

Uwarunkowania prawne niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej w Niemczech

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Historia
- III. Uwarunkowania konstytucyjne transportu kolejowego
- IV. Reforma kolei a niezależni zarządcy
- V. Kontrola funkcjonowania niezależnych zarządców infrastruktury
- VI. Federalne wsparcie dla niezależnych zarządców infrastruktury
- VII. Regionalne wsparcie dla niezależnych zarządców infrastruktury
- VIII. Normy techniczne niezależnych zarządców infrastruktury
- IX. Tworzenie rynku zarządców infrastruktury od zaniechanej prywatyzacji Deutsche Bahn po ustawę o wsparciu konkurencji
- X. Podsumowanie

Streszczenie

Liberalizacja rynku kolejowego stwarza możliwość funkcjonowania i rozwoju niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej. W Unii Europejskiej nie wypracowano uniwersalnych, systemowych rozwiązań na rzecz wsparcia niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej. Artykuł prezentuje doświadczenia Niemiec w tym zakresie. Niezależni zarządcy infrastruktury posiadają we władaniu już ponad dziesięć procent długości sieci. W artykule przedstawiane są zarówno prawne uwarunkowania działania zarządców, jak i zasady wsparcia finansowego. Mimo iż państwo niemieckie podjęło się wsparcia niezależnych zarządców infrastruktury, wydaje się, że ich znaczenie gospodarcze i społeczne nadal jest niedoceniane. Zasługą niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej jest powstrzymanie likwidacji sieci kolejowej oraz zapewnianie infrastruktury ostatniej mili. Wypełniają oni lukę między zarządcami bocznic kolejowych, a ogólnokrajową siecią będącą w zarządzie DB Netz. Do powstawania niezależnych zarządców sieci kolejowej przyczyniły się zarówno historyczne uwarunkowania prawne, jak i obecna sytuacja rynku kolejowego.

Słowa kluczowe: sieć kolejowa; zarządcy infrastruktury; likwidacja linii kolejowych; demonopolizacja; pomoc publiczna; polityka transportowa.

JEL: H5, H54, O1, O18, R4, R42

* Doktor, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Inżynierii Środowiska i Gospodarki Przestrzennej; e-mail: michal.beim@up.poznan.pl.

I. Wprowadzenie

Historycznie kolej była budowana na zasadach rynkowych, przez prywatne podmioty. Każdy z nich był zarówno przewoźnikiem, jak i zarządcą infrastruktury. Nacjonalizacja kolei, która w Europie miała miejsce zazwyczaj na przełomie XIX i XX w. doprowadziła do powstawania narodowych monopolii kolejowych, nakierowanych bardziej na realizację zadań obronnych państwa niż na zaspokojenie potrzeb ludności cywilnej oraz gospodarki. Zjawisko nacjonalizacji przebiegało w każdym z państw ówczesnej Europy inaczej oraz w innych okresach. W poszczególnych państwach różnie też wyglądał zakres prywatnej działalności kolejowej, od całkowitego podporządkowania narodowemu przewoźnikowi, poprzez systemy posiadające wiele wyjątków, tak na głównych elementach sieci kolejowej, jak i na liniach pobocznych.

Efektom następujących w dwudziestowiecznej Europie przemian była praktyczna likwidacja niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej. W sytuacji, gdy niezależne sieci kolejowe nie zostały znacjonalizowane, stawały się one często ofiarą przemian gospodarczych, np. wynikających ze zmian łańcucha dostaw lub działań administracji publicznej wynikających z promotoryzacyjnej polityki transportowej. Paradoksalnie, nacjonalizacja małych sieci kolejowych była wielokrotnie traktowana wówczas jako ratunek przed likwidacją.

Sytuację stosunkowo nielicznych niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej w Europie zmieniło wprowadzenie przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą rozdziału na przewoźników oraz zarządców infrastruktury. Preambuła dyrektywy¹ wprost stwierdza, że „przyszłe funkcjonowanie i efektywne działanie systemu kolei może stać się łatwiejsze, jeżeli dokona się rozróżnienia między świadczeniem usług transportowych oraz administrowaniem infrastrukturą; w tej sytuacji niezbędne jest odrębne zarządzanie tymi dwiema działalnościami i odrębna rachunkowość”. Zauważa się równocześnie, że rozdział funkcjonalny nie ma stanowić zwolnienia państw członkowskich z odpowiedzialności za rozwój infrastruktury kolejowej, stymulując tym samym zwiększanie konkurencji. Wprowadzie art. 2 dyrektywy wyłączał z konieczności podziału „przedsiębiorstwa kolejowe, których działalność ogranicza się do świadczenia wyłącznie usług miejskich, podmiejskich lub o zasięgu regionalnym”. W późniejszym okresie coraz powszechniej zaczęto stosować rozdział przewozów od infrastruktury, również w mniejszych przedsiębiorstwach kolejowych, czasem nawet w systemach kolei miejskich (por. Krummheuer, 2014), choć prawodawstwo unijne nadal pozwalało na odstępstwa (por. Ziarko, 2013, s. 8–23). Wzorzec funkcjonowania upowszechnił się również w innych państwach Europy, niebędących członkami UE.

Niezależni zarządcy infrastruktury kolejowej odrywają w Europie coraz większą rolę. Wprawdzie większość infrastruktury nadal pozostaje u zasiedziałych zarządców, powstałych na bazie dotychczasowych monopolii kolejowych, to jednak dzięki zdecentralizowanemu zarządzaniu, wyższej efektywności ekonomicznej wynikającej z braku skłonności do kosztownych, przewymiarowanych inwestycji oraz elastyczności reakcji na popyt mali zarządcy infrastruktury walnie wpływają na wzrost znaczenia transportu kolejowego, przybliżając go do potencjalnych klientów. Kluczowe znaczenie niezależnych zarządców widoczne jest właśnie w tzw. ostatniej mili. W Unii Europejskiej,

¹ Dyrektywa Rady 91/440/EWG z dn. 29.07.1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych.

poza ogólnymi przepisami o rozdziale infrastruktury i przewozów, nie ma uniwersalnych, systemowych zasad wsparcia niezależnych zarządców infrastruktury. Każde z państw wypracowuje własny model.

Niemcy w 1993 r. przyjęły, a w 1996 r. z sukcesem wdrożyły reformę kolei, która przyczyniła się do znaczącego wzrostu liczby pasażerów, zwłaszcza kolei regionalnych (por. Beim, Heilmann, 2012, s. 16–27). Problematicznym obszarem pozostało zarządzanie infrastrukturą. Czynna sieć kolejowa ulegała znaczącemu kurczeniu się z ponad 41 tys. km w momencie zjednoczenia Niemiec do ponad 37 tys. w 2016 r. (por. tab. 1). Częściowo zmiany wynikają z przemian demograficznych (wyludnianie się wschodnich krajów związkowych) czy likwidacji wydobycia węgla kamiennego wraz z związanym z tym przemysłem (głównie w Zagłębiu Ruhry i Kraju Saary), jednak w dużej mierze są też wynikiem niewłaściwego zarządzania siecią kolejową (por. Knie, 2014, s. 129–141). Duży udział w ratowaniu sieci kolejowej mają natomiast niezależni zarządcy, którzy posiadają już w zarządzaniu ponad 4 tys. km, przejmując część zamykanych przez dominującego zarządcę linii kolejowych.

Tabela 1. Długość publicznej sieci kolejowej w Niemczech

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Razem	39619	39415	39163	38206	38165	38005	37798	37934	37877	37846	37941	37860	37775	b.d.	b.d.
DB Netz	35803	35593	34730	34218	34019	33978	33862	33721	33723	33576	33505	33448	33426	33332	33380
Niezależni	3816	3822	4433	3988	4146	4027	3936	4213	4154	4270	4436	4412	4349	b.d.	b.d.
udział	9,63%	9,70%	11,32%	10,44%	10,86%	10,60%	10,41%	11,11%	10,97%	11,28%	11,69%	11,65%	11,51%	b.d.	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnego Urzędu Statystycznego, DB Netz i VDV.

Według statystyk Federalnego Urzędu Kolejowego (*Eisenbahn-Bundesamt*, EBA) w Niemczech w latach 2004–2015 wydano 499 decyzji o likwidacji linii kolejowych o łącznej długości 5140,2 km. Przy czym w 15 przypadkach (o łącznej długości 275,5 km) linie kolejowe przejęli niezależni zarządcy infrastruktury. W ośmiu sytuacjach (razem 68,9 km) linie kolejowe zostały przekształcone w bocznicę. Najwięcej przeznaczonych do likwidacji tras kolejowych jednak zostało częściowo lub w całości przekształconych przez dotychczasowego zarządcę sieci kolejowej w tory boczne, stacyjne czy odstawcze (dotyczyło 59 przypadków likwidowanych linii o łącznej długości 647,5 km). Zgody na fizyczną rozbiórkę wydano dla dwóch linii o łącznej długości 58 km.

Należy zaznaczyć, że dane EBA o losie likwidowanych linii kolejowych nie są pełne. W świetle informacji federalnego resortu transportu w latach 1994–2011 przekazano niezależnym zarządcom infrastruktury w celu reaktywacji ruchu kolejowego, aż 116 linii o łącznej długości 2353 km.

II. Historia

Pruskie przepisy definiowały trzy zasadnicze kategorie linii kolejowych: pierwszorzędne (*Hauptbahn* lub rzadziej nazywane *Vollbahn*), drugorzędne (*Nebenbahn*, zwane też *Vizinalbahn* lub *Sekundärbahn*) i trzeciorzędne (*Kleinbahn* lub czasem nazywane *Tertiärbahn*)². Podział był dokonany ze względu na znaczenie dla funkcjonowania systemu kolejowego w Królestwie Pruskim.

² Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. Nov. 1838.

Pierwsze dwie kategorie, niezależnie od właścicieli posiadających dane linie, musiały spełniać określone wymogi techniczne³. Celem harmonizacji technicznej systemu było przede wszystkim zapewnienie mobilności armii, a także ułatwienie obiegu towarów. Linie trzeciorzędne natomiast „ze względu na ograniczone znaczenie dla ogólnego transportu kolejowego są wyłączone z wymogów ustawy z 3 listopada 1838 o przedsiębiorstwach kolejowych”⁴. Ustawodawca jako *Kleinbahn* wymieniał w szczególności koleje kursujące w obrębie gminy lub pociągi pozbawione lokomotywy.

Pruskie przepisy odnośnie do *Kleinbahn* powstawały w czasie, w którym następował dynamiczny rozwój transportu szynowego i w jego obrębie zaczęło następować rozróżnienie na koleje oraz tramwaje. W momencie przyjmowania przepisów w Królestwie Pruskim istniało ok. 90 systemów transportu szynowego definiowanych jako *Kleinbahn*. Łączna długość tras wynosiła 1035 km. Z tym, że w tej długości sieci dominowały systemy tramwajowe. Na koniec 1901 r. funkcjonowało już 129 systemów tramwajowych oraz 186 systemów *Kleinbahn*, o łącznej długości 7548 km⁵.

Podział między dwie gałęzie transportu szynowego – tramwaje i koleje – do dnia dzisiejszego w Niemczech nie jest tak wyraźny, jak np. w Polsce. W wielu miejscach funkcjonują tramwaje na prawach kolei (np. linia Heidelberg – Mannheim czy Bad Dürkheim – Ludwigsafen) lub tramwaje dwusystemowe (np. aglomeracje Karlsruhe, Chemnitz czy Saarbrücken). Czasem nawet tramwaje miejskie wyjeżdżające poza sieć zdefiniowaną jako torowisko tramwajowe, korzystają z pełni praw i obowiązków kolei, np. księgowego rozdziału kosztów infrastruktury oraz przewozów.

Znaczenie wydzielenia pojęcia *Kleinbahn* było istotne również dla kształtowania się obecnego rynku zarządców infrastruktury. Procesy nacjonalizacji przedsiębiorstw kolejowych, które w Królestwie Pruskim, jak i w całym Cesarstwie Niemieckim, rozpoczęły się w połowie XIX w., zazwyczaj nie obejmowały linii trzeciorzędnych. Stan ten utrzymywał się często w okresie międzywojennym, jak i – w Republice Federalnej Niemiec – również po II wojnie światowej. Takimi przykładami są m.in. *Dürener Kreisbahn* czy *Hohenzollerische Landesbahn* będące własnością władz samorządowych lub krajów związkowych (por. Willems, 1958; Arnold i Koch, 2016, s. 29–31). Szczególnie silnie zjawisko ratowania linii *Kleinbahn*, np. poprzez komunalizację, miało miejsce w Badenii-Wirtembergii.

Również w Niemieckiej Republice Demokratycznej zdarzały się wyjątki od nacjonalizacji. Przykładowo spółka kolejowa *Niederbarnimer Eisenbahn* długi czas pozostawała w rękach prywatnych, a jej przejęcie przez państwo w 1959 r. obwarowane było możliwością zwrotu sieci w prywatne ręce, np. w momencie zjednoczenia Niemiec (por. Opravil, 1995).

Infrastruktura niezależnych zarządców znajduje się obecnie we wszystkich krajach związkowych. Rozkład przestrzenny jednak wskazuje koncentrację w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Północnej Westfalii, w Saksonii oraz w Dolnej Saksonii (por. Schweers, Wall i Würdig, 2014).

Podsumowując, to właśnie *Kleibahnen* stworzyły podwaliny rozwoju obecnych niemieckich niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej. Zarówno w sensie prawnym – istnienia tych przedsiębiorstw nie można było pominąć – jak i w sensie merytorycznym – przedsiębiorstwa te wypracowały wiedzę i doświadczenie, jak efektywnie zarządzać niedużymi sieciami kolejowymi.

³ Tematykę uwarunkowań prawnych kolei na terenie Królestwa Prus i Rzeszy Niemieckiej przedstawia publikacja R. Fritsch (1912).

⁴ §1 ustawy *Das Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen vom 28. Juli 1892*.

⁵ *Meyers Großes Konversations-Lexikon. Ein Nachschlagewerk des allgemeinen Wissens. Sechste, gänzlich neubearbeitete und vermehrte Auflage. Mit mehr als 16,800 Abbildungen im Text und auf über 1500 Bildertafeln, Karten und Plänen sowie 160 Textbeilagen. Elfter Band: Kimpolung bis Kyzikos. Neuer Abdruck. (1905-1909). Lipsk – Wiedeń: Bibliographisches Institut (t. 11 z 1907).*

III. Uwarunkowania konstytucyjne transportu kolejowego

W celu umożliwienia reformy niemieckich kolei koniecznym stało się wprowadzenie zmian do federalnej konstytucji. Nastąpiło to na tydzień przed przyjęciem ustaw. Ustawę o zmianie ustawy zasadniczej przyjęto 20 grudnia 1993 r.⁶. Zmiany konstytucji objęły artykuły związane z zasadą subsydiarności, wliczając zarządzanie kolejami do wyłącznego prawa władz federalnych (art. 73), usuwając kolizje legislacyjne z prawem krajów związkowych (art. 74) oraz definiując rolę drugiej izby parlamentu w sprawach kolei (art. 80).

Najważniejszą zmianą było jednak wprowadzenie do konstytucji art. 87e szczegółowo regulującego zasady funkcjonowania kolei (por. Heise, 2013). Władze federalne zastrzegły sobie administrację w zakresie transportu kolejowego Kolei Federacji. Dopuszczono na mocy ustaw przekazywanie kompetencji krajom związkowym. Równocześnie władze Federacji zostały zwolnione z obowiązków zarządzania koleją znajdującą się poza zakresem Kolei Federacji, przyznanych we władanie władzom federalnym jej na mocy prawa federalnego.

Pojęcie Kolei Federacji (*Eisenbahnen des Bundes*) zastosowane w konstytucji odnosi się do spółek kolejowych należących do władz federalnych. W momencie zmian konstytucji były to Deutsche Bundesbahn (państwowa kolej RFN) i Deutsche Reichsbahn (państwowa kolej byłej NRD).

Konstytucja ustanowiła też, że Koleje Federacji funkcjonują jako przedsiębiorstwo handlowe, działające na gruncie prawa prywatnego. Zastrzeżono natomiast własność Federacji, o ile działalność spółek zaliczanych do Kolei Federacji obejmuje budowę, utrzymanie i eksploatację sieci kolejowej. Sprzedaż udziałów Federacji w spółkach zaliczanych do Kolei Federacji może być dokonana jedynie na mocy ustawy, przy czym większość udziałów w tych spółkach musi pozostać w gestii rządu federalnego. Doprecyzowanie szczegółów regulowane jest przez prawo federalne.

Czwarty ustęp art. 87e dotyczy organizacji przewozów kolejowych i utrzymania sieci kolejowej. Ze względu na dobro społeczeństwa, w szczególności w zakresie obsługi popytu na transport, władze federalne zobowiązane są rozwijać i utrzymywać sieć kolejową Kolei Federalnych, a także zapewniać usługi transportowe na tej sieci z wyjątkiem regionalnego i lokalnego transportu kolejowego. Również w tym przypadku dopracowanie szczegółów było delegowane do prawodawstwa federalnego.

W ostatnim, piątym ustępie konstytucja stwierdza, że wszystkie ustawy kolejowe wynikające z powyższych przepisów, jak i ewentualne ustawy dotyczące likwidacji, transformacji lub łączenia Kolei Federacji wymagają zgody wyższej izby parlamentu – *Bundesratu*. Podobne obostrzenia dotyczą kwestii przepisów odnośnie do przekazywania tras kolejowych Kolei Federacji na rzecz osób trzecich, jak również likwidacji linii Kolei Federacji, a także innych przepisów mających wpływ na transport kolejowy.

Pokreślenie roli drugiej izby parlamentu miało na celu zapewnienie krajom związkowym kontroli nad stanowieniem prawa, w *Bundesrat* zasiadają bowiem przedstawiciele krajów związkowych, które *de iure* na skutek zmian w konstytucji wyrzekły się bezpośredniego wpływu na Koleje Federacji.

⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20.12.1993, BGBl. I. 2089.

IV. Reforma kolei a niezależni zarządcy

Ustawą wprowadzającą pakiet blisko 130 zmian w ustawach i rozporządzeniach określających funkcjonowanie kolei w Niemczech była ustawa o nowej organizacji systemu kolejowego (*Das Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens – ENeuOG*) z dnia 27 grudnia 1993 r. Głównymi ustawami w powyższym pakiecie były:

- ustawa o połączeniu i restrukturyzacji kolei federalnych (*Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen; Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz – BEZNG; vom 27. Dezember 1993*);
- ustawa o powołaniu spółki Deutsche Bahn AG (*Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft; Deutsche Bahn Gründungsgesetz – DBGrG; vom 27. Dezember 1993*);
- ustawa o zarządzaniu ruchem kolejowym (*Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes; Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz – BEVVG; vom 27. Dezember 1993*);
- ustawa o regionalizacji zarządzania przewozami pasażerskimi (*Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs; Regionalisierungsgesetz – RegG; vom 27. Dezember 1993*);
- ogólne prawo kolejowe (*Allgemeines Eisenbahngesetz – AEG; vom 27. Dezember 1993*).

Najważniejszymi postulatami ww. ustaw była realizacja postanowień federalnej konstytucji przekształcenie dwóch agend państwowych (Deutsche Bundesbahn i Deutsche Reichsbahn) w spółki handlowe (oba przedsiębiorstwa połączyły się z dniem 1 stycznia 1994 r. w Deutsche Bahn AG) oraz podział przedsiębiorstwa na spółki-córki będące podmiotami odpowiedzialnymi za infrastrukturę, przewozy pasażerskie regionalne, długodystansowe oraz transport towarów. Powołano też urząd nadzorujący funkcjonowanie kolei – Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA). Zmienił się też status osób zatrudnionych na kolei: wszyscy nowozatrudnieni stawali się pracownikami, a nie urzędnikami państwowymi. Osoby zatrudnione wcześniej utrzymały swój status, związany z licznymi przywilejami.

Jak wspomniano, w Niemczech podział na różne gałęzie transportu szynowego nie jest tak wyraźnie zróżnicowany, jak ma to miejsce w innych krajach UE. Prawodawstwo niemieckie wywodzi więc zasadniczo podział na koleje i tramwaje. Koleje reguluje wspomniana wyżej ustawa ogólne prawo kolejowe (*Allgemeines Eisenbahngesetz – AEG; vom 27. Dezember 1993*), systemy tramwajowe regulowane są zaś przez rozporządzenie o budowie i funkcjonowaniu tramwajów (*Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen; Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung; BOStrab vom 11. Dezember 1987*).

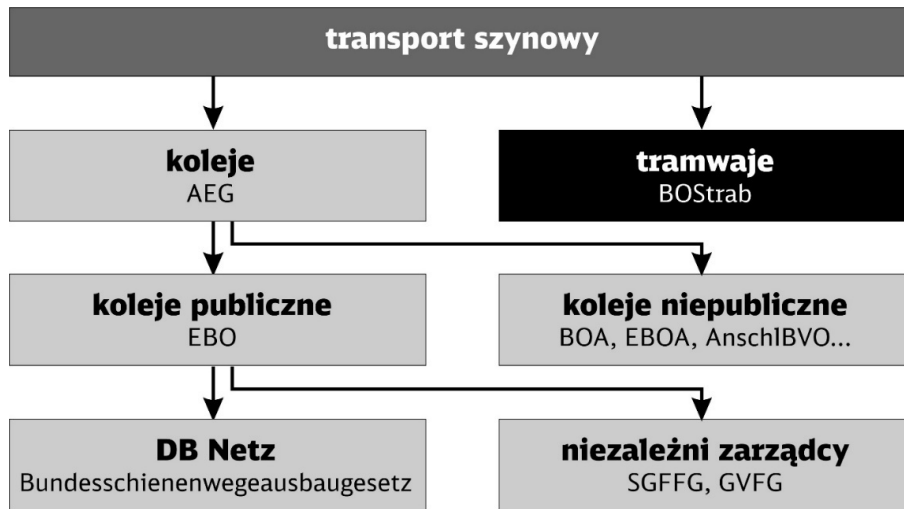
Koleje natomiast dzielone są dzielone na publiczne i niepubliczne. Funkcjonowanie kolei publicznych reguluje rozporządzenie o budowie i funkcjonowaniu kolei (*Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung – EBO; vom Mai 1967*). Koleje niepubliczne, jak i bocznice są regulowane przepisami krajów związkowych. Najstarsze regulacje sięgają XIX w.⁷, a najnowsze przepisy są

⁷ Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen vom 28. Juli 1892.

z 2006 r⁸. Dominują przepisy z okresu przed zjednoczeniem Niemiec⁹, a większość krajów związkowych obejmujących tereny dawnego NRD zaadoptowało prawodawstwo wschodnioniemieckie¹⁰.

Publiczne koleje są natomiast dzielone na będące własnością Federacji i na pozostałe. Dla rozwoju Kolei Federacji kluczową jest ustawa o rozbudowie sieci dróg kolejowych Federacji (*Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes – Bundesschienenwegeausbaugesetz; vom 15. November 1993*) (por. Rys. 1), a wsparcie dla rozwoju kolei niezależnych zarządców infrastruktury gwarantuje ustawa (*Gesetz zur Förderung der Schienenwege der öffentlichen nicht bundeseigenen Eisenbahnen für den Schienengüterfernverkehr – Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz – SGFFG; vom 7. August 2013*).

Rysunek 1. Uwarunkowania prawne transportu szynowego w Niemczech



Źródło: opracowanie własne wg stanu prawnego w 24.04.2017.

Ogólne prawo kolejowe (*Allgemeines Eisenbahngesetz*) ustanowiło pojęcie „zarządcy infrastruktury kolejowej” (*Eisenbahninfrastrukturunternehmen*) oraz zdefiniowało zarządców przez zadania, zwłaszcza w zakresie udostępniania infrastruktury w sposób niedyskryminacyjny zainteresowanym przewoźnikom. Szczególnymi przepisami, ponad aplikację unijnego prawodawstwa, był podział kompetencji między rząd federalny a kraje związkowe, które zyskały uprawnienia kontrolne względem zarządców infrastruktury kolejowej (§5).

W ustawie zdefiniowano zasady likwidacji linii kolejowych (§11). Likwidację zatwierdza EBA, a przed złożeniem wniosku dotychczasowy zarządca infrastruktury kolejowej musi wykazać się, że zwrócił się do innych zarządców infrastruktury lub potencjalnych podmiotów z ofertą dzierżawy lub sprzedaży. Ogłoszenie o zamiarze likwidacji linii musi być opublikowane na stronach zarządcy oraz w Dzienniku Urzędowym Federacji (*Bundesanzeiger*). Zainteresowane podmioty mają trzy miesiące na składanie własnych ofert. Cena musi uwzględniać realną wartość rynkową i nie może stanowić bariery dla konkurencyjnych zarządców. Infrastruktura musi zostać przekazana

⁸ *Hessisches Eisenbahngesetz – HEisenbG; vom 25. September 2006.*

⁹ *Przykładowo Bawarii Verordnung über den Bau und Betrieb von Anschlussbahnen – Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung für Anschlussbahnen – EBOA; vom 3. März 1983.*

¹⁰ *Podstawę stanowi rozporządzenie: Anordnung über den Bau und Betrieb von Anschlussbahnen – Bau- und Betriebsordnung für Anschlussbahnen – BOA; vom 13. Mai 1982.*

w stanie nie pogorszonym celowo w stosunku do okresu używania, w tym muszą być zachowane przyłączenia do sieci kolejowej innych zarządców. Przepis ten powstał, aby chronić niemiecką sieć kolejową przed likwidacją. Ponadto stanowi on ważny element dla rozwoju rynku niezależnych zarządców infrastruktury.

W §13 zdefiniowano zasady połączeń między sieciami różnych zarządców infrastruktury kolejowej oraz kontrolę regulacyjną w tym aspekcie sprawowaną przez Federalny Urząd Kolejowy lub organy krajów związkowych. Również w tym przypadku ustawodawca miał na celu zabezpieczenie spójności sieci kolejowej w państwie.

Konsultacje z zainteresowanymi zarządcami infrastruktury kolejowej są również podejmowane, gdy planowana jest fizyczna likwidacja linii (§23). Procedurę likwidacji linii rozpoczyna właściwy organ planowania przestrzennego, na wniosek zarządcy infrastruktury kolejowej, właściciela gruntu lub gminy, na której terytorium znajduje się nieruchomość. Warunkiem koniecznym jest długotrwałe wyłączenie z użytkowania infrastruktury, jak i, ze względu na brak popytu, nie ma perspektyw na przywrócenie ruchu. Organ planistyczny przed podjęciem decyzji o fizycznej likwidacji musi się spytać o zdanie przewoźników kolejowych, organizatorów transportu, instytucje odpowiedzialne za planowanie regionalne i lokalne, zarządców infrastruktury kolejowej oraz władze gminne. Również w tym przypadku odbywa się to poprzez publiczne ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Federacji.

Bardzo istotny jest fakt, że reforma kolei wprowadziła do dyskursu publicznego problemy i oczekiwania niezależnych zarządców infrastruktury. Przepisy dostrzegły ich znaczenie dla rozwoju sieci kolejowej państwa.

V. Kontrola funkcjonowania niezależnych zarządców infrastruktury

Specyfiką niemieckich uwarunkowań prawnych w dziedzinie transportu kolejowego jest fakt, że pieczę nad koleją sprawują trzy organy administracji federalnej, a ów podział kompetencji zapewnia oddzielenie branżowej – kolejarskiej instytucji od urzędów dbających o konkurencję na rynku, przez co do minimum ograniczono ryzyko źle rozumianej solidarności branżowej.

Sprawy techniczne, związane np. z homologacją pojazdów, pozostają pod kontrolą Federalnego Urzędu Kolejowy (*Eisenbahn-Bundesamt*, EBA). Na straży równego dostępu do torów stoi Federalna Agencja Eklektyczności, Gazu, Telekomunikacji, Poczty i Kolei (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, zwana też *Bundesnetzagentur*, BNetzA). Praw konsumentów oraz uczciwej konkurencji strzeże natomiast Federalny Urząd Antymonopolowy (*Bundeskartellamt*, BKartA).

Ważnym elementem funkcjonowania kontroli nad infrastrukturą kolejową jest Rada Doradcza ds. Infrastruktury Kolejowej (*Eisenbahninfrastrukturbeirat*) działająca przy Federalnej Agencji Eklektyczności, Gazu, Telekomunikacji, Poczty i Kolei. Jest ona powołana z mocy ustawy¹¹ i ma za zadanie doradzać organowi regulacyjnemu w wykonywaniu ich zadań i przygotowaniu raportów na temat sytuacji rynkowej, a także ma prawo zgłaszać propozycje kierunków działań regulacyjnych. Rada jest uprawniona uzyskiwać informacje i opinie od organu. Wszystkie decyzje regulacyjne, które mogą mieć znaczące skutki dla rynku kolejowego Urząd musi konsultować z Radą przed wydaniem decyzji.

¹¹ §35 *Allgemeines Eisenbahngesetz* (AEG) oraz § 79 *Eisenbahnregulierungsgesetz* (ERegG).

Rada Doradcza ds. Infrastruktury Kolejowej składa się z dziewięciu członków Bundestagu (niższej izby parlamentu) i dziewięciu przedstawicieli Bundesratu (wyższej izby parlamentu). Każdy z przedstawicieli może mieć swojego zastępcę. Przy czym delegaci Bundesratu muszą być członkami regionalnej administracji rządowej lub reprezentacji politycznej kraju związkowego. Członkowie Komitetu oraz ich zastępcy członków są mianowani przez rząd federalny na wniosek Bundestagu i Bundesratu. Udział przedstawicieli wyższej izby parlamentu ma na celu zapewnienie równorzędnego wpływu na decyzję przedstawicieli władz krajów związkowych, które przed zmianą konstytucji w 1993 r. miały większy wpływ na kształtowanie prawa w zakresie funkcjonowania kolei w Niemczech.

VI. Federalne wsparcie dla niezależnych zarządców infrastruktury

Momentem kluczowym dla niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej było uchwalenie 7 sierpnia 2013 r. ustawy o wsparciu tras kolejowych służących transportowi towarowemu będących we władaniu publicznych, niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej (SGFFG). Ustawa stwierdza, iż władze federalne podejmują się wsparcia. Wsparcie finansowe wynosi do 50% kosztów kwalifikowalnych inwestycji. Istnieje możliwość dofinansowania również 50% kosztów projektu, jednakże koszt prac projektowych nie może przekroczyć 13% wartości prac budowlanych.

Wsparcie finansowe można otrzymać jedynie spełniając poniższe warunki techniczne planowanej inwestycji:

- zapewnienie minimalnej prędkości szlakowej dla pociągów towarowych nie mniejszej niż 30 km/h;
- zapewnienie możliwości przejazdu pociągów z naciskiem na oś nie mniejszym niż 20 t;
- zapewnienie możliwości przejazdu pociągów posiadających masę na jednostkę długości – 6,4 t/m.

Należy nadmienić, że ustawa wprowadza pewną restrykcję mającą na celu wykluczenie kolei niepublicznych (np. przemysłowych), które chciałyby się przekwalifikować i uzyskać możliwość wsparcia finansowego. Transport towarowy definiowany jest przez minimalny dystans – 50 km – na którym odbywa się przewóz. Ustawa nie wyklucza wykorzystywania linii kolejowych do ruchu pasażerskiego, jednak warunkiem koniecznym uzyskania wsparcia jest prowadzenie na linii ruchu towarowego. Ustawodawca dopuszcza natomiast możliwość współfinansowania infrastruktury usługowej, która jest powiązana z wnioskowanymi liniami kolejowymi.

Zasadniczy cel ustawy, jakim jest wsparcie dla rozwoju transportu towarowego zabezpieczony jest poprzez możliwość ubiegania się o zwrot udzielonego wsparcia w sytuacji, gdyby linia została zamknięta, rozebrana czy zostało ograniczone na niej świadczenie usług dla przewoźników towarowych. Koszty funkcjonowania i utrzymania zmodernizowanych linii ponoszą zarządcy – wsparcie finansowe dotyczy tylko i wyłącznie samej inwestycji.

Ustawa nie precyzuje, jak wysokie środki są zagwarantowane na wsparcie niezależnych zarządców infrastruktury. Decyzja jest podejmowana corocznie, w momencie uchwalania budżetu federalnego. W latach 2013–2015 było to 25 mln EUR rocznie, a w 2016 r. – 20 mln EUR. Zmniejszenie dostępnych środków nastąpiło mimo sprzeciwu niektórych krajów związkowych (np. Dolnej Saksonii), zainteresowanych wręcz rozszerzeniem programu. W imieniu rządu federalnego

przyjmowaniem i oceną wniosków zajmuje się Federalny Urząd Kolejowy (EBA). W praktyce preferowane są projekty, w których deklarowaną trwałością inwestycji jest minimum 25 lat.

Ustawa, choć długo wyczekiwana, nie spotkała się z nadmiernie optymistycznym odbiorem. Do najpowszechniejszych zarzutów zaliczyć można brak zrównania wsparcia inwestycyjnego oraz utrzymaniowego z warunkami oferowanymi spółce DB Netz¹². Zarzuty dotyczą również kwestii aplikacyjnych: złożoności wniosku, czasu na jego rozpatrzenie czy preferencji związanych z realizacją zadania w ciągu roku kalendarzowego. Opinie wyrażane na łamach branżowych publikatorów znajdują potwierdzenie w raporcie podsumowującym pierwsze półtora roku obowiązywania ustawy sporządzonym przez Federalny Urząd Statystyczny¹³. W rezultacie, zważywszy na stosunkowo niewielką kwotę oraz oczekiwany długi czas trwałości projektu, wiele przedsiębiorstw nie korzysta z możliwości stworzonych w 2013 r. Przedsiębiorcy inwestycje finansują z wpływów za dostęp do infrastruktury. Dzieje się to w momencie, gdy VDV szacował potrzeby wszystkich niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej (w tym również obsługujących trasy służące wyłącznie ruchowi pasażerskiemu) na ponad ćwierć miliarda EUR, na co składało blisko 250 inwestycji o łącznej długości ponad 600 km torów.

Nieuwzględnienie w ustawie z 2013 r. linii kolejowych służących wyłącznie ruchowi pasażerskiemu wynika z faktu, iż w Niemczech w 1971 r. przyjęto ustawę o pomocy finansowej federacji na rzecz rozwoju gminnych systemów transportowych¹⁴. Ustawa ta przewiduje możliwość wsparcia szerokiego wachlarza działań transportowych w gminach, zarówno na rzecz motoryzacji indywidualnej (np. kontrowersyjny przepis umożliwiający finansowanie budowy dróg na nieczynnych liniach kolejowych), jak i transportu publicznego. Wśród wspieranych działań wymienia się budowę lub rozbudowę linii będących w gestii niezależnych zarządców infrastruktury (wraz z modernizacją systemów bezpieczeństwa, np. przejazdów kolejowych). Ustawa dopuszcza również wsparcie dla inwestycji infrastrukturalnych Kolei Federacji, pod warunkiem, iż służyć będą lokalnemu transportowi publicznemu, a inwestycje uzyskają zgody właściwych władz samorządowych. Gminy dysponowały szczególnie dużymi środkami na inwestycje w pierwszej dekadzie obowiązywania ustawy. Władze lokalne preferowały wówczas bardziej inwestycje drogowe lub we własne systemy komunikacji (autobusy, tramwaje, metro) niż w trasy kolejowe niezależnych zarządców infrastruktury (Storchmann, 1999). Od czasu reformy niemieckich kolei tylko kilka inwestycji niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej zostało sfinansowanych ze środków ustawy z 1971 r. Były to m.in. dwie sieci tramwaju dwusystemowego (Karlsruhe i Saarbrücken) oraz koleje aglomeracyjne w regionach miejskich Bremy, Hamburga i Akwizgranu.

Przyjęcie w 2013 r. przez niemiecki parlament prawa na rzecz wsparcia infrastruktury kolejowej niezależnych przewoźników stanowi znaczący krok. Od wielu lat związki przedsiębiorców kolejowych, w szczególności Związek Niemieckich Przedsiębiorstw Transportowych (*Verband Deutscher Verkehrsunternehmen*, VDV) dokładały starań na rzecz systemowego rozwiązania wsparcia dla zarządców infrastruktury. Uchwalenia ustawy nie należy jednak traktować jako zwieńczenia starań organizacji branżowych. Zarówno nazwa, jak i postanowienia ustawy odnoszą

¹² Od 2004 r. pomiędzy rządem federalnym a Deutsche Bahn zawierane są wieloletnie umowy utrzymaniowe w zakresie infrastruktury kolejowej (tzw. *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung*).

¹³ *Bericht zum Pilotprojekt Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz (SGFFG). Nachmessung Erfüllungsaufwand und Evaluierung*. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden, maj 2015.

¹⁴ *Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) vom 18.03.1971.*

się do linii kolejowych służących transportowi towarów. Sytuacja ta jest pokłosiem pewnego konsensusu politycznego wokół kolei towarowych. W ostatnich latach temat transportu towarów stanowi ważny element debaty politycznej w Niemczech. W 2016 r. zapadła decyzja dostosowania kosztem blisko 300 mln EUR sieci kolejowej do pociągów towarowych o długości 740 m. W tym samym roku współzrządzająca Socjaldemokratyczna Partia Niemiec przedstawiła program podwojenia przepustowości sieci kolejowej w perspektywie 2030 r., poprzez likwidację wąskich gardeł i realizację 19 projektów inwestycyjnych¹⁵. W dokumencie zaproponowano również zwiększenie wsparcia rządu federalnego na rzecz wszystkich zarządców infrastruktury kolejowej w celu wzrostu konkurencyjności całego sektora kolejowego, nie tylko przewozów towarowych.

VII. Regionalne wsparcie dla niezależnych zarządców infrastruktury

Na mocy konstytucji federalnej kraje związkowe mogą tworzyć przepisy związane z zarządzaniem kolejami innymi niż Koleje Federacji. Dotyczy to również przepisów na rzecz wsparcia finansowego. Najbardziej znanym rozwiązaniem jest ustawa o wsparciu infrastruktury kolejowej kraju związkowego Badenii-Wirtembergii (*Landeseisenbahnfinanzierungsgesetz*)¹⁶, która powstała na blisko dwie dekady przed prawem federalnym. Jak wspomniano na wstępie, Badenia-Wirtembergia należała do krajów związkowych, w których zabiegi na rzecz ratowania trzeciorzędnych linii kolejowych należały do najsilniejszych. Przyjęta w 1995 r. ustawa przewidywała możliwość uzyskania wsparcia finansowego przez zarządców infrastruktury i przewoźników na:

- budowę i modernizację linii kolejowych, w tym elektryfikację sieci kolejowych;
- systemy sterowania ruchem, bezpieczeństwa, mające na celu zwiększenie przepustowości istniejących sieci kolejowych;
- zakup taboru.

W przeciwieństwie do przepisów federalnych, ustawa nie ogranicza finansowania do infrastruktury służącej transportowi towarowemu. Przepisy też nie określają maksymalnej kwoty dofinansowania.

Drugim krajem związkowym, który systemowo wspiera rozwój niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej jest Dolna Saksonia, która w 2014 r. przyjęła ustawę o wsparciu finansowym kraju związkowego na rzecz poprawy zachowań komunikacyjnych w gminach¹⁷. Ustawa umożliwia finansowanie nie tylko lokalnego transportu publicznego czy infrastruktury rowerowej, lecz także sieci kolejowych niezależnych zarządców infrastruktury. Sieć kolejowa, aby otrzymać wsparcie musi służyć transportowi publicznemu lub mieć istotne znaczenie dla regionalnego systemu transportu towarów.

Maksymalna wysokość dofinansowania wynosi 75% kosztów kwalifikowalnych. Prawodawca przewidział natomiast możliwość pozyskiwania funduszy również z innych źródeł publicznych. Przykładowo zarządca infrastruktury kolejowej może uzyskać wsparcie w wysokości 50% z funduszy federalnych, a także aplikować o fundusze Dolnej Saksonii w wysokości do 40%. Dzięki temu zaangażowanie zarządcy wynieść może tylko 10% kosztów kwalifikowalnych całej inwestycji.

¹⁵ *Mehr Verkehr auf die Schiene – die Politik ist am Zug. Ein Impulspapier für einen „Schienepakt 2030“*. Parlamentarna Frakcja SPD, Berlin, dn. 9 listopada 2016 r.

¹⁶ *Gesetz über die Finanzierung von Schienenwegen und Schienenfahrzeugen der nichtbundeseigenen öffentlichen Eisenbahnen in Baden-Württemberg (Landeseisenbahnfinanzierungsgesetz - LEFG)* Vom 8. Juni 1995.

¹⁷ *Gesetz über Zuwendungen des Landes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (Niedersächsisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – NGVFG)* vom 27. März 2014.

Przykładowo, w 2015 r. rząd Dolnej Saksonii wsparł 12 projektów w zakresie infrastruktury kolejowej łączną kwotą 9,3 mln EUR. Równocześnie zarządcy pozyskali 11,7 mln EUR z funduszu federalnego. W rezultacie niezależni zarządcy infrastruktury kolejowej działający w Dolnej Saksonii są największymi beneficjentami federalnego wsparcia.

W pozostałych krajach związkowych zazwyczaj brakuje przepisów specjalnie dedykowanych niezależnym zarządcom infrastruktury kolejowej. Nie oznacza to braku możliwości pozyskania wsparcia. Możliwe jest to jednak poprzez włączenie poszczególnych linii kolejowych w system tras kolei regionalnych i zawarcia stosownych umów z regionalnym organizatorem transportu szynowego. Każdy z krajów związkowych wypracowuje przy tym inną praktykę współpracy.

VIII. Normy techniczne niezależnych zarządców infrastruktury

Specyfiką niemieckich przepisów związanych z transportem jest zapewnienie stosunkowo dużej elastyczności w kształtowaniu szczegółów. Dużą rolę odgrywają więc nie tyle ustawy czy rozporządzenia, ile zbiór wybranych, najważniejszych norm technicznych (*Anerkannte Regeln der Technik*; Uznane Normy Techniczne) ustanawiany przez różne organizacje branżowe. Podobnie jest w przypadku niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej.

W zakresie tworzenia norm technicznych dla infrastruktury kolejowej niezależnych zarządców kluczowym jest Związek Niemieckich Przedsiębiorstw Transportowych (VDV). Do najważniejszych należą normy dotyczące:

- zabezpieczenia przejazdów kolejowych¹⁸,
- budownictwa obiektów naziemnych¹⁹,
- utrzymania i obsługi urządzeń sygnalizacyjnych²⁰,
- postępowania przy wypadkach na sieci niezależnych przewoźników kolejowych²¹.

Należy zauważyć, iż część norm i wytycznych powstała wcześniej niż reforma kolei, a obecnie obowiązujące normy są tylko dostosowaniem wytycznych do obecnych uwarunkowań technicznych. Przykładowo normy dotyczące zabezpieczania przejazdów z 2001 r. zastąpiły dokument o tej samej nazwie z 1974 r. wydany przez Niemiecki Związek Kolei (*Bundesverband Deutscher Eisenbahnen*). Równocześnie VDV tworzy normy nie tylko obowiązujące na sieci kolejowej niezależnych zarządców.

Umocowanie Uznanych Norm Technicznych wynika z przepisów Federalnego Urzędu Kolejowego (EBA), który wydał zbiór ogólnych przepisów administracyjnych. Przepisy te wykorzystywane są przede wszystkim w celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa. Dodatkowo zawierają one również istotne informacje dla przedsiębiorstw kolejowych lub innych uczestników w postępowaniach administracyjnych. Najważniejsze odwołanie do Uznanych Norm Technicznych znajdują się w zarządzeniu EBA z 2013 r. w sprawie nadzoru administracyjnego w budowie obiektów inżynierskich torów i budynków²² oraz w zarządzeniu EBA z 2014 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad budową urządzeń sygnalizacyjnych, telekomunikacyjnych i elektronicznych²³.

¹⁸ *Vorschrift für die Sicherung der Bahnübergänge bei nichtbundeseigenen Eisenbahnen (BÜV-NE)*. VDV 2001.

¹⁹ *Oberbau-Richtlinien für Nichtbundeseigene Eisenbahnen (Obri-NE)*. Bundesverband Deutscher Eisenbahnen. 1984.

²⁰ *Vorschrift für die Bedienung von Signalanlagen bei nichtbundeseigenen Eisenbahnen (SigVB-NE)*. VDV 1992.

²¹ *Betriebsunfallvorschrift für Nichtbundeseigene Eisenbahnen (BUVO-NE)*. VDV 2010.

²² *Verwaltungsvorschrift über die Bauaufsicht im Ingenieurbau, Oberbau und Hochbau (VV BAU) vom 01.07.2013 (Ver. 4.53)*.

²³ *Verwaltungsvorschrift für die Bauaufsicht über Signal-, Telekommunikations- und Elektrotechnische Anlagen (VV BAU-STE) vom 18.07.2014 (Ver. 4.6)*.

W § 2 ust. 2 podkreślana jest konieczność uwzględniania Uznanych Norm Technicznych w odniesieniu do infrastruktury kolejowej (nie tylko torowej). Zarządzenie postanawia, że uznane przepisy techniczne mają zastosowanie, kiedy ich treści bazują na wiedzy i doświadczeniu eksperckim (teoretycznym i praktycznym), EBA zostało formalnie zawiadomione o stworzeniu norm i nie wyraziło sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy.

Na podstawie § 2 ust. 1 EBO Federalny Urząd Kolejowy prowadzi listę Kolejowych Technicznych Przepisów Budowlanych (*Eisenbahnspezifische Liste Technischer Baubestimmungen – ELTB*)²⁴ i Listę Kolejowych Reguł Budowlanych (*Eisenbahnspezifische Bauregellisten – EBRL*)²⁵, które zawierają wykazy kluczowych Europejskich Norm Technicznych (EN), Niemieckich Norm Przemysłowych (DIN) i Uznanych Norm Technicznych. Na pierwszej liście znalazły się normy techniczne VDV z 2001 r. dotyczące zabezpieczeń przejazdów kolejowych na liniach niezależnych zarządców infrastruktury.

Bardzo istotnym jest fakt, że kraje związkowe mają prawo przyjmować wybrane normy techniczne jako element prawodawstwa regionalnego. Najlepszym przykładem jest Brandenburgia, w której przepisami z 6 czerwca 2001 r. przyjęto praktycznie wszystkie normy techniczne jako przepisy obowiązujące dla niezależnych przedsiębiorstw kolejowych, zarówno przewoźników, jak i zarządców infrastruktury²⁶.

Uwzględniając znaczenie norm technicznych dla Federalnego Urzędu Kolejowego i części z krajów związkowych wypracowywanie norm technicznych przez organizacje zrzeszające niezależnych zarządców infrastruktury jest więc bardzo istotnym elementem tworzenia uwarunkowań prawnych dla prowadzonej działalności gospodarczej. Równocześnie niezależni zarządcy oddziałują na normy techniczne całego systemu kolejowego w Niemczech, w szczególności wykorzystując własne doświadczenia wynikające z wdrażania innowacji.

IX. Tworzenie rynku zarządców infrastruktury od zaniechanej prywatyzacji Deutsche Bahn po ustawę o wsparciu konkurencji

Analizując sytuację na rynku niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej należy nadmienić, iż w 2004 r. rada nadzorcza Deutsche Bahn ogłosiła plan wejścia spółki na giełdę, wywołując tym samym dyskusję na temat prywatyzacji kolei. Plany prywatyzacyjne spotkały się z dużym sprzeciwem społecznym i ostatecznie pogrzebane zostały podczas globalnego kryzysu finansowego. Niemniej w przygotowywanej ustawie o prywatyzacji Kolei Federacji²⁷ został zaproponowany, w celu złagodzenia sprzeciwu społecznego, podział własności infrastruktury kolejowej. Propozycja przewidywała pojęcia własności prawnej (*juristisches Eigentum*) i własności gospodarczej sieci kolejowej (*wirtschaftliches Eigentum*). Sprywatyzowana Deutsche Bahn miała czerpać korzyści ekonomiczne z sieci kolejowej, która pozostawałaby własnością federalną. W ramach dyskusji społecznej rodziły się różne koncepcje, jak dokładnie miało wyglądać rozgraniczenie między oboma formami własności. Podnoszony był przede wszystkim problem deficytowości infrastruktury kolejowej i zasad jej dofinansowania. Konsensusu nie udało się wypracować. Niemniej w trakcie debaty

²⁴ *Eisenbahnspezifische Liste Technischer Bestimmungen (ELTB) mit Änderungen vom 18.01.2016.*

²⁵ *Eisenbahnspezifische Bauregellisten (EBRL) und Eisenbahnspezifische Ergänzungen und Anlagen zu den Bauregellisten A, B und der Liste C des DIBt vom 15.05.2013.*

²⁶ *Einführung von Vorschriften für nichtbundeseigene Eisenbahnen im Land Brandenburg vom 6. Juni 2001 (ABl./01, [Nr. BGBl I], S.2394).*

²⁷ Robocza nazwa projektu ustawy o prywatyzacji brzmiała *Gesetz zur Neuorganisation der Eisenbahnen des Bundes, EBNeuOG* – ustawa o nowej organizacji Kolei Federacji.

publicznej prezentowane były stanowiska, że na podobnej zasadzie działać by mogli niezależni zarządcy infrastruktury kolejowej, a co więcej po upływie określonego czasu (najczęściej proponowano 15 lat), federacja wybierałaby w drodze przetargu zarządcę infrastruktury. Stworzyłoby to konkurencyjny rynek zarządców infrastruktury kolejowej.

W sierpniu 2016 r. parlament niemiecki przyjął ustawę o wzmocnieniu konkurencji w sektorze kolejowym²⁸. Zasadniczym celem było dostosowanie niemieckiego prawa do postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Ustawodawca wykorzystał pretekst wynikający z konieczności adaptacji przepisów unijnych do wprowadzenia również innych rozwiązań stymulujących konkurencję w sektorze kolejowym²⁹. Ustawa wniosła też istotne zmiany dla zarządców infrastruktury kolejowej. W § 3 podkreśla się, że celem ustawy jest wsparcie inwestycji przewoźników i zarządców infrastruktury kolejowej oraz innowacyjności sektora kolejowego. Zapewnienie bezpiecznej, wydajnej i niezawodnej infrastruktury kolejowej.

Zasadniczym obowiązkiem wszystkich zarządców infrastruktury jest przyjęcie planu operacyjnego wraz z projektem programu inwestycyjnego i finansowego (§9). Plan musi być tak sporządzony, aby zapewnić optymalne i efektywne wykorzystanie, udostępnianie i rozwój infrastruktury, przy jednoczesnym poszanowaniu równowagi finansowej i zapewnieniu środków niezbędnych do osiągnięcia tych celów. Oznacza to, że operatorzy infrastruktury mogą tak kształtować system stawek za dostęp do infrastruktury, aby dysponując szacunkami popytu, mogli gromadzić fundusze na niezbędne inwestycje.

Ustawa też dopuszcza zawieranie umów utrzymaniowych oraz inwestycyjnych między organami administracji publicznej lokalnej, regionalnej lub federalnej, a zarządcami infrastruktury kolejowej (§19). Umowy takie sporządzane muszą być przynajmniej na okres pięciu lat. Umowy przed podpisaniem podlegają kontroli urzędów regulacyjnych, a Federalny Urząd Kolejowy publikuje na swojej stronie internetowej projekt umowy w celu uzyskania opinii od zainteresowanych podmiotów. Źródła finansowania umów nie są zdefiniowane. Niemniej to postanowienie ustawy tworzy podwaliny prawne do podpisywania przez niezależnych zarządców infrastruktury na rzecz zawierania umów podobnych do tej, którą posiada DB Netz (*Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung*).

Ustawa wymaga, aby każdy operator infrastruktury kolejowej zapewnił, iż potencjalnie zainteresowani przewoźnicy otrzymają informację na temat kluczowych celów i planowanych osiągnięć operatora infrastruktury kolejowej. Po zatwierdzeniu, plany operacyjne w zakresie warunków dostępu, zasad kształtowania taryf, zamawiania tras, jaki działań inwestycyjnych podlegają udostępnieniu zainteresowanym przewoźnikom. W tym zakresie Rada Doradcza ds. Infrastruktury Kolejowej jest uprawniona do stanowisk i uwag odnośnie do planów operacyjnych zarządców infrastruktury. Dostęp do pełnej treści planów przewidziany jest dla organów regulacyjnych.

Bardzo istotne zadanie na zarządców infrastruktury nakłada §59. Nakazuje on przeprowadzenie analizy sieci kolejowej pod kątem podniesienia przepustowości. Zarządca w konsultacji z przewoźnikami zobligowany został określić przyczyny powstawania wąskich gardeł, przygotować prognozy ruchu i zaproponować pakiet działań na rzecz zwiększenia przepustowości sieci, dokonując analizy kosztów i korzyści z ewentualnych działań. Wyniki analiz muszą zostać opublikowane

²⁸ Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich – Eisenbahnregulierungsgesetz – EregG vom 29. August 2016.

²⁹ Szerzej o celach ustawy i oczekiwanych kierunkach liberalizacji niemieckiego rynku kolejowego można znaleźć w: Kramer (2016, s. 35–54).

w postaci Planu Zwiększania Przepustowości (*Plan zur Erhöhung der Schienenwegkapazität*) na stronie internetowej zarządcy linii kolejowych co najmniej trzy miesiące przed przekazaniem wyników do EBA. Publikacja musi zawierać opis planowanych działań, a przewoźnicy i inne zainteresowane podmioty w czasie prezentacji mogą składać własne wnioski i uwagi do planu. Zarządcy infrastruktury grożą konsekwencje finansowe (w tym zakaz pobierania stawek dostępowych) za brak Planu lub za celową nierealizację postanowień Planu. W zakresie możliwości finansowania prac na rzecz zwiększenia przepustowości ustawa odwołuje się do możliwości stwarzanych przez istniejące już przepisy.

Ustawa umożliwia (§15) też włączanie w publiczną sieć kolejową sieci kolei niepublicznych (np. kolei przemysłowych, *Werkbahnen*). Może ono odbywać się w sposób pełny lub częściowy (np. poza godzinami wykorzystywania linii na własne potrzeby). Wówczas właściciel takiej sieci podlega obowiązkom podobnym, jak pozostali zarządcy w zakresie przejrzystych i niedyskryminujących zasad dostępu oraz zasad zamawiania tras. Właściciel ma prawo zarządzać siecią samemu lub też powierzać obowiązki spółkom wyspecjalizowanym w zarządzaniu sieciami kolejowymi. Należy podkreślić, iż choć zasadniczą liczbę *Werkbahnen* stanowią krótkie odcinki torowe, zazwyczaj wewnątrz terenów zakładów przemysłowych, to w Niemczech funkcjonuje kilka kolei przemysłowych powstałych na bazie nieczynnych linii kolejowych (np. trasa Bad Salzungen – Merkers o długości 6,6 km). Takie odcinki sieci kolejowej mogą więc być atrakcyjne dla przewoźników towarowych.

Ustawa nakazuje też monitorowanie rozwoju konkurencji na kolei oraz publikację raportów o stanie rynku, w tym zarządców infrastruktury, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczeń w infrastrukturze, np. wąskich gardeł, dekapitalizacji (§17, §65 i §78).

X. Podsumowanie

Przykład Niemiec pokazuje, że niezależni zarządcy infrastruktury odgrywają bardzo ważną rolę w systemie kolejowym, choć ich udział wynosi kilkanaście procent długości sieci kolejowej. Dzięki działalności niezależnych zarządców infrastruktury można było historycznie uniknąć likwidacji bardzo wielu linii kolejowych pełniących obecnie ważne funkcje w systemach kolei towarowych oraz aglomeracyjnych. Również obecnie niezależni zarządcy udowadniają, że likwidacja bocznych linii kolejowych nie jest koniecznością dziejową. Decentralizacja zarządzania infrastrukturą pozwoliła również na wypracowanie innowacji, standardów technicznych oraz sposobów poprawy efektywności ekonomicznej. Wypracowana w małej skali wiedza i doświadczenie z powodzeniem wspiera zarządzanie siecią narodowego zarządcy infrastruktury kolejowej – DB Netz.

Zasadniczym problemem, który nie został rozwiązany w Niemczech, jest systemowe wsparcie finansowe dla niezależnych zarządców infrastruktury. Są oni zawieszani między ustawą o wspieraniu lokalnych systemów transportowych a niezbyt dobrze funkcjonującą ustawą o wsparciu szlaków kolejowych niebędących we władaniu Kolei Federacji. Podczas gdy DB Netz może liczyć na wsparcie państwa przy inwestycjach i utrzymaniu infrastruktury, niezależni zarządcy muszą działać na własny rachunek, mając do dyspozycji możliwość pozyskania wątych środków federalnych. Czyni to swoistą konkurencję między DB Netz a niezależnymi zarządcami nierówną, odbierając motywację prywatnym przedsiębiorcom czy władzom lokalnym lub regionalnym do powoływania własnych zarządców i reaktywacji nieczynnych lub budowy nowych linii kolejowych.

Ciekawym rozwiązaniem jest natomiast wsparcie krajów związkowych. Fundusze regionalne przydzielane są w sposób bardziej elastyczny, a przez to bardziej dopasowany do realiów i potrzeb małych, niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej. Mogą też być dodatkowym źródłem finansowania poszczególnych inwestycji, obok funduszy federalnych, walnie podnosząc atrakcyjność inwestycji w infrastrukturę.

Wypracowanie modelowego rozwiązania na rzecz wsparcia niezależnych zarządców infrastruktury kolejowej jest wyzwaniem dla nie tylko dla Niemiec, lecz także dla wielu innych państw UE. Pozwoliłoby ono zdynamizować rozwój transportu szynowego, przybliżając kolej do pasażerów i odbiorców towarów.

Bibliografia

- Arnold, W. i Koch, G. (2016). Eisenbahninfrastruktur in regionaler Hand. Wege zu einer schnellen Realisierung von Netzerweiterungen in städtischen Ballungsräumen. *Internationales Verkehrswesen*, 68(1), 29–31.
- Beim, M. i Heilmann, M. (2012). Kształtowanie regionalnych strategii rozwoju transportu kolejowego na przykładzie Nadrenii-Palatynatu. *Przegląd Komunikacyjny*, 3, 16–27.
- Bericht zum Pilotprojekt Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz (SGFFG). Nachmessung Erfüllungsaufwand und Evaluierung.* (2015). Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.
- Fritsch, R. (1912). *Handbuch der Eisenbahngesetzgebung in Preussen und dem Deutschen Reiche*. Berlin – Heidelberg: Springer-Verlag.
- Heise, E. (2013). *Die Deutsche Bahn AG zwischen Wirtschaftlichkeit und Gemeinwohlverantwortung. Eine Untersuchung des Art. 87e GG und der besonderen Bedeutung der Eigentümerstellung des Bundes*. Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knie, A. (2014). Die Eisenbahn in der modernen Gesellschaft. Über die Zukunft des Öffentlichen Verkehrs im Zeichen des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels. W: O. Schwedes (red.), *Öffentliche Mobilität* (s. 129–141). Springer Fachmedien. Wiesbaden.
- Kramer, U. (2016). Das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich. W: J. Kühling, W. Eschweiler, G. Hörster (red.), *Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XXI* (s. 35–54). Baden Baden: Nomos Verlag.
- Krummheuer, F. (2014). *Marktöffnung bei kommunalen Bahnen. Metros, Stadt- und Straßenbahnen im Wettbewerb*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Meyers Großes Konversations-Lexikon. Ein Nachschlagewerk des allgemeinen Wissens. Sechste, gänzlich neubearbeitete und vermehrte Auflage. Mit mehr als 16,800 Abbildungen im Text und auf über 1500 Bildertafeln, Karten und Plänen sowie 160 Textbeilagen. Elfter Band: Kimpolung bis Kyzikos. Neuer Abdruck.* (1905-1909). Lipsk – Wiedeń: Bibliographisches Institut, (t. 11 z 1907).
- Opravil, J. (1995). *Die Heidekrautbahn: Geschichte der Reinickendorf-Liebenwalde-Groß Schönebecker Eisenbahn, später Niederbarnimer Eisenbahn; eine Chronik*. Berlin: Chronik Pankow.
- Schweers, H., Wall, H. i Würdig, T. (2014). *Eisenbahnatlas Deutschland*. Wyd. IX. Kolonia: Schweers + Wall Verlag.
- Storchmann, K.-H. (1999). *Das Defizit im öffentlichen Personennahverkehr in Theorie und Empirie. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, No. 64, Essen.
- Willems, F. (1958). *Geschichte der Dürener Kreisbahn. 1908–1958*. Düren: Wuhrmann.
- Ziarko, Ł. (2013). Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(2), 8–23.