ekonomicznej zawartej umowy PSC. W 2021 r. w przypadku aż 9 z 10 zakończonych postępowań podmioty uprawnione nie składały wniosków o badanie równowagi ekonomicznej. Warto również podkreślić, że Prezes UTK nie przeprowadza badania równowagi ekonomicznej umów PSC z urzędu. Oznacza to, że bez wniosku o przeprowadzenie takiego badania, przy spełnieniu wszystkich warunków wynikających z obowiązujących przepisów, organ powinien wydać decyzję przyznającą otwarty dostęp.

Natomiast drugi wariant przyznania otwartego dostępu, tj. po przeprowadzeniu badania równowagi ekonomicznej umów PSC, polega na weryfikacji przez organ regulacyjny założeń i wpływu planowanych przewozów komercyjnych na obowiązujące umowy PSC. Badanie to dotyczy umów wskazanych przez podmioty uprawnione. Oznacza to, że wpływ połączeń komercyjnych nie może być odnoszony do wszystkich obowiązujących umów PSC, a jedynie do tych, które zostaną wskazane w złożonych wnioskach. Analiza przeprowadzana przez organ dotyczy umów jako całości, a nie do poszczególnych usług wykonywanych na podstawie tych umów.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia 2018/1795[2], organ regulacyjny powinien określić oraz opublikować zrozumiałą, przejrzystą i niedyskryminującą metodykę badania równowagi ekonomicznej. Taki dokument został przygotowany i opublikowany przez Urząd Transportu Kolejowego w 2021 r. [3] Opracowanie to jest przewodnikiem po tematyce otwartego dostępu i szczegółowo przedstawia poszczególne etapy postępowań dotyczących otwartego dostępu. Zawiera również niezbędne informacje dla przyszłych aplikantów, którzy w przyszłości chcieliby złożyć wnioski o przyznanie otwartego dostępu. Warto pamiętać, że takie powiadomienia powinny być składane do Prezesa UTK na co najmniej 18 miesięcy przed wejściem w życie rozkładu jazdy, do którego odnosi się wniosek o przyznanie zdolności przepustowej[4].

W opracowaniu UTK wskazano również kryteria badania równowagi ekonomicznej. Celem tego badania jest ocena, czy

uruchomienie nowej usługi komercyjnej wywoła skutek w postaci istotnego negatywnego wpływu na co najmniej jeden z następujących elementów:

- rentowność usług, które przedsiębiorstwo kolejowe świadczy w ramach umowy o świadczenie usług publicznych,
- koszty netto dla właściwego organu, który zawarł umowę o świadczenie usług publicznych.

Organ regulacyjny ocenia spodziewany wpływ finansowy netto nowych kolejowych przewozów pasażerskich na umowę o świadczenie usług publicznych. Analiza kosztów i przychodów generowanych w związku ze świadczeniem usług objętych umową PSC po pojawieniu się na rynku nowych kolejowych przewozów pasażerskich obejmuje następujące elementy:

- zmienność kosztów ponoszonych i przychodów uzyskiwanych przez przedsiębiorstwo kolejowe realizujące umowę o świadczenie usług publicznych (w tym, w stosownych przypadkach, wszelkie oszczędności kosztów, np. wynikających z braku wymiany taboru osiagającego koniec okresu użytkowania lub niezastępowania pracowników, których umowa się kończy);
- skutki finansowe wygenerowane przez proponowane nowe kolejowe przewozy pasażerskie w sieci objętej umową o świadczenie usług publicznych (takie jak doprowadzanie pasażerów, którzy mogą być zainteresowani połączeniem z usługą regionalną objętą umową o świadczenie usług publicznych);
- ewentualne konkurencyjne reakcje przedsiębiorstwa kolejowego realizującego umowę o świadczenie usług publicznych;
- wpływ na odpowiednie inwestycje przedsiębiorstw kolejowych lub właściwych organów, na przykład w odniesieniu do taboru;
- wartość wszelkich istniejących praw wyłącznych.

W istocie przeprowadzane przez organ regulacyjny badanie równowagi ekonomicznej to proces, w którym analizowanych jest wiele czynników oraz wielkości. Każdy z tych czynników wywiera wpływ na decyzję, jaką ostatecznie podejmuje Prezes UTK w toku prowadzonego postępowania.

W przypadku, gdy w wyniku przeprowadzonego badania równowagi ekonomicznej organ regulacyjny uzna, że proponowane nowe połączenie pasażerskie zagraża takiej równowadze, może wydać dwa rozstrzygnięcia: przyznać ograniczony dostęp lub odmówić przyznania otwartego dostępu. Jednocześnie organ powinien wskazać zakres zmian w planowanych przez aplikanta usługach, w szczególności dotyczący zmiany częstotliwości wykonywania usług, planowanych tras, stacji pośrednich lub harmonogramu, których zastosowanie zapewniłoby spełnienie warunków przyznania otwartego dostępu.

WARUNKI WYKONYWANIA OTWARTEGO DOSTĘPU

W decyzjach przyznających otwarty dostęp organ regulacyjny powinien sformułować warunki oraz zakres korzystania z dostępu do infrastruktury kolejowej. Z tego względu Prezes UTK w wydawanych rozstrzygnięciach wskazuje m.in. że przewoźnicy powinni uruchamiać przewozy w częstotliwości oraz terminach wynikających z tej decyzji. Możliwość uruchamiania pociągów w mniejszym wymiarze została zastrzeżona wyłącznie dla sytuacji wynikających z zaistnienia niemożliwych do przewidzenia zdarzeń zewnętrznych, niezależnych od przewoźnika, będących następstwem siły wyższej lub działalności podmiotów trzecich (jak np. zarządcy infrastruktury). Otwarty dostęp przyznawany jest na okres maksymalnie 5 lat. To aplikant w składanym wniosku wskazuje, w jakim okresie planuje wykonywać proponowane połączenia. Taka deklaracja powinna jednak znaleźć odzwierciedlenie w rzeczywistości i w przypadku decyzji pozytywnej przewozy komercyjne na jej podstawie powinny być wykonywane w określonym czasie. Ewentualne odstępstwa w tym zakresie mogą być uzasadnione wyłącznie nadzwyczajnymi zdarzeniami.

Negatywnie należy ocenić postępowanie aplikantów, którzy już na etapie składania wniosku o przyznanie otwartego dostępu zakładają, że połączenia nie będą realizowane w taki sposób, jaki wynika z wniosku. Dla przykładu, w sytuacji, gdy aplikant zadeklarował wykonywanie kursów codziennie, w wymiarze 6 par pociągów, to oczekiwane jest, aby faktycznie realizował te połączenia codziennie w takiej liczbie, a nie jedynie w dwa wybrane dni, mniejszą liczbą pociągów i na skróconej relacji. Złożenie wniosku o otwarty dostęp może skutkować reakcją ze strony podmiotów uprawnionych np. w postaci złożenia wniosków o badanie równowagi ekonomicznej, które niekoniecznie zostałyby złożone gdyby aplikant już na początku przedstawił swoje rzeczywiste intencje oraz realne możliwości prowadzenia działalności na danej trasie. Dlatego możliwość innego wykonywania przewozów zastrzeżona jest jedynie do przypadków niezależnych od przewoźnika. To szczególnie ważne, ponieważ w przeszłości zdarzały się sytuacje, w których faktyczna usługa wykonywana na podstawie decyzji w sprawie otwartego dostępu znacząco odbiegała od koncepcji przedstawionej we wniosku, np. przewoźnik uruchamiał połączenia jedynie na wybranym fragmencie relacji wynikającej z decyzji lub realizował tylko kilka spośród wnioskowanych kursów, wybierając de facto najbardziej intratne z jego punktu widzenia połączenia, pomimo wcześniejszej deklaracji w złożonym wniosku, że usługa będzie znacznie bardziej rozbudowana. Składając wnioski o otwarty dostęp aplikanci powinni również realnie oceniać zasoby i możliwości, którymi dysponują w celu uruchomienia nowych usług. Braki kadrowe, taborowe lub brak porozumień z partnerami biznesowymi mogą stanowić przeszkody wykonywania przyszłych przewozów. Z tego względu uruchamianie procedury otwartego dostępu oraz jej pomyślne zakończenie, przy braku odpowiednich zasobów po stronie aplikanta, może skutkować niemożnością wykonywania połączeń, często promowanych przez samych aplikantów wśród pasażerów, którzy oczekują nowej, atrakcyjnej oferty. Taki stan rzeczy może przełożyć się na ogólne, negatywne postrzeganie transportu kolejowego przez pasażerów i wywoływać wrażenie, że kolej nie jest w stanie zagwarantować solidnej oferty połączeń. Nabiera to szczególnego znaczenia w obecnym

czasie, gdy publiczny transport zbiorowy mierzy się ze skutkami odpływu pasażerów w wyniku pandemii COVID-19.

Warto podkreślić, że aplikanci, którym przyznawany jest otwarty dostęp, zobowiązani są poinformować organ regulacyjny m.in. o wszelkich okolicznościach skutkujących zaprzestaniem wykonywania przewozów przez co najmniej 6 miesięcy. Prezes UTK jest uprawniony do uchylecia decyzji o przyznaniu otwartego dostępu (lub decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu) w przypadku wystąpienia rażącego naruszenia warunków korzystania z dostępu do infrastruktury kolejowej określonych w tej decyzji oraz w przypadku zaprzestania wykonywania przewozów przez co najmniej 6 miesięcy z przyczyn leżących po stronie aplikanta. Podkreślić również należy, iż przewoźnicy, na rzecz których wydano decyzje przyznające otwarty dostęp, podlegają okresowej kontroli Prezesa UTK w zakresie wykonywania takich przewozów.

OTWARTY DOSTĘP W POLSCE I EUROPIE

Jak wynika ze statystyk Urzędu Transportu Kolejowego, w 2020 r. udział przewozów o charakterze komercyjnym w ogólnej liczbie pasażerów przewiezionych koleją w Polsce wyniósł zaledwie 2% (bez zmian w stosunku do 2019 r.) Udział połączeń komercyjnych w całkowitej pracy przewozowej wyniósł 9% (spadek o 3 punkty proc. względem 2019 r.), a w pracy eksploatacyjnej 5% (spadek o 2 punkty proc.)[\[5\]](#). Porównując udział przewozów w trybie otwartego dostępu w sumie pracy przewozowej na tle innych państw Europy należy wskazać, że tożsamy wynik odnotowano w Czechach, Portugalii i Słowenii[\[6\]](#). Mniejszy udział tego parametru względem Polski charakteryzuje takie państwa jak Niderlandy (0,02%), Norwegia (0,07%), Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Finlandia, Węgry, Łotwa, Rumunia (wszystkie po 1%), Wielka Brytania (3%), Grecja (5%), Belgia (6%) i Słowacja (8%). Z kolei większy niż w przypadku Polski udział połączeń komercyjnych w ogólnej pracy przewozowej odnotowano we Francji, która jest liderem tego rankingu (62%), Hiszpanii (48%), Szwecji (42%), Niemczech (40%), Włoszech (38%), Austrii (12%), Serbii (12%) i Litwie (10%). Średnia europejska wśród wszystkich badanych rynków wynosi 64%

udziału połączeń PSC i 36% połączeń o charakterze komercyjnym.

Na przestrzeni lat 2015-2022 Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydał w sumie 111 decyzji przyznających otwarty dostęp do pasażerskich przewozów kolejowych na trasach krajowych oraz międzynarodowych. O możliwość wykonywania przewozów w tym trybie wnioskowało łącznie 8 przewoźników polskich[7] oraz 2 zagranicznych[8]. Liczbę wydanych decyzji przyznających otwarty dostęp przedstawia poniższy wykres.

W tym samym okresie Prezes UTK wydał zaledwie 8 decyzji administracyjnych odmawiających przyznania otwartego dostępu do pasażerskich przewozów kolejowych (5% wszystkich wniosków).

SYNERGIA TRZECH TRYBÓW

Dla prawidłowego funkcjonowania rynku niezbędne jest synergiczne współistnienie trzech wspomnianych trybów wykonywania połączeń. Przewozy komercyjne w dużej mierze uzupełniają bowiem ofertę przewozów funkcjonujących na podstawie umów PSC oraz połączeń okazjonalnych. Mają szansę uzupełnić siatkę połączeń w relacjach, które z różnych względów nie są obsługiwane przez pociągi służby publicznej lub tam, gdzie liczba takich połączeń jest niewystarczająca.

Jednak wyłącznie deklaracje świadczenia takich usług, bez ich urzeczywistnienia w praktyce, negatywnie wpływa na wizerunek całego rynku, dlatego też ten obszar jest i będzie objęty szczególnym nadzorem Prezesa UTK.

Artykuł dr. inż. Ignacego Góry został opublikowany w portalu rynek-kolejowy.pl.

[1] m.in. właściwy organ lub organy, które zawarły umowę o świadczenie usług publicznych, zarządcy infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe będące stronami umów PSC.

[2] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/1795 z dnia 20 listopada 2018 r. ustanawiające procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE (Dz. Urz. UE L nr 294, s. 5).

[3] Urząd Transportu Kolejowego, Otwarty dostęp.
Powiadomienie aplikanta oraz metodyka badania równowagi ekonomicznej. Postępowania prowadzone na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji UE 2017/1795, Warszawa 2021, dostęp online:
<https://utk.gov.pl/pl/dokumenty-i-formularze/opracowania-urzedu-tran/17515,Otwarty-dostep-Powiadamianie-aplikanta-oraz-metodyka-badania-rownowagi-ekonomicz.html>

[4] Urząd Transportu Kolejowego, Otwarty dostęp..., s. 29.

[5] Urząd Transportu Kolejowego, Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2020, Warszawa 2021, s. 14; Urząd Transportu Kolejowego, Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2019, Warszawa 2020, s. 11.

[6] Na podstawie danych Independent Regulators' Group-Rail (IRG-Rail).

[7] PKP Intercity, Polregio (dawniej: Przewozy Regionalne), Arriva RP, Koleje Mazowieckie, Koleje Małopolskie, Koleje Dolnośląskie, PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście, PKP Cargo.

[8] Leo Express i RegioJet.