

Niedobór terminali i ograniczony dostęp jako bariery rozwoju

Terminal shortage and limited access as barriers to development



Stefan Akira Jarecki

dr hab., prof. Uczelni,
Politechnika Warszawska, Wydział
Administracji i Nauk Społecznych

ORCID: 0000-0002-5738-3036

stefan.jarecki@pw.edu.pl

Streszczenie: Terminale intermodalne same w sobie nie tworzą dużej liczby miejsc pracy. Przyciągają jednak inwestycje na wszystkich możliwych szczeblach - lokalnym, regionalnym i krajowym. Są zatem istotnym czynnikiem napędzającym rozwój regionalny i gospodarczy oraz zwiększającym dobrobyt społeczeństwa. Zwiększają konkurencyjność Polski na arenie międzynarodowej. Generują dochody do budżetów lokalnych i krajowych. Mają duże znaczenie militarne. Istotnym czynnikiem hamującym pozytywny wpływ terminali intermodalnych na rozwój gospodarczy i regionalny jest niska dostępność geograficzna terminali oraz fakt, że nie wszystkie terminale są udostępniane wszystkim zainteresowanym stronom na równych i niedyskryminujących zasadach. W artykule przeanalizowano możliwe rozwiązania tych problemów.

Słowa kluczowe: Terminal intermodalny; Terminal towarowy; Transport intermodalny; Urządzenie kluczowe

Abstract: Intermodal terminals do not create a large number of job places themselves. However, they attract investments at all possible levels - local, regional and national. They are, therefore, a significant factor driving regional and economic development and increasing the well-being of society. They increase Poland's competitiveness in the international arena. They generate revenues for local and national budgets. They have great military significance. A significant factor inhibiting the positive impact of intermodal terminals on economic and regional development is the low geographical accessibility of terminals and the fact that not all terminals are made available to all interested parties on equal and non-discriminatory terms. The article analyses possible solutions to these problems.

Keywords: Intermodal terminal; Freight terminal; Intermodal transport; Essential facility

Wstęp

Istnieje bezpośredni związek pomiędzy realizacją przedsięwzięć infrastrukturalnych a rozwojem gospodarczym Polski. Wszyscy, zarówno obywatele, jak i przedsiębiorcy, codziennie korzystamy z infrastruktury oraz świadczonych za jej pomocą usług. Stopień rozwoju infrastruktury i jej jakość mają bezpośrednie przełożenie na dobrobyt społeczeństwa. Decydują one także o poziomie konkurencyjności danego kraju, chociażby pod względem atrakcyjności inwestycyjnej. Ponadto w wielu przypadkach istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy zapewnieniem stosownej infrastruktury a poziomem

bezpieczeństwa państwa i jego niezależności politycznej.

Istnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej decyduje o tym, jaka ilość towarów będzie trafiać do unijnego obszaru celnego przez Polskę, co przekłada się na wpływy budżetowe (z tytułu VAT, ceł czy akcyzy). Rozwój infrastruktury transportowej, w tym terminali intermodalnych, ma również istotne znaczenie dla możliwości przemieszczania wojsk, a także zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia żołnierzy i ludności cywilnej w warunkach wojny. Im bardziej rozbudowana będzie infrastruktura terminalowa tym trudniej będzie ją zniszczyć.

Nie jest przesadą stwierdzenie, że

poszczególne państwa w celu zagwarantowania sobie odpowiedniego rozwoju i znaczenia w przyszłości dokonują coraz bardziej spektakularnych inwestycji infrastrukturalnych. Traktowane są one jako podobny instrument oddziaływania na gospodarkę jak wprowadzanie korzystnych rozwiązań podatkowych czy regulacji w zakresie warunków zatrudniania pracowników [9].

Transport intermodalny należy do jednego z najbardziej popieranym elementów rynku transportowego w polityce UE. W Polsce istnieje duży potencjał do rozwoju tego rodzaju transportu [18]. Terminale intermodalne same w sobie nie generują dużej ilości miejsc pracy. Tworzą jednak

warunki do rozwoju regionalnego i gospodarczego, zarówno w skali lokalnej, jak i ogólnokrajowej. Ich istnienie i rozwój, poprzez tworzenie szerszych możliwości nadawania i odbioru ładunków, sprzyja rozkwitowi w okolicach terminali intermodalnych działalności przemysłowej i logistycznej. To zaś tworzy miejsca pracy, zwiększa wpływy do lokalnych budżetów i buduje dobrobyt poszczególnych regionów. Nowoczesna infrastruktura transportu towarowego służy dobrej pozycji konkurencyjnej Polski na arenie międzynarodowej, czyniąc nasz kraj coraz atrakcyjniejszym miejscem do inwestowania, co ostatecznie poprawia poziom życia obywateli. Transport i terminale intermodalne zwiększają atrakcyjność polskich portów morskich, które są ogromnym generatorem dochodów budżetu państwa. Transport intermodalny pozwala na przeniesienie potoków ładunków z dróg na kolej, co przyczynia się do realizacji celów środowiskowych UE (zmniejszenia emisji szkodliwych gazów), spowolnienia zużycia infrastruktury drogowej przez ciężki transport drogowy, co zmniejsza koszty jej utrzymania (ostatecznie obciążające wszystkich podatników), a także znaczącego poprawienia bezpieczeństwa transportu drogowego, a w konsekwencji do uratowania określonej liczby ludzkich żyć. Rozwój infrastruktury intermodalnej przyczynia się do rozwoju rynku kolejowych przewozów towarowych, a zatem jest pozytywny dla przewoźników kolejowych. Terminale mają ogromne znaczenie militarne. Umożliwiają transport i zaopatrzenie wojsk, równocześnie zachęcając do inwestycji w Polsce, zwiększając liczbę krajów, które ze względu na zaangażowany w Polsce kapitał, są zainteresowane stabilną sytuacją i bezpieczeństwem naszego kraju.

Rozwój transportu intermodalnego, w tym infrastruktury terminalowej napotyka w Polsce na różne przeszkody. Nie sposób omówić ich wszystkich w jednym artykule. Istot-

nym zagadnieniem, któremu poświęcona jest niniejsza publikacja jest kwestia dostępności terminali i to w dwóch ujęciach: dostępności geograficznej, jak i dostępu do terminali już istniejących. Polska cechuje się niską gęstością infrastruktury terminalowej. W dodatku terminale są lokowane przeważnie w rejonach portów morskich, na skrzyżowaniach istotnych węzłów komunikacyjnych oraz w regionach z dobrze rozwiniętą działalnością przemysłową i logistyczną. Regiony ubogie pod tymi względami są często całkowicie pomijane w zakresie inwestycji terminalowych. Osłabia to znacząco możliwości ich rozwoju, drastycznie pogarszając ich atrakcyjność inwestycyjną. Dysproporcje pomiędzy regionami stają się jeszcze większe. Innym problemem jest dostęp do istniejących, zasadniczo prywatnych, terminali, który w rzeczywistości często jest ograniczony do wybranych podmiotów. Takie podejście może być korzystne dla podmiotów zarządzających terminalami, fatalnie wpływa jednak na konkurencję na rynku przewozowym i rozwój tego rynku. Jednocześnie brak możliwości korzystania z kluczowej infrastruktury terminalowej na danym obszarze na równych i niedyskryminacyjnych zasadach odstrasza niektóre podmioty i inwestorów od prowadzenia na tym obszarze działalności, niekorzystnie wpływając na rozwój regionalny i gospodarczy.

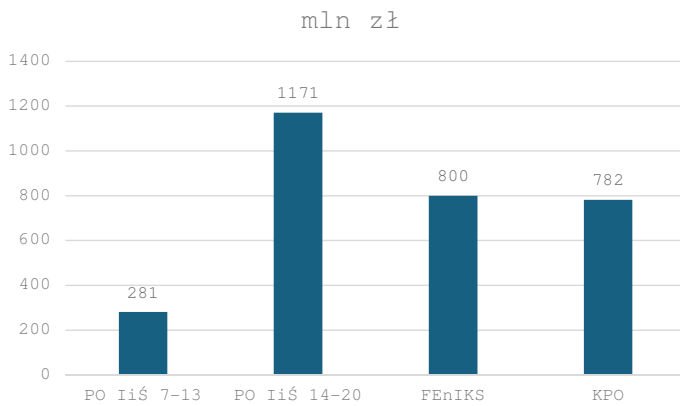
Pojęcie terminala intermodalnego

Sieć kolejowa składa się z infrastruktury kolejowej liniowej i punktowej. Przez infrastrukturę liniową rozumie się sieć torów kolejowych. Przez infrastrukturę punktową rozumie się terminale towarowe, punkty ładunkowe, stacje rozrządowe, prywatne bocznicę kolejowe, czy zaplecza utrzymania technicznego taboru. Terminal intermodalny, to rodzaj terminala towarowego, element kolejowej infrastruktury punktowej. Definicję pojęcia terminal towarowy

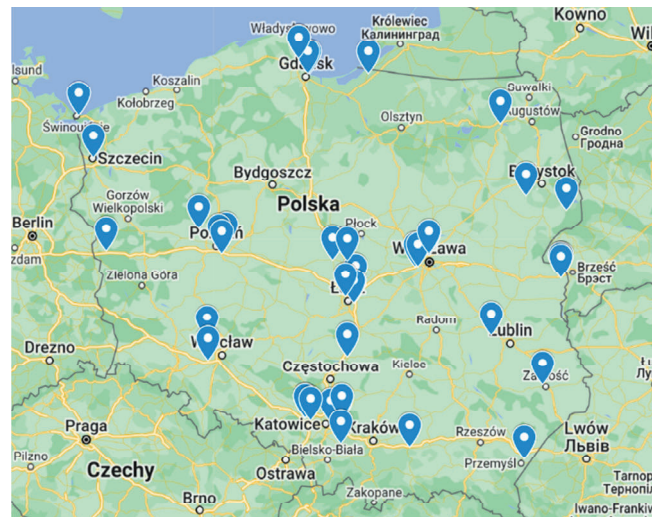
można odnaleźć zarówno w przepisach prawa polskiego jak i w prawa UE. Według dyrektywy 2012/34 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego [4], terminal oznacza obiekt zagospodarowany specjalnie, aby umożliwiać załadunek lub wyładunek towarów do/z pociągów towarowych oraz integrację usług kolejowego transportu towarowego z usługami transportu drogowego, morskiego, rzeczno i lotniczego, albo formowanie lub modyfikację składu pociągów towarowych; a także, w razie potrzeby, przeprowadzanie procedur granicznych na granicach z europejskimi państwami trzecimi.

W ustawie z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym [14] zdefiniowane jest pojęcie terminala towarowego. Zgodnie z art. 4 pkt 36c tego aktu prawnego terminalem towarowym jest obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych obejmujący drogę kolejową, umożliwiającą załadunek lub rozładunek wagonów lub integrację różnych rodzajów transportu w zakresie przewozów towarów. Cechą odróżniającą terminal towarowy od punktu przeładunkowego jest świadczenie przez jego zarządcę usług ładunkowych. Aby obiekt uznać za terminal towarowy musi obejmować drogę kolejową [16].

Pojęcie transportu intermodalnego oraz terminala intermodalnego jest definiowane tak w nauce technologii transportu kolejowego, jak i w przepisach prawa. W literaturze formułowana jest na przykład następująca definicja transportu intermodalnego – transport intermodalny, to przewóz towarów w dużych jednostkach ładunkowych lub pojeździe samochodowym (samochód ciężarowy, samochód ciężarowy z przyczepą, naczepa z ciągnikiem siodłowym), w którym ładunek nie zmienia jednostki ładunkowej w zmieniających się gałęziach transportu [17]. Definicję legalną transportu intermodalnego zawierają rozporządzenia właściwych



1. Wsparcie na rzecz transportu intermodalnego w Polsce



2. Rozkład terminali intermodalnych w Polsce (źródło: UTK)

ministrów stanowiące programy pomocowe na realizację projektów dotyczących tego rodzaju transportu finansowanych z różnych środków funduszy UE – np. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30 kwietnia 2024 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w zakresie transportu intermodalnego w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności [5], czy projekt rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027. Według tych aktów prawnych, transportem intermodalnym jest przewóz towarów z wykorzystaniem więcej niż jednej gałęzi transportu, realizowany z wykorzystaniem tej samej intermodalnej jednostki ładunkowej, bez rozformowania tej jednostki, na całej trasie przewozu; wyjątkowo do rozformowania intermodalnej jednostki ładunkowej może dochodzić w przypadku jednostki specjalistycznej przeznaczonej do transportu produktów rolnych lub gazu, podczas przeładunku na statek w porcie morskim lub śródlądowym. Zgodnie z przywołanymi rozporządzeniami, terminalem intermodalnym jest obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych, trwale związany z gruntem, wraz z urządzeniami specjalistycznymi i infrastrukturą, które umożliwiają prowadzenie działalności polegającej na załadunku, wyładunku lub innych czynnościach ładunkowych, a także

czasowym składowaniu intermodalnych jednostek ładunkowych. Usługami terminalowymi (intermodalnymi) są usługi polegające na załadunku, wyładunku lub innych czynnościach ładunkowych, a także czasowym składowaniu intermodalnych jednostek ładunkowych. Terminal intermodalny jest zatem szczególnym rodzajem terminala towarowego (terminal towarowy jest pojęciem szerszym, niż pojęcie terminalu intermodalnego).

Terminale intermodalne w Polsce

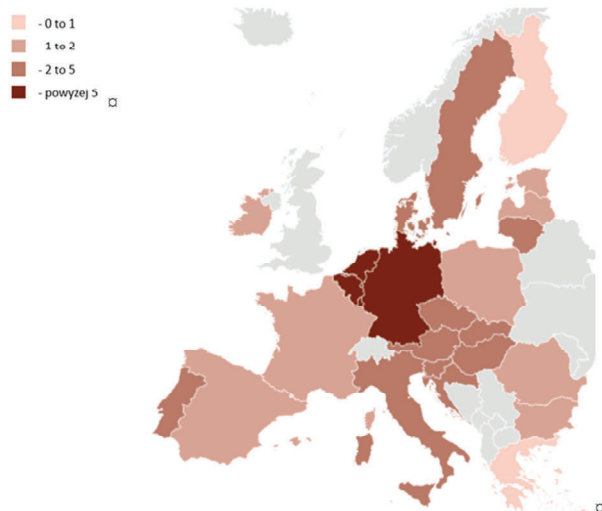
Transport intermodalny w Polsce podlega silnemu wsparciu ze środków funduszy UE. Wsparcie udzielone na rzecz tego rodzaju transportu w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 wyniosło ok. 281 mln zł, w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 ok. 1 171 mln zł, w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko wyniesie ok. 800 mln zł oraz w ramach Krajowego Planu Odbudowy ok. 782 mln zł. Łączne wsparcie udzielone transportowi intermodalnemu w oparciu o wszystkie wskazane instrumenty wyniesie zatem ok. 3 034 mln zł (rys. 1).

Niezależnie od dotychczas udzielonego wsparcia publicznego transport intermodalny na terytorium Polski wykazuje znacznie niższą konkurencyjność niż w innych państwach członkowskich UE. Rozwój transportu intermodalnego w Polsce napoty-

ka na szereg barier związanych m.in. z nieodpowiednią liczbą terminali i centrów logistycznych oraz kompleksowego systemu informacyjnego w łańcuchach transportu intermodalnego. Bardzo źle na konkurencyjność transportu intermodalnego wpływa niewielka długość dróg objętych systemem poboru opłaty elektronicznej za przejazd po wybranych odcinkach autostrad, dróg ekspresowych i krajowych w Polsce (system e-TOLL). Problem stanowi także brak dostatecznej ilości specjalistycznego wyposażenia terminali oraz taboru, co ogranicza możliwości zaspokojenia zwiększającego się popytu na przewóz towarów w kontenerach [15].

W Polsce działa ponad 40 terminali intermodalnych. Zlokalizowane są wokół dużych aglomeracji, terenów przemysłowych, portów morskich i wschodniej granicy kraju. Polska charakteryzuje się niskim zagęszczeniem terminali intermodalnych. Średnia gęstość liczby terminali lądowych na 10 tys. km² wynosi w Polsce 0,8, podczas gdy np. w Holandii – 12, zaś w Niemczech – 5. W 3 z 16 województw – świętokrzyskim, opolskim oraz kujawsko-pomorskim – nie istnieje ani jeden terminal intermodalny. Rozkład terminali intermodalnych w Polsce przedstawiono na mapie rys. 2.

Problem ten dostrzegła również Najwyższa Izba Kontroli, która w badaniu z 2020 r. stwierdziła, że „niska konkurencyjność drogowych i powolnych kolejowych przewozów to-



3. Zagęszczenie terminali intermodalnych w UE – liczba terminali na 10 000 km² (źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy – *Special report Intermodal freight transport EU still far from getting freight off the road*)

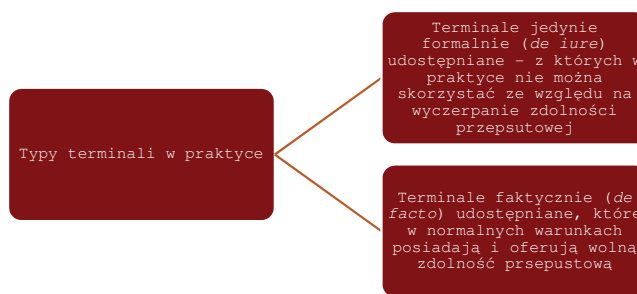
warowych oraz niewielka gęstość i nierównomierny rozkład terminali, gdzie można przeładować towar na inny środek transportu – to niektóre bariery rozwoju transportu intermodalnego w Polsce” [7]. Sytuację występującą w Polsce na tle innych krajów Europy prezentuje mapa rys. 3.

Istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania transportu intermodalnego ma dostępność terminali intermodalnych z wykorzystaniem transportu drogowego. Z badań i ankiet przeprowadzonych na potrzeby wdrażania instrumentów wsparcia sektora transportu intermodalnego w Polsce wynika, że najczęściej nadawcy ładunków są w stanie zaakceptować korzystanie z terminala położonego w odległości do 80 km, jednak najczęściej wybierane są terminale, które położone są nie dalej niż 40 km od miejsca nadania ładunku. Jak zwraca uwagę T. Bocheński, zasięg odwozów samochodowych do/z terminali nie powinien przekraczać 100 km (150 km w przypadku terminali morskich). Jeśli przedsiębiorcy muszą pokonywać znaczną odległość by skorzystać z usług intermodalnych, to nie są skłonni do korzystania z nich. Skłonność ta spada wraz ze wzrostem odległości do najbliższego terminalu intermodalnego. Jak zaznacza T. Bocheński, „najlepszą dostępnością do terminali charakte-

ryzowało się województwo śląskie oraz rejony wokół największych aglomeracji (Poznań, Warszawy, Wrocławia, Łodzi i Trójmiasta), a także pas pomiędzy Górnym Śląskiem a Łodzią. Natomiast najsłabszą Polska północno-wschodnia, gdzie znaczna część obszaru województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego położona była w odległości przekraczającej 150 km od najbliższego terminalu. Podobnie było na Pomorzu Środkowym (wschodnia część województwa zachodniopomorskiego i zachodnia pomorskiego). Słabą dostępnością charakteryzowały się również województwo kujawsko-pomorskie, rejon Kalisza, obszar pomiędzy Kielcami i Radomiem oraz południowo-zachodnia część Polski obejmująca Żary i Żagań, a także tereny podgórskie i górskie w Karpatach – zwłaszcza Bieszczady” [3].

Zasada dostępu stron trzecich do infrastruktury

U podstaw założeń regulacji sektorów infrastrukturalnych, w tym transportu kolejowego, a w szczególności obowiązku zapewnienia dostępu stron trzecich do infrastruktury kolejowej leży orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w sprawie *United States v. Terminal Railroad Association of St. Lo-*



4. Podział terminali intermodalnych ze względu na ich faktyczną dostępność

uis. Orzeczenie, to dało początek tzw. doktrynie urządzeń kluczowych (doktrynie *essential facilities*) [6]. Orzeczenie to zasadza się na założeniu, że w transporcie kolejowym mamy do czynienia z co najmniej dwoma rynkami – rynkiem infrastruktury oraz rynkiem świadczenia usług za jej pomocą, tj. rynkiem przewozów kolejowych. Rynek infrastruktury, ze względu na jej sieciowy charakter i brak możliwości duplikacji, cechuje monopol naturalny. Konkurencja na tym rynku nie istnieje. Na rynku przewozowym może ona jednak funkcjonować. W tym samym czasie na tym rynku może działać wielu, współzawodniczących ze sobą, przewoźników kolejowych. Podmiot, który jednocześnie posiada infrastrukturę i realizuje przewozy za jej pomocą może jednak wykorzystywać fakt kontrolowania urządzenia kluczowego do zakłócania, a nawet całkowitej eliminacji, konkurencji na rynku przewozów kolejowych, co należy poczytywać za działanie sprzeczne z normalną konkurencją. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej uznał, że odmowa właściciela infrastruktury kolejowej jej udostępnienia zainteresowanym podmiotom może prowadzić do ograniczenia handlu pomiędzy poszczególnymi obszarami geograficznymi i tym samym stanowi przejaw monopolizacji rynku przez właściciela tej infrastruktury. W związku z tym nakazał spółce *Terminal Railroad* udostępnić dwa mosty kolejowe i związaną z nimi infrastrukturę wszystkim innym towarzystwom kolejowym na słusznych i rozsądnych warunkach uwzględniających rozsądny zys i nakłady ponoszone przez spółkę

[6]. Dało to początek stosowaniu jednego z podstawowych narzędzi regulacji sektorów sieciowych (infrastrukturalnych), w tym transportu kolejowego, jakim jest zapewnienie stronom trzecim dostępu do infrastruktury sieciowej – tzw. zasada dostępu stron trzecich (ang. Third Party Access – TPA). Stosowanie tej zasady umożliwia świadczenie usług przez przedsiębiorstwa, które same nie posiadają sieci infrastrukturalnej.

Terminale intermodalne jako urządzenia kluczowe

Nie tylko infrastruktura sieciowa może jednak stanowić urządzenie kluczowe. Pojęcie *essential facilities* – urządzenia kluczowego (istotnego, instalacji istotnej) – stosowane na gruncie europejskiego prawa konkurencji – zostało wypracowane w orzecznictwie amerykańskim. Jako urządzenia kluczowe zostały sklasyfikowane, zarówno w orzecznictwie amerykańskim, jak i europejskim, różne obiekty, przede wszystkim elementy pewnej fizycznej infrastruktury. Jak zauważa Michał Będkowski-Kozioł, określone urządzenia są uznawane za kluczowe wówczas, gdy dostęp do nich jest niezbędny do podjęcia na określonym rynku konkurencji z podmiotem kontrolującym urządzenia kluczowe. Typowym przykładem takiego urządzenia jest występująca w sektorach infrastrukturalnych sieć (wodociągowa, elektroenergetyczna, gazowa, telekomunikacyjna, kanalizacyjna) [2, 13]. Urządzeniem kluczowym mogą i często są także różnego rodzaju obiekty infrastruktury punktowej. Urządzeniem kluczowym jest niewątpliwie także terminal intermodalny. Terminale te nie mogą być bowiem swobodnie i w nieograniczony sposób powielane w danym miejscu. Dostęp do nich warunkuje tym samym możliwość wykonywania przewozów intermodalnych. Podmiot kontrolujący terminal może zatem wykorzystywać ten fakt do zakłócania konkurencji w zakresie działalności polegającej

na wykonywaniu przewozów intermodalnych.

W zakresie kolejowych przewozów intermodalnych należy poczynić spostrzeżenie, że ich wykonywanie wymaga nie tylko dostępu do torów kolejowych (dostęp do infrastruktury kolejowej), ale także do wielu innych obiektów (elementów) składających się na system transportu kolejowego (przewoźnik musi korzystać z infrastruktury umożliwiającej załadunek i rozładunek intermodalnych jednostek ładunkowych, formowanie składów pociągów, utrzymanie techniczne taboru czy jego zaopatrzenie w paliwo, itd.). Niewątpliwie kluczowe znaczenie mają w tym względzie terminale intermodalne. Zdając sobie sprawę ze znaczenia wskazanych obiektów dla realizacji procesu przewozowego prawodawca zaliczył je do wspólnej kategorii obiektów infrastruktury usługowej i wprowadził rozwiązania służące zagwarantowaniu równego i niedyskryminacyjnego dostępu do nich wszystkich zainteresowanych podmiotów.

Obiekt infrastruktury usługowej, to czynnik produkcji o charakterze infrastrukturalnym niezbędny do prowadzenia działalności na rynku następującym (w stosunku do rynku infrastruktury), tj. na rynku świadczenia przewozów kolejowych. Jest to obiekt budowlany wraz z gruntem, na którym jest usytuowany, oraz instalacjami i urządzeniami, przeznaczony w całości lub w części do świadczenia jednej albo większej liczby określonych usług. Obejmują one usługi świadczone w następujących obiektach: stacja pasażerska, terminal towarowy, stacja rozrządowa oraz stacja manewrowa wyposażona w urządzenia inne niż urządzenia sterowania ruchem kolejowym, przeznaczone do zestawiania składów pociągów lub wykonywania manewrów, tory postojowe, punkty zaplecza technicznego (z wyjątkiem punktów utrzymania naprawczego przeznaczonych dla pociągów dużych prędkości lub innego rodzaju taboru kolejowego wy-

magającego specjalistycznego zaplecza), stanowiska techniczne (w tym stanowiska do czyszczenia i mycia taboru), infrastruktura portów morskich i portów śródlądowych z dostępem do torów kolejowych, a także instalacje pomocnicze oraz kolejowe stacje paliw i instalacje do tankowania na tych stacjach. Obiekty infrastruktury usługowej zostały zatem *explicite* wymienione w przepisach sektorowych. W zakresie tych obiektów znalazły się terminale towarowe, których szczególnym rodzajem są terminale intermodalne.

W zakresie usług świadczonych w obiektach infrastruktury usługowej mieści się też odpowiednio rozbudowana lista usług, które mogą (ale nie muszą) być świadczone na rzecz przewoźników kolejowych. Lista ta obejmuje usługi dodatkowe i usługi pomocnicze. W przypadku, gdy operator obiektu infrastruktury usługowej świadczy te usługi, świadczy je przewoźnikom na niedyskryminacyjnych zasadach.

Przepisy sektorowe dotyczące transportu kolejowego (dyrektywa 2012/34 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego i implementująca jej postanowienia ustawa o transporcie kolejowym) wprowadzają obowiązek zapewnienia przez operatorów obiektów infrastruktury usługowej niedyskryminacyjnego dostępu do tych obiektów (w tym również dostępu do torów) oraz świadczonych w nich usług. Operator obiektu infrastruktury usługowej może odmówić do niego dostępu tylko jeśli istnieje realna alternatywa pozwalająca przewoźnikom kolejowym wnioskującym o dostęp do danego obiektu na prowadzenie przewozów na tej samej trasie lub na trasach alternatywnych na warunkach akceptowalnych pod względem ekonomicznym. Realna alternatywa oznacza dostęp do innego obiektu infrastruktury usługowej, który przedsiębiorstwo kolejowe może zaakceptować z punktu widzenia ekonomicznego i który umożliwia

mu świadczenie odpowiednich usług przewozowych. Przy czym operator obiektu infrastruktury usługowej nie ma obowiązku inwestowania w zasoby lub obiekty, aby spełnić wszystkie żądania przewoźników kolejowych. Brak realnej alternatywy ma miejsce, gdy nie istnieje rzeczywisty substytut danego obiektu (w szczególności gdy jest to jedyny obiekt infrastruktury usługowej, w którym w konkretnym przypadku można skorzystać z danej usługi) lub – co prawda – taki substytut istnieje, ale nie umożliwia on świadczenia usług na akceptowalnych ekonomicznie warunkach. Do wykazania braku realnej alternatywy nie jest zatem wystarczające to, że usługi świadczone w danym obiekcie są potrzebne do prowadzenia działalności w zakresie przewozów kolejowych. Z tytułu udostępniania obiektu infrastruktury usługowej pobierane są opłaty. Nie mogą one przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez operatora, uwzględniająca ewentualne ryzyka, w szczególności związane z przychodami, oraz średnią stopę zwrotu dla danego sektora w ostatnich latach, nie większą niż 10% [11].

Wymogi dotyczące zapewnienia dostępu do infrastruktury terminalowej i świadczonych w jej ramach usług są formułowane także w aktach prawnych dotyczących udzielania wsparcia publicznego dla transportu intermodalnego. Przykładowo w przywołanych powyżej rozporządzeniach Ministra Infrastruktury i Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej uzależniono możliwość otrzymania pomocy przez przedsiębiorcę świadczącego usługi terminalowe od zobowiązania się przez niego do zapewnienia dostępu na przejrzystych, równych i niedyskryminujących warunkach do usług terminalowych, których dotyczy projekt, przedsiębiorcom zainteresowanym korzystaniem z tych usług za opłatą ustaloną w taki

sposób, aby efektywność finansowa projektu wyrażona wskaźnikiem finansowej wewnętrznej stopy zwrotu z kapitału krajowego (FFR/k) nie przekroczyła typowej oczekiwanej stopy zwrotu z projektów w zakresie transportu intermodalnego.

Problem dostępu do terminali intermodalnych

Wprowadzenie zasady dostępu stron trzecich do infrastruktury sieciowej w praktyce funkcjonowania sektorów infrastrukturalnych, także transportu kolejowego, okazało się niewystarczające do wyłączenia możliwości zakłócania konkurencji na rynku świadczenia usług za pomocą danej infrastruktury przez podmiot ją posiadający. Zarządca infrastruktury, który jednocześnie prowadzi z jej wykorzystaniem działalność usługową, zawsze będzie bowiem podlegał naturalnej pokusie by wykorzystał swoją pozycję do poprawiania swojej konkurencyjności na rynku usługowym, poprzez blokowanie lub utrudnianie dostępu do infrastruktury swoim konkurentom.

W celu rozwiązania powyższego problemu prawodawca wprowadza dodatkowe rozwiązanie nazywane *unbundlingiem*. *Unbundling* jest rozwiązaniem regulacyjnym polegającym na oddzieleniu działalności prowadzonej na rynkach powiązanych (segmentach większego rynku). Sprowadza się ono do rozdzielenia działalności prowadzonej na rynku (w segmencie rynku), na którym konkurencja jest z założenia wyłączona od działalności prowadzonej na rynku powiązanych (w powiązanych segmentach tego samego rynku), na którym konkurencja może potencjalnie funkcjonować. Rozwiązanie to zapobiega przenoszeniu pozycji monopolistycznej przez przedsiębiorstwo prowadzące jednocześnie działalność na obu przywołanych rynkach z rynku, na którym konkurencja jest wyłączona na rynek otwarty na konkurencję. W przypadku rynku transportu kole-

jowego rozdzielenie dotyczy działalności w zakresie zarządzania siecią infrastruktury kolejową (w przypadku której konkurencja jest zasadniczo wyłączona) i działalności polegającej na świadczeniu usług przewozowych, która jest otwarta na konkurencję. Separacja infrastruktury sieciowej i działalności usługowej znacząco ułatwia zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Rozwiązanie takie zapobiega naturalnemu dążeniu przedsiębiorstwa kolejowego, jednocześnie posiadającego infrastrukturę i realizującego przewozy (przedsiębiorstwo pionowo zintegrowane), do blokowania dostępu do niej konkurentom. W poszczególnych państwach i sektorach *unbundling* przybiera różne formy. Można wyróżnić cztery rodzaje *unbundlingu*: *unbundling* własnościowy, *unbundling* prawny, *unbundling* funkcjonalny oraz *unbundling* księgowy (rachunkowy). *Unbundling* własnościowy jest formą majątkowego rozdzielenia działalności sieciowej od działalności usługowej. *Unbundling* prawny polega na wprowadzeniu wymogu, aby działalność w zakresie zarządzania infrastrukturą i świadczenia usług była prowadzona przez dwa odrębne w sensie prawnym przedsiębiorstwa. *Unbundling* funkcjonalny stanowi uzupełnienie i wzmocnienie *unbundlingu* prawnego. Polega on na zapewnieniu przedsiębiorstwu zarządzającemu infrastrukturą określonego stopnia niezależności majątkowo-decyzyjnej oraz personalnej w zakresie działalności sieciowej w stosunku do innych powiązanych z nim kapitałowo przedsiębiorstw (prowadzących działalność w segmentach rynku otwartych na konkurencję). Najślabszą formą *unbundlingu* jest rozdzielenie księgowo. Sprowadza się ono do wymogu prowadzenia odrębnych ksiąg dla działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą i świadczenia usług. Dyrektywa 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego przewiduje zastosowanie *unbundlingu*

prawnego, rachunkowego i funkcjonalnego. Nie ma obowiązku wprowadzenia *unbundlingu* własnościowego. Dyrektywa przewiduje liczne wyjątki od obowiązku zastosowania *unbundlingu*. [11, 12,13]

Z powyższego widać wyraźnie, że samo wprowadzenie obowiązku zapewnienia dostępu do terminali intermodalnych wszystkim zainteresowanym podmiotom, bez dodatkowych rozwiązań, może okazać się (i w praktyce bardzo często okazuje się) niewystarczające do faktycznego zagwarantowania równego i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury terminalowej i świadczonych za jej pomocą usług wszystkim zainteresowanym przewoźnikom.

Problemy takie pojawiały się w praktyce. Tytułem przykładu można przywołać ustalenia jednego z audytów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego [1]. Trybunał wstępnie stwierdził, że udzielone przedsiębiorcy intermodalnemu wsparcie publiczne nie spełniało warunku, zgodnie z którym beneficjent musi zapewnić wszystkim zainteresowanym stronom równy dostęp do infrastruktury wytworzonej z wykorzystaniem pomocy publicznej, na niedyskryminujących warunkach. W opinii Trybunału zasady korzystania z infrastruktury intermodalnej wybudowanej przez kontrolowanego beneficjenta były nieprzejrzyste. Nie ustanowił on bowiem wspólnych zasad i taryf korzystania ze współfinansowanej infrastruktury. Ponadto organ przyznający wsparcie nie zweryfikował spełnienia warunku dostępności infrastruktury przy zamknięciu projektu. Audytorzy potwierdzili co prawda, że w rzeczywistości przewoźnicy korzystający ze wspartej infrastruktury byli traktowani równo. Niemnie jednak uznali, że brak powyższych wewnętrznych zasad stanowi brak przejrzystości i może prowadzić do sytuacji, w której podmioty potencjalnie zainteresowane korzystaniem z terminalu nie byłyby traktowane równo. Ostatecznie beneficjent opracował zasady korzy-

stania z terminalu w tym stosowne taryfy i cenniki oraz opublikował je na swojej stronie internetowej.

Samo opublikowanie zasad udostępniania terminalu, w tym taryf i cenników, wcale nie gwarantuje jednak jego publicznej dostępności. Prywatne inwestycje w terminale często związane są z funkcjonowaniem konkretnego zakładu przemysłowego i nierzadko całość zdolności terminalu wykorzystywana jest na potrzeby tego obiektu przemysłowego, co oznacza, że publiczna dostępność takiej infrastruktury intermodalnej jest iluzoryczna. Ponadto podmioty, które jednocześnie zarządzają infrastrukturą terminalową i świadczą usługi przewozowe wykorzystują ten fakt do poprawy swojej pozycji konkurencyjnej i utrudniania działalności konkurentom. Nawet, jeśli formalnie zgadzają się na dostęp do terminalu, to czynią to w taki sposób i na takich warunkach, że w praktyce konkurenci zarządcy terminalu nie mogą z niego skorzystać bądź jest to zupełnie nieopłacalne. W tym względzie możemy, z faktycznego (a nie prawnego) punktu widzenia, wyróżnić dwa typy terminali [8] (rys. 4):

Wnioski – rekomendowane rozwiązania

By osiągnąć maksymalny możliwy wpływ rozbudowy infrastruktury terminali intermodalnych na rozwój regionalny i gospodarczy kraju niezbędne jest wprowadzenie zmian w dotychczasowej polityce państwa w tym obszarze. Terminale intermodalne powinny znajdować się w każdym regionie. Odległość do najbliższego terminalu intermodalnego nie powinna przekraczać 40–80 km (o ile pozwala na to istniejąca sieć kolejowa). Biorąc pod uwagę wciąż niską konkurencyjność transportu intermodalnego w Polsce w stosunku do innych państw europejskich oraz to, że sektor intermodalny jest kapitałochłonny i nie gwarantuje szybkiego zwrotu z kapitału, a tym samym inwe-

storzy prywatni nie są skłonni do podejmowania ryzyka inwestycji w tym sektorze [10], należy kontynuować udzielanie wsparcia publicznego na realizację projektów intermodalnych. Niemniej jednak należy zmodyfikować dotychczas stosowane w tym względzie rozwiązania. Nie sposób nie zauważyć, że znaczna pomoc inwestycyjna udzielana przez kilkanaście ostatnich lat nie rozwiązała problemu małej gęstości terminali intermodalnych, w tym całkowitego ich braku w niektórych województwach. Chociaż w większości przypadków obsługa terminalu intermodalnego jest działalnością przynoszącą zyski, to w niektórych obszarach opłacalna eksploatacja terminalu, w szczególności w początkowym okresie jego funkcjonowania, może okazać się niemożliwa. W związku z tym należy rozważyć przyznanie podmiotom zarządzającym terminalami intermodalnymi, w szczególnych przypadkach, także pomocy o charakterze operacyjnym. Wsparcie takie mogłoby dotyczyć początkowego okresu eksploatacji terminalu. Jednocześnie mogłoby ono być uzależnione od zwiększania przez terminal wolumenu obsługiwanych ładunków i być zmniejszane w miarę wpływu czasu [8]. Możliwe jednak, że i takie rozwiązanie okaże się niewystarczające. Wydaje się, że konieczne może być bezpośrednio zaangażowanie się podmiotów publicznych w tworzenie infrastruktury terminalowej. Podmioty takie mogłyby kierować się interesem publicznym, a nie chęcią osiągnięcia zysku. Mogłyby zatem powstawać terminale, w przypadku których akceptowano by ewentualną konieczność poniesienia strat (lub liczone z tym, że perspektywa wypracowania przez terminal zysku jest odległa i niepewna).

Ponadto władze publiczne, szczególnie udzielając wsparcia na rozwój infrastruktury terminalowej, powinny kłaść zdecydowanie większy nacisk na zapewnienie do niej w sposób faktyczny równego i niedyskrymina-

cyjnego dostępu wszystkim zainteresowanym podmiotom. Można sobie w tym względzie wyobrazić wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zasad ustalania opłat za dostęp do terminali, czy wymogu by określony procent przepustowości terminalu faktycznie był wykorzystywany przez podmioty trzecie całkowicie niezależne od jego zarządcy. Można także wprowadzić mechanizmy kontroli faktycznych zasad i warunków udostępniania infrastruktury terminalowej, a w szczególności wymagać by czas rozpatrzenia wniosku o dostęp, przedziały czasowe udostępnienia terminalu i inne podobne warunki korzystania z infrastruktury terminalowej były co najmniej porównywalne w przypadku własnych podmiotów zarządcy terminalu (podmiotów zależnych) oraz podmiotów trzecich. Możliwość korzystania ze wsparcia na realizację projektów intermodalnych mogłaby być uzależniona od spełnienia powyższych wymogów, a ich złamanie mogłoby skutkować koniecznością zwrotu całości lub części dofinansowania. Rozwiązania takie nie są jednak idealne, wymagałyby one bowiem stworzenia skomplikowanych i rozbudowanych rozwiązań proceduralno-prawnych, byłyby kosztowne dla przedsiębiorców intermodalnych, co pogorszyłoby ich konkurencyjność, a także dla podatników, ponieważ do egzekwowania powyższych wymogów trzeba by stworzyć odpowiedni, całkiem spory, aparat administracyjny. W dodatku w praktyce jego skuteczność mogłaby być ograniczona, chociażby dlatego, że interpretacja poszczególnych działań zarządców terminali intermodalnych mogłaby być niejednoznaczna i prowadzić do sporów.

Dobrym rozwiązaniem wydaje się *unbundling*, w szczególności polegający na całkowitym rozdzieleniu działalności terminalowej i przewozowej. Jednak i takie rozwiązanie ma swoje wady. Przede wszystkim nie w każdym przypadku jest ono realnie możliwe do wprowadzenia i wiąże się ono

często z zbyt daleko idącą ingerencją w przysługującą przedsiębiorcom wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Niemniej jednak korzyści płynące z zastosowania takiego rozwiązania mogłyby być osiągnięte bez jego wprowadzania w odniesieniu do całości rynku. Można sobie w tym zakresie wyobrazić wprowadzenie wymogu stosowania *unbundlingu* w zakresie projektów dofinansowanych ze środków publicznych. Wsparcie takie mogłoby być na przykład adresowane jedynie do podmiotów, które same nie wykonują przewozów. Podobnie pozytywne efekty można by uzyskać poprzez większe zaangażowanie w realizację terminali intermodalnych podmiotu publicznego realizującego interes ogólnospołeczny. Podmiot taki tworzący terminale w interesie publicznym i sam nie prowadzący działalności przewozowej w naturalny sposób nie byłby zainteresowany dyskryminowaniem uczestników rynku przewozów intermodalnych. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Audyt ETO DAS 2016, PF 7857.
- [2] Będkowski-Kozioł M. Wpływ amerykańskiej doktryny „essential facilities” na rozwój europejskiego prawa antymonopolowego – zarys problematyki na tle poglądów doktryny niemieckiej. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2000, nr 12.
- [3] Bocheński T. Rozmieszczenie i charakterystyka terminali kontenerowych w Polsce oraz propozycje lokalizacji nowych obiektów. Problemy Transportu i Logistyki, 2018, nr 1, s. 17-27.
- [4] Dyrektywy 2012/34 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz. Urz. UE 2012 L 343/32.
- [5] Dz.U. 2024 poz. 705.
- [6] Gołąb Ł. Instrumenty regulacji prokonkurencyjnej sektora towarowego transportu kolejowego. C.H. Beck, 2024.

- [7] Informacja o wynikach kontroli NIK – Bariery rozwoju transportu intermodalnego, KIN.430.013.2019, nr ewid. 95/2019/P/18/032/KIN.
- [8] Jarecki S.A., Majewski J. Towary na tory. Wydawnictwo Adam Marszałek, 2005.
- [9] Jarecki S.A. Nowoczesna infrastruktura jako narzędzie budowy siły i konkurencyjności Rzeczypospolitej. Wydawnictwo KSAP, 2020.
- [10] Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027.
- [11] Pyć D., Stefański R., Żylicz M. Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XIX. Prawo Komunikacyjne. Fundacja Ubi societas ibi ius, 2021.
- [12] M. Szydło. Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005.
- [13] Szydło M. Prawo konkurencji a regulacja sektorowa. Wolters Kluwer Polska SA, 2010.
- [14] Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2024 poz. 697, z późn. zm.
- [15] Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027.
- [16] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 840.
- [17] Zalewski P., Siedlecki A., Drewnowski A. Technologia transportu kolejowego. Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, 2004.
- [18] Zielaskiewicz H., Antonowicz M. Konteneryzacja w logistyce materiałów niebezpiecznych. Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, 2019.