

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 368

Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola

Redaktorzy naukowi

Jan Gola

Wojciech Szydło



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-486-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Maciej Błażewski: Reglamentacja rozpoczęcia wykonania budowy kolejowych.....	9
Joanna Czesak: Konstrukcja prawna licencji w transporcie kolejowym	19
Jan Gola: Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?.....	35
Stefan Akira Jarecki: Tabor a konkurencja w pasażerskich przewozach kolejowych.....	45
Karol Kłosowski: Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – teoria i praktyka	65
Jakub Kociubiński: Finansowanie usługi publicznej a otwarcie rynku transportu kolejowego – wewnętrzna sprzeczność?.....	83
Maciej Kruszyna: Punkt widzenia pasażerów na regulacje i deregulacje w pasażerskich przewozach kolejowych	101
Łukasz Piekaj: Public Service Obligation – obowiązek świadczenia usług publicznych w zbiorowym transporcie kolejowym.....	112
Kamilla Pomorska: Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego	123
Monika Przybylska: Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK.....	140

Summaries

Maciej Błażewski: Rationing of commence of the construction works on the construction of railway	9
Joanna Czesak: Legal construction of licenses in railway transport.....	19
Jan Gola: President of the Railway Transport Office – an independent regulatory body?.....	35
Stefan Akira Jarecki: The rolling stock vs. competition in passenger rail transport.....	45
Karol Kłosowski: Regulation (EC) No 1371/2007 of the European Parliament and of the Council on rail passengers’ rights and obligations – theory and practice.....	65
Jakub Kociubiński: Public service obligation vs. the liberalization of rail transport market – internal contradiction?	83

Maciej Kruszyna: The passengers point of view on the regulations and deregulations in the passenger rail transport.....	101
Łukasz Piekaj: PSO – Public Service Obligation in common railway transport.....	112
Kamilla Pomorska: Protection of business secret in the proceedings before the President of Rail Transport Office	123
Monika Przybylska: Open access decision as a regulatory instrument of the President of the Office for Railway Transport	140

Stefan Akira Jarecki*

Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie

TABOR A KONKURENCJA W PASAŻERSKICH PRZEWOZACH KOLEJOWYCH

THE ROLLING STOCK VS. COMPETITION IN PASSENGER RAIL TRANSPORT

DOI: 10.15611/pn.2014.368.04

Streszczenie: Komisja Europejska zaproponowała w styczniu 2013 r. zmiany mające pobudzić innowacyjność w europejskim transporcie kolejowym. Polegają one na otwarciu krajowych rynków pasażerskich przewozów kolejowych na konkurencję. Dostępność taboru kolejowego jest jedną z najważniejszych barier dostępu do rynku pasażerskiego transportu kolejowego. W obliczu tego problemu Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie obowiązku przejścia ryzyka finansowego związanego z wartością rezydualną taboru przez właściwe organy poprzez, np. stworzenie własnej floty pojazdów, zapewnienie gwarancji w celu zakupu nowego taboru, powołanie do życia podmiotu udostępniającego tabor (tzw. ROSCO). Celem niniejszego artykułu jest analiza problematyki dostępności taboru w kontekście mechanizmów zaproponowanych przez Komisję Europejską, służących ułatwieniu dostępu do taboru kolejowego.

Słowa kluczowe: koleje, dostępność taboru kolejowego, otwarcie krajowych rynków przewozów pasażerskich na konkurencję.

Summary: The European Commission proposed in January 2013 far reaching measures to encourage more innovation in European railways by opening domestic passenger markets to competition. Rolling stock availability is one of the most important access barriers to the railway passenger transport market. Faced with this problem, the European Commission proposed to introduce an obligation for competent authorities to take the financial risk of the residual value of rolling stock by a choice of appropriate means e.g. by assuming ownership of the rolling stock, providing a bank guarantee for the purchase of new, setting up of a ROSCO (leasing company). The main aim of this article is to analyse the problem of rolling stock availability in the context of the mechanism proposed by the European Commission in order to facilitate access to rolling stock.

* Autor jest doktorem nauk prawnych, adiunktem na Wydziale Informatycznych Technik Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania, uczestnikiem Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, głównym specjalistą w Wydziale Prawnym Departamentu Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Artykuł przedstawia osobisty pogląd autora, który w żaden sposób nie może być utożsamiany ze stanowiskiem Ministerstwa, w którym jest zatrudniony.

Keywords: railways, rolling stock availability, opening domestic passenger markets to competition.

1. Wstęp

Zasadniczym celem działań podejmowanych przez prawodawcę unijnego w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych jest zwiększenie udziału kolei w przewozach jako przyjaznego środowiska środka transportu, a także dostarczenie społeczeństwu powszechnie dostępnych, masowych, cechujących się wysoką jakością i bezpieczeństwem usług publicznych w zakresie przewozów kolejowych. Osiągnięciu powyższych celów ma służyć wprowadzenie konkurencji do działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych. Jednym z istotnych czynników wpływających na możliwość wystąpienia konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych oraz jej intensywność są zagadnienia związane z taborem.

2. Modele konkurencji w sektorze pasażerskiego transportu kolejowego

W sektorze transportu kolejowego wyróżnia się dwa zasadnicze modele konkurencji, tzw. model konkurencji na rynku (*competition in the market*) oraz tzw. model konkurencji o rynek (*competition for the market*). Przez pojęcie modelu konkurencji na rynku rozumnie się sytuację, w której poszczególne przedsiębiorstwa kolejowe konkurują między sobą w zakresie świadczonych usług przewozowych o pasażerów w przewozach osób oraz o nadawców ładunków w przewozach towarów. Model konkurencji o rynek to z kolei system organizacji rynku transportu kolejowego, w którym konkurencja pojawia się na etapie wyboru przedsiębiorstw świadczących usługi przewozowe, lecz nie występuje na etapie ich świadczenia. W tym modelu władze publiczne wybierają na określony czas przedsiębiorstwa świadczące usługi na danym obszarze w drodze konkurencyjnej i niedyskryminacyjnej procedury (zazwyczaj w drodze przetargu). Na etapie świadczenia usług przewozowych konkurencja między przedsiębiorstwami świadczącymi usługi jest jednak wyłączona. Przedsiębiorstwa kolejowe wybrane do realizacji usług otrzymują *de facto* monopol na przewozy na wskazanym obszarze w ściśle określonym przedziale czasu¹. Model konkurencji na rynku znajduje zastosowanie zasadniczo w odniesieniu do przewo-

¹ M. Antonowicz, *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, Problemy Zarządzania 2008, nr (1)19, s. 40; Structural Reform in the Rail Industry 2005, OECD, 2005, s. 8.

zów komercyjnych (przynoszących zyski), natomiast model konkurencji o rynek jest właściwy w przypadku przewozów o charakterze usługi publicznej².

3. Tabor kolejowy jako urządzenie kluczowe (*essential facilities*)

Urządzenia kluczowe (*essential facilities*) to urządzenia, z których korzystanie jest niezbędne do podjęcia na określonym rynku konkurencji z podmiotem kontrolującym te urządzenia, przy czym duplikacja tych urządzeń, ze względów technicznych bądź ekonomicznych, jest niemożliwa³. Zagadnienie możliwości zakwalifikowania taboru kolejowego jako urządzenia kluczowego było przedmiotem oceny Sądu Pierwszej Instancji w orzeczeniu w sprawie *European Night Services Ltd (ENS)*⁴. ENS to spółka utworzona w Wielkiej Brytanii przez 4 narodowe przedsiębiorstwa kolejowe (koleje brytyjskie – BR, koleje francuskie – SNCF, koleje niemieckie – DB i koleje holenderskie – NS), bezpośrednio lub przez ich podmioty zależne w celu świadczenia usług pasażerskich przewozów kolejowych na trasach pomiędzy Wielką Brytanią i kontynentalną Europą. Komisja Europejska wydała decyzję dotyczącą oceny zgodności umów związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem ENS z przepisami o ochronie konkurencji. Decyzja ta była przedmiotem krytycznej analizy Sądu. Przyjęty przez Komisję Europejską punkt widzenia opierał się na założeniu, że na rynku pasażerskich przewozów kolejowych mogą działać dwa rodzaje podmiotów: przedsiębiorstwa kolejowe dysponujące niezbędnymi zasobami zarówno osobowymi, jak i materialnymi do realizacji przewozów kolejowych oraz operatorzy transportowi, świadczący dokładnie takie same usługi jak przedsiębiorstwa ko-

² Większość przewozów pasażerskich jest nierentowna (cecha ta odróżnia rynek kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych) i jest realizowana w oparciu o umowy o świadczenie usług publicznych, przewidujące przekazywanie przewoźnikom stosownych rekompensat. Rekompensowanie przez władze publiczne kosztów kilku bezpośrednio konkurujących ze sobą na etapie realizacji usług podmiotów prowadziłoby do zwiększenia kosztów ponoszonych przez każdego z nich, a w konsekwencji do wzrostu wysokości rekompensat wypłacanych przez władze publiczne, nie wiążąc się przy tym z powstaniem żadnych korzyści, a zatem byłoby nieuzasadnione. W tym obszarze rynku pasażerskich przewozów kolejowych modelem właściwym do wprowadzania konkurencji jest model konkurencji o rynek.

³ Zob. M. Będkowski-Kozioł, *Wpływ amerykańskiej doktryny „essential facilities” na rozwój europejskiego prawa antymonopolowego – zarys problematyki na tle poglądów doktryny niemieckiej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2000, nr 12, s. 5. Jak wskazuje Marek Szydło (*Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, Lex nr 114456), w ten sam sposób zdefiniowała urządzenia kluczowe Komisja Europejska w obwieszczeniu o stosowaniu zasad konkurencji w porozumieniach o dostępie w sektorze telekomunikacyjnym (Dz.Urz. WE 1998 C 265/2).

⁴ Wyrok SPI z dnia 15 września 1998 r. w sprawach połączonych T-374/94, T-375/94, T-384/94 oraz T-388/94 *European Night Services Ltd (ENS), Eurostar (UK) Ltd., uprzednio European Passenger Services Ltd. (EPS), Union internationale des chemins de fer (UIC), NV Nederlandse Spoorwegen (NS) i Société nationale des chemins de fer français (SNCF) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*; Zb. Orz. 1998, s. II-03141, pkt 215-218.

lejowe, z tym, że nabywający konieczne do wykonywania pasażerskich przewozów kolejowych usługi kolejowe (lokomotywy, wagony, załogi itp.) od przedsiębiorstw kolejowych. ENS był, w opinii Komisji, operatorem transportowym⁵. W omawianej decyzji Komisja uznała, że strony trzecie mogły mieć utrudniony dostęp do rynku właściwego z powodu istnienia szczególnych relacji pomiędzy ENS i tworzącymi go przedsiębiorstwami kolejowymi, stawiających innych operatorów w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej w zakresie dostępu do koniecznych usług kolejowych⁶. Komisja założyła, że rynek pasażerskiego transportu kolejowego jest podzielony na dwie części: rynek wyższego rzędu – rynek świadczenia usług kolejowych (zapewnianie tras przejazdu, dostarczanie lokomotyw, załóg pociągów) oraz rynek niższego rzędu – rynek przewozów kolejowych, na którym operatorzy, tacy jak ENS, działają obok przedsiębiorstw kolejowych. Według decyzji Komisji, przedsiębiorstwa tworzące ENS mogły nadużyć swojej pozycji dominującej na rynku wyższego rzędu poprzez odmowę udostępnienia stronom trzecim, przedsiębiorstwom konkurującym z ENS na rynku niższego rzędu, koniecznych do realizacji przewozów usług kolejowych. W celu oceny prawidłowości ustaleń dokonanych przez Komisję Trybunał musiał udzielić odpowiedzi m.in. na pytanie, czy usługi świadczone na rzecz ENS przez przedsiębiorstwa kolejowe tworzące ten podmiot mogą być klasyfikowane jako „kluczowe” (*necessary essential facilities*). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, dany produkt lub usługa może być klasyfikowana jako „kluczowa”, jeśli nie istnieje rzeczywisty lub potencjalny jej substytut⁷, ze względu na ich szczególną charakterystykę (horrendalne koszty, czas potrzebny na wytworzenie) nie jest możliwa ich duplikacja⁸ przez konkurentów podmiotu znajdującego się w ich posiadaniu na rozsądnych (wykonalnych) warunkach. Trybunał uznał, że ani ENS, ani przedsiębiorstwa kolejowe, które utworzyły ENS, nie były w posiadaniu urządzeń lub usług, które mogłyby być klasyfikowane jako „kluczowe”. Trybunał nie zgodził się z poglądem Komisji Europejskiej, że na rynku pasażerskich przewozów kolejowych działają dwie grupy podmiotów (operatorzy i przedsiębiorstwa kolejowe), zauważając, że w stanie, w jakim wówczas funkcjonował rynek pasażerskich przewozów kolejowych, operatorzy transportowi nie odgrywali żadnej roli na tym rynku. Jak twierdzili skarżący, decyzja Komisji nie zawierała żadnej analizy wykazującej, że lokomotywy będące jej przedmiotem były konieczne lub „kluczowe”. Z treści decyzji Komisji nie wynikało bowiem, że strony trzecie nie mogłyby nabyć ich bezpośrednio od producentów lub pośrednio przez wynajęcie ich od innych przedsiębiorstw. Jak zauważyli skarżący, jakiegokolwiek przedsiębiorstwo zainteresowane realizacją tych samych usług, co ENS, mogło swobodnie kupić lub wynająć lokomotywy na rynku. Dodatkowo, umowy o udostępnienie lokomotyw zawierane pomiędzy przedsiębiorstwami kolejowymi, które utworzyły ENS, a ENS nie zawierały

⁵ Pkt 147 orzeczenia.

⁶ Pkt 149 orzeczenia.

⁷ Pkt 208 orzeczenia i cytowane tam orzecznictwo.

⁸ Pkt 209 orzeczenia.

żadnych praw wyłącznych na rzecz ENS. A zatem każde z tych przedsiębiorstw kolejowych mogło swobodnie udostępniać lokomotywy podmiotom trzecim, nie tylko ENS. Trybunał podkreślił także, że Komisja nie negocjowała, że podmioty trzecie mogą swobodnie nabyć lub wynająć lokomotywy na rynku, ograniczając się do stwierdzenia, że w praktyce możliwość taka była czysto teoretyczna i w rzeczywistości tylko przedsiębiorstwa, które utworzyły ENS, posiadały w momencie wydawania decyzji Komisji takie lokomotywy. Argument ten był zdaniem Trybunału nie do zaakceptowania. Fakt, że przedsiębiorstwa te jako pierwsze na rynku nabyły odpowiednie lokomotywy, nie oznacza, że inne podmioty nie były w stanie tego uczynić⁹.

Komisja Europejska w decyzji z 27 sierpnia 2003 r.¹⁰ uznała tabor (lokomotywy) za *de facto* stanowiący *essential facilities*¹¹. Decyzja ta dotyczyła skargi wniesionej przez niemieckie przedsiębiorstwo kolejowe GVG na działanie włoskiego narodowego przedsiębiorstwa kolejowego FS, które odmówiło temu pierwszemu m.in. dostępu do trakcji koniecznej do realizacji kolejowych przewozów międzynarodowych pomiędzy różnymi punktami w Niemczech i Mediolanem. Należy podkreślić, że analiza Komisji Europejskiej dotyczyła rynku usług trakcyjnych, a nie rynku taborowego. Jak wyjaśniła Komisja Europejska, rynek usług trakcyjnych różni się od rynku zakupu i wynajmu taboru kolejowego. Usługi trakcyjne mogą być świadczone wyłącznie przez przedsiębiorstwa kolejowe posiadające stosowną licencję, natomiast tabor może być dostarczany przez producentów i inne podmioty. Usługi te nie są substytutami, ponieważ usługa trakcyjna, oprócz dostarczenia taboru, polega na zapewnieniu jego obsługi (maszyniści), naprawy i konserwacji, a także odpowiedniego zaplecza utrzymaniowego¹². Te dodatkowe elementy są niezbędne do zapewnienia ciągłości świadczenia rozkładowych przewozów pasażerskich. Rynek dostarczania usług trakcyjnych jest rynkiem wyższego rzędu w stosunku do rynku świadczenia określonych usług przewozowych¹³. Komisja zaznaczyła, że usługa trakcyjna może być zapewniona samodzielnie, na zasadzie *in-house*, przez dany podmiot (własne lokomotywy i pracownicy) lub wynajęta od innego przedsiębiorstwa kolejowego¹⁴. Wyciągając wnioski z przywołanej decyzji, trzeba mieć na względzie, że opierała się ona na wielu specyficznych czynnikach i cechach konkretnej sprawy, np. liczbie i charakterystyce lokomotyw koniecznych do realizacji

⁹ Pkt 215-216 orzeczenia.

¹⁰ Decyzja Komisji COMP/37.685 GVG/FS.

¹¹ Zob. podobnie A. de Hauteclouque, *Market Building through Antitrust: Long-term Contract Regulation in EU Electricity Market*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013, s. 124-125; K. Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford University Press, 2013, s. 122; J.-M. Glachant, D. Finon, A. De Hauteclouque (red.), *Competition, Contracts and Electricity Markets: A New Perspective*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2011, s. 262.

¹² Pkt 54 decyzji.

¹³ Pkt 52 decyzji.

¹⁴ Pkt 51 decyzji.

przewozów¹⁵. Istotne znacznie miało również to, że FS były aktywne zarówno na rynku usług przewozowych, jak i na rynku usług trakcyjnych¹⁶.

Obecnie sytuacja na rynku pasażerskich przewozów kolejowych jest zupełnie inna niż w momencie wydawania orzeczenia w sprawie ENS. Obecnie Sąd nie mógłby już negocjować, że na rynku działają zarówno klasyczne przedsiębiorstwa kolejowe, jak i operatorzy kolejowi. W niektórych państwach model, w którym przewozy są realizowane przez operatorów, jest wręcz zasadniczym sposobem organizacji rynku (np. Wielka Brytania). Rozwiązanie takie wydaje się preferowane przez Komisję Europejską. Przy takim postrzeganiu rynku transportu pasażerskiego można nawet pokusić się o twierdzenie, porównując klasyczne przedsiębiorstwa kolejowe, które, oprócz prowadzenia działalności przewozowej, zajmują się udostępnianiem taboru kolejowego, z operatorami kolejowymi, że ci pierwsi mają charakter przedsiębiorstw pionowo zintegrowanych¹⁷, ponieważ działają na dwóch rynkach powiązanych – rynku świadczenia usług przewozowych i rynku udostępniania taboru. Uwzględniając fakt, że nie można przyjąć generalnego założenia, iż nie istnieje możliwość duplikacji taboru kolejowego (pozyskania taboru na rynku), trudno jest zakwalifikować tabor kolejowy jako klasyczne *essential facilities*. Kwalifikacja taka możliwa jest tylko w niektórych, szczególnych przypadkach. Jednakże konieczność posiadania taboru kolejowego stanowi barierę dostępu do rynku pasażerskich przewozów kolejowych, szczególnie widoczną i silną w przypadku wprowadzenia modelu konkurencji o rynek (proponowanego przez prawodawcę unijnego *de facto* w odniesieniu do przeważającej części przewozów), na obecnym etapie rozwoju rynku mogącą skutkować nawet całkowitym zniweczeniem wysiłków prawodawcy unijnego, zupełnie pozbawiając skuteczności przyjęte przez niego rozwiązania. Znaczenie tej bariery może być dodatkowo wzmacniane przez zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe w celu zahamowania rozwoju konkurencji, choćby poprzez nieudostępnianie zbędnego dla ich działalności taboru kolejowego innym przewoźnikom. Jednakże w przyszłości, wraz z dalszą reorganizacją rynku pasażerskiego transportu kolejowego, wprowadzeniem odpowiednich rozwiązań prawnych i rozwojem rynku udostępniania pojazdów trakcyjnych, bariera ta może zostać ograniczona lub nawet całkowicie wyeliminowana.

¹⁵ Miało to istotne znaczenie dla wykazania faktycznego braku realnej alternatywy wobec wykorzystania taboru FS.

¹⁶ Co ciekawe, zarówno powyższe orzeczenie Sądu, jak i decyzja Komisji Europejskiej dotyczyły przewozów komercyjnych, a nie świadczonych jako usługa publiczna. Warto to podkreślić, ponieważ rozwiązania obecnie proponowane przez Komisję Europejską w ramach tzw. czwartego pakietu kolejowego dotyczą wyłącznie przewozów o charakterze usługi publicznej.

¹⁷ Przez przedsiębiorstwa pionowo zintegrowane należy rozumieć przedsiębiorstwa, które działają w kilku fazach procesu gospodarczego (produkcyjno-usługowego) w danym sektorze – w jednym organizmie (w sensie ekonomiczno-prawnym), bez jakiegokolwiek rozdzielenia, następuje połączenie działalności na kilku różnych rynkach (M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 256-257).

4. Dysponowanie taborom jako bariera dostępu do rynku pasażerskich przewozów kolejowych

Jak zauważa Marek Szydło, „bariery w dostępie do rynku są to określone czynniki, które uniemożliwiają lub też przynajmniej istotnie utrudniają przedsiębiorcom wejście na dany rynek i skuteczne tam konkurowanie z innymi przedsiębiorcami. Bariery te mogą mieć charakter prawny bądź ekonomiczny”¹⁸. Kwestia dysponowania przez przedsiębiorstwa kolejowe taborom niezbędnym do świadczenia usług stanowi istotną barierę w rozwoju konkurencji na rynku pasażerskiego transportu kolejowego. Jak zauważyła Komisja Europejska w notatce *Europejskie koleje: wyzwania na przyszłość*¹⁹, nowe podmioty chcące rozpocząć działalność na rynku pasażerskich przewozów kolejowych napotykały trudności związane m.in. z dostępem do taboru kolejowego. W co najmniej 8 państwach członkowskich właścicielami taboru kolejowego są zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe, które nie chcą lub nie mogą go udostępniać innym przewoźnikom. Nierzadko przedsiębiorstwa te wolą złomować zbędny dla ich działalności tabor niż umożliwić korzystanie z niego innym podmiotom. Tabor kolejowy jest bardzo drogi i w dodatku amortyzuje się przez długi czas (30-40 lat), zazwyczaj znacznie dłuższy niż okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych²⁰. Oznacza to, że decyzje dotyczące inwestycji w tabor kolejowy są krytycznymi decyzjami o charakterze długoterminowym dla każdego przedsiębiorstwa kolejowego²¹. Jak zauważa Benedict Peter, operator nie ma gwarancji, że zostanie ponownie wybrany do świadczenia usług publicznych, a nawet jeśli tak się stanie, organizator może zażądać wprowadzenia nowego taboru. Wprowadzenie posiadanego taboru do obsługi innych regionów (tras) może się okazać niemożliwe nawet wtedy, gdy dany organizator dopuści realizację usług z wykorzystaniem używanego taboru, albowiem wymagania co do jego wyposażenia mogą nie odpowiadać standardowi taboru, jakim już dysponuje operator²². W większości przypadków tabor jest przystosowany do specyficznych warunków technicznych i potrzeb handlowych występujących na konkretnych trasach lub sieci (można w tym

¹⁸ M. Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej w prawie konkurencji*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, Lex.

¹⁹ Bruksela, 30 stycznia 2013 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-45_pl.htm (1 czerwca 2014).

²⁰ Notatka *Europejskie koleje: wyzwania na przyszłość*, Bruksela, 30 stycznia 2013 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-45_pl.htm, s. 8-9 (1 czerwca 2014).

²¹ G. Alexandersson, *To have and have not – Railway market opening and the availability of rolling stock*, http://fudinfo.trafikverket.se/fudinfoexternwebb/Publikationer/Publikationer_001401_001500/Publikation_001460/Rolling%20stock%20and%20railway%20market%20opening.pdf, s. 2 (1 czerwca 2014).

²² B. Peter, *Railway reform in Germany: Restructuring, Service Contracts, and Infrastructure Charges*, Berlin 2008, http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2008/1870/pdf/peter_benedikt.pdf, s. 23 oraz 121–122 (1 czerwca 2014).

zakresie wskazać chociażby na różnice w szerokości toru²³ czy systemie²⁴ elektryfikacji sieci²⁵. W przypadku przetargów na świadczenie usług publicznych (model konkurencji o rynek) w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych, bez wprowadzenia stosownych mechanizmów, operatorzy (w szczególności niedysponujący tabor) musieliby kalkulować ryzyko związane z nierozliczoną wartością taboru kolejowego na koniec okresu obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych w ramach oferty składanej w postępowaniu przetargowym. Podnosiłoby to koszty realizacji usług publicznych, a ponadto dawałoby przewagę zasiedziałym przedsiębiorstwom kolejowym, posiadającym już własny tabor, które byłyby w stanie składać korzystniejsze oferty. Najprawdopodobniej skutkowałoby to tym, że tylko takie przedsiębiorstwa decydowałoby się na składanie ofert w przetargach, co nie byłoby dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia rozwoju konkurencji w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych²⁶. Dodatkowo należy zauważyć, że mniejsze, dopiero wchodzące na rynek, przedsiębiorstwa kolejowe znajdują się w mniej korzystnym położeniu niż duże, zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe także dlatego, iż te ostatnie, ze względu na skalę dokonywanych zakupów, zazwyczaj mogą liczyć na lepsze warunki zakupu taboru niż mali, rozpoczynający działalność przewoźnicy²⁷. Co więcej, w celu zagwarantowania niezawodności przewozów przedsiębior-

²³ Tory kolejowe w państwach UE mają różną szerokość. Standardowa szerokość toru wynosi 1435 mm, linie o takim rozstawie nazywa się normalnotorowymi. Ten rozstaw szyn stosowany jest w większości kolei świata. Linie szerokotorowe to linie o szerokości toru większej niż 1435 mm, np. 1520 mm w Rosji i krajach byłego ZSRR (a zatem także w niektórych państwach członkowskich UE), 1600 mm w Irlandii, 1676 mm w Hiszpanii i Portugalii. Linie o szerokości toru mniejszej niż 1435 mm to linie wąskotorowe. Buduje się je tam, gdzie ze względu na natężenie ruchu, warunki terenowe, koszty budowy i eksploatacji, linie normalnotorowe byłyby nieopłacalne (P. Zalewski, P. Siedlecki, A. Drewnowski, *Technologia transportu kolejowego*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 2004, s. 24). Linie wąskotorowe w zdecydowanej większości straciły już gospodarcze znaczenie. Wciąż poważnym problemem jest też brak standaryzacji taboru, który w różnych zakątkach Europy różni się prawie tak, jak stroje regionalne. Jak zauważa Gunnar Alexandersson, powoduje to, że okres od zamówienia taboru do jego wprowadzenia do eksploatacji jest zazwyczaj długi i wynosi przeciętnie od 3 do 4 lat. Do okresu tego należy ponadto dodać, w większości przypadków, czas trwania procedury o udzielnie zamówienia publicznego, G. Alexandersson, wyd. cyt., s. 2.

²⁴ Różnice dotyczą wykorzystania prądu stałego lub zmiennego oraz zastosowanego napięcia.

²⁵ Commission staff working document Impact assessment Accompanying the documents Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, as regards the opening of the market for domestic passenger transport services by rail and the governance of the railway infrastructure, Part 1, Bruksela, SWD(2013) 10, s. 36-37; [http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/01/doc/swd\(2013\)-10-part1.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/01/doc/swd(2013)-10-part1.pdf) (1 czerwca 2014).

²⁶ Notatka..., s. 8.

²⁷ JASPERS Horizontal Task Outputs – Working Paper 2, *Funding Regional Passenger Rail Rolling Stock Example of the Czech Republic*, s. 17.

stwo kolejowe musi zawsze dysponować nadwyżką pojazdów kolejowych względem planowanego zakresu ruchu²⁸. Dla zobrazowania skali omawianego problemu warto zauważyć, że na przykład w Niemczech zasiedziały operator kolejowy wygrał 58% wszystkich przetargów na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych pomiędzy 2006 a 2010 r., przy czym we wszystkich dostęp do taboru kolejowego był decydującym czynnikiem jego powodzenia²⁹. Jak zauważyła Komisja, dostęp do taboru kolejowego jest niezbędny zarówno do urzeczywistnienia konkurencji w formule modelu konkurencji o rynek, jak i w formule modelu konkurencji na rynku. W przywołanej powyżej notatce Komisja stwierdziła, że problemy związane z dostępem do taboru kolejowego są ważnym czynnikiem ograniczającym możliwość świadczenia przez nowe podmioty usług komercyjnych, jak i przystępowania przez nie do przetargów ogłaszanych przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych³⁰. Choć konieczność posiadania taboru kolejowego stanowi barierę dostępu do rynku pasażerskich przewozów kolejowych w ogóle, to, do czego odniosę się szczegółowo dalej, uwidacznia się ona, w opinii Komisji, w szczególności w przypadku przewozów o charakterze usługi publicznej i modelu konkurencji o rynek.

5. Rozwiązania służące ograniczeniu bariery dostępu do rynku pasażerskiego transportu kolejowego w postaci konieczności dysponowania przez przedsiębiorstwa kolejowe własnym taborem

Ze względu na opisaną powyżej barierę wejścia na rynek pasażerskich przewozów kolejowych samo otwarcie tego rynku na konkurencję, w szczególności w przypadku zastosowania modelu konkurencji o rynek, nie doprowadzi do faktycznego rozwoju konkurencji, ponieważ wykonywaniem działalności na tym rynku będą zainteresowani wyłącznie zasiedzali operatorzy kolejni, dysponujący własnym taborem kolejowym. W związku z tym państwa, które podjęły decyzję o rzeczywistym wprowadzeniu konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych, wprowadziły różne rozwiązania służące zniesieniu bariery dostępu do rynku pasażerskich przewozów kolejowych w postaci konieczności dysponowania przez operatora taborem niezbędnym do realizacji przewozów. Rozwiązania te zasadniczo sprowadzają się do przejścia przez władze publiczne, odpowiedzialne za organizację publicznego transportu zbiorowego, od przedsiębiorstw kolejowych (operatorów) zadań związanych z finansowaniem za-

²⁸ M. Zajfert, *Dostęp do taboru kolejowego barierą rozwoju rynku transportu kolejowego w Polsce*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2013, nr 4(2), s. 93.

²⁹ Commission staff working document Impact assessment Accompanying the documents..., s. 35.

³⁰ Notatka..., s. 9.

kupu lub zadań związanych jednocześnie z zakupem i finansowaniem taboru kolejowego, a niekiedy także jego utrzymaniem. Stosowane w tym zakresie rozwiązania są nie tylko jednym z narzędzi regulacji rynku transportu kolejowego, lecz nierzadko, w szczególności gdy wiążą się z powstaniem nowego rynku w sektorze kolejowym (ryнку usług trakcyjnych, taborowego), wymagają aktywnego działania ze strony władz publicznych. Można w tym względzie przywołać doświadczenia Wielkiej Brytanii, Szwecji czy Niemiec. Warto przy tym zaznaczyć, że tylko rozwiązania brytyjskie mają charakter systemowy.

W Niemczech podobnie jak w Polsce jedynym właścicielem taboru, po dokonaniu przekształceń w sektorze transportu kolejowego, stały się spółki należące do grupy Deutsche Bahn. W związku z tym, aby zapewnić rzeczywistą konkurencję na etapie wyboru przedsiębiorstw realizujących przewozy o charakterze usług publicznych, tj. umożliwić złożenie ofert przez przedsiębiorstwa nienależące do grupy Deutsche Bahn (model konkurencji o rynek), niektóre kraje związkowe zaczęły stosować rozwiązania służące wyrównaniu warunków konkurencji pomiędzy oferentami dysponującymi i niedysponującymi taborrem. W Niemczech zastosowano następujące rozwiązania:

- stworzenie własnego zasobu pojazdów przez niektóre landy (tzw. *poole taborowe*), wykorzystywanych do realizacji przewozów na ich terytorium;
- wprowadzenie gwarancji przejęcia taboru przez kolejny podmiot świadczący usługi – w tym przypadku umowa o świadczenie usług publicznych określa zasady przejęcia taboru przez kolejnego operatora wybranego do realizacji przewozów;
- wprowadzenie rozwiązania polegającego na zaoferowaniu przez organizatora przejęcia taboru kolejowego od przedsiębiorstwa świadczącego usługi publiczne po zakończeniu okresu obowiązywania umowy o świadczenie tych usług, po cenie ustalonej *ex ante* (odpowiadającej wartości taboru w momencie wygaśnięcia umowy), jeśli operator ten nie zostanie ponownie wybrany do realizacji usług;
- udzielanie operatorom wsparcia na zakup taboru kolejowego³¹.

Również w Szwecji zdecydowano się na wprowadzenie pewnych rozwiązań w omawianym zakresie. Usługi regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych w tym kraju klasyfikowane są jako usługi publiczne. Za ich organizację odpowiadają władze regionalne – 21 regionów terytorialnych (szwedzkie *län*). Władze te powierzają świadczenie usług z zastosowaniem procedur przetargowych (model konkurencji o rynek). W celu zapewnienia rzeczywistej konkurencji na etapie wyboru przewoźników realizujących usługi publiczne utworzyły one własny zasób pojazdów kolejowych – Transitio AB. Podmiot ten jest odpowiedzialny za nabywanie i utrzymanie nowego taboru kolejowego niezbędnego do świadczenia usług w tych regionach. Ponadto niektórzy organizatorzy posiadają własne floty pojazdów³².

³¹ B. Peter, wyd. cyt., s. 88.

³² JASPERS Horizontal Task Outputs..., s. 50; G. Alexandersson, wyd. cyt., s. 7.

W Wielkiej Brytanii operatorzy pasażerskich przewozów kolejowych, co do zasady, nie posiadają własnego taboru kolejowego. Tabor byłego państwowego monopolisty (British Rail) przeznaczony do realizacji przewozów pasażerskich, został podzielony pomiędzy trzy utworzone w 1994 r. przedsiębiorstwa udostępniające tabor przewoźnikom pasażerskim, tzw. ROSCOs (*rolling stock leasing companies*). Uznano, że utworzenie trzech przedsiębiorstw udostępniających tabor to minimum konieczne do stworzenia konkurencji w zakresie dostarczania taboru przedsiębiorstwom operatorskim. W trakcie podziału taboru pomiędzy ROSCOs starano się zapewnić, aby każde z przedsiębiorstw posiadało racjonalnie zróżnicowaną flotę pojazdów i jednocześnie, jeżeli było to możliwe, aby porównywalna flota pojazdów była alokowana do różnych przedsiębiorstw. Większe floty jednego typu pojazdów zostały podzielone pomiędzy dwa lub trzy przedsiębiorstwa, podczas gdy mniejsze zostały alokowane wyłącznie do jednego. W 1996 r. wszystkie trzy przedsiębiorstwa wynajmujące tabor zostały sprywatyzowane³³. Brytyjski regulator rynku kolejowego w raporcie dotyczącym funkcjonowania rynku taborowego wskazał, że miały miejsce sytuacje, w których ROSCOs potencjalnie mogły nadużywać znaczącej pozycji rynkowej³⁴.

W Polsce, po reformie sektora transportu kolejowego, tabor byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP stał się własnością spółek powstałych na podstawie ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe³⁵. Tabor ten jest w znacznym stopniu przestarzały i wyeksploatowany, stąd w dużej części podlega i będzie podlegać wymianie. W chwili obecnej zakup i modernizacja pasażerskiego taboru kolejowego w Polsce jest finansowana przede wszystkim ze środków publicznych, w tym ze środków funduszy UE. Dofinansowanie jest przekazywane bezpośrednio przewoźnikowi lub organizatorowi, który następnie udostępnia go (odpłatnie bądź nieodpłatnie) operatorowi realizującemu przewozy. Przekazywanie dofinansowania organizatorowi, który pozostaje właścicielem taboru, jest o tyle lepszym rozwiąza-

³³ Raport brytyjskiej Komisji Konkurencji *Rolling stock leasing market investigation* wydany w dniu 7 kwietnia 2009 r., s. 28-30. Przedsiębiorstwa udostępniające tabor nie są wprost poddane regulacji ze strony państwa, wpływają na nie jednakże działania regulacyjne podejmowane wobec innych podmiotów prowadzących działalność na rynku transportu kolejowego. Jednocześnie przedsiębiorstwa te stosują się, w swoich kontaktach z przedsiębiorstwami operatorskimi, do stworzonych przez siebie kodeksów dobrych praktyk (*Code of Practice*), zgodnie z którymi przedsiębiorstwa operatorskie powinny być traktowane w sposób uczciwy i niedyskryminacyjny. Kodeksy dobrych praktyk zostały wprowadzone w 2000 r. w związku z raportem brytyjskiego regulatora rynku transportu kolejowego dotyczącego funkcjonowania rynku taborowego. Każde z przedsiębiorstw udostępniających tabor posiada własny kodeks dobrych praktyk, niemniej jednak są one sformułowane w sposób bardzo podobny, istnieją pomiędzy nimi jedynie niewielkie różnice. W ramach kodeksów przedsiębiorstwa te dobrowolnie zobowiązują się do stosowania ich postanowień. Są one zbiorem norm etycznych, wyznaczających reguły postępowania zgodnie z zachowaniem wartości charakterystycznych dla konkretnego działu gospodarki. Nie zawierają one żadnych mechanizmów przymusu.

³⁴ Tamże, s. 32-33, oraz załącznik nr 2.2, s. A2(2)-3; G. Alexandersson, wyd. cyt., s. 4.

³⁵ Dz.U. nr 84, poz. 948 z późn. zm.

niem, że nawet jeśli obecnie dane usługi są powierzane bezpośrednio, z pominięciem jakichkolwiek procedur konkurencyjnych, to w przyszłości organizator może podjąć decyzję o wprowadzeniu modelu konkurencji o rynek i wykorzystać tabor, którym dysponuje, jako narzędzie zapewnienia rzeczywistej konkurencji na etapie wyboru operatora realizującego przewozy. Jest to tym korzystniejsze, jeśli wziąć pod uwagę obecną inicjatywę legislacyjną Komisji Europejskiej, która może wymusić zmianę dotychczasowego zachowania organizatorów. Można w tym zakresie zwrócić uwagę na przypadek województwa kujawsko-pomorskiego, w którym usługi pasażerskiego transportu kolejowego są świadczone przez wybrany w przetargu podmiot prywatny. Jak podkreślono w raporcie UOKiK „Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce”³⁶, zasadniczym powodem zainteresowania podmiotu prywatnego realizacją tych usług było udostępnienie operatorowi przez samorząd województwa 13 szynobusów stanowiących jego własność³⁷.

6. Rozwiązania proponowane przez Komisję Europejską

W styczniu 2013 r. Komisja Europejska zaproponowała daleko idące zmiany mające pobudzić innowacyjność w europejskim sektorze kolejowym (tzw. czwarty pakiet kolejowy). Zasadniczym elementem jest otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję przy zastosowaniu rozwiązań należących do obu wskazanych powyżej modeli (modelu konkurencji na rynku w odniesieniu do przewozów komercyjnych i modelu konkurencji o rynek w odniesieniu do usług publicznych)³⁸.

³⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 39-40, http://www.uokik.gov.pl/analizy_rynkul2.php (1 czerwca 2014).

³⁷ Wydaje się, że obecnie również Polska dąży do wprowadzenia rozwiązań służących zniwelowaniu bariery dostępu do rynku pasażerskiego transportu kolejowego w postaci niedysponowania przez podmioty zainteresowane wejściem na ten rynek odpowiednim taborom. Wyrazem tych dążeń są w szczególności postanowienia zawarte w projekcie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, w którym wskazano, że w sektorze kolejowym beneficjentami będą m.in. spółki powołane specjalnie w celu prowadzenia działalności polegającej na wynajmowaniu/leasingu taboru kolejowego (tzw. ROSCO – *rolling stock leasing companies*), (projekt dostępny pod adresem: http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/POIS_2014_2020_08012014.pdf, s. 71-72, 1 czerwca 2014), czy zaangażowanie kapitałowe Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. w tego typu spółkę.

³⁸ W tym celu Komisja opracowała projekt zmiany rozporządzenia nr 1370/2007 dotyczącego świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym, obejmujący wprowadzenie obowiązku powierzenia umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym w drodze procedur konkurencyjnych, oraz projekt zmiany dyrektywy nr 2012/34 mający na celu zapewnienie otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej dla świadczenia pasażerskich przewozów kolejowych. Projekty aktów prawnych składające się na tzw. „czwarty pakiet kolejowy” dostępne są pod adresem: http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.htm (1 czerwca 2014).

Jak wskazałem, bariera dostępu do rynku pasażerskich przewozów kolejowych w postaci konieczności dysponowania przez przewoźnika taborom kolejowym może uczynić zaproponowane rozwiązania nieskutecznymi. Ponadto państwa członkowskie mogą być zachęcane do wprowadzania presji konkurencyjnej w sektorze transportu kolejowego w celu podniesienia jego efektywności, jednakże poprzestanie na wprowadzaniu wyłącznie środków krajowych doprowadziłoby do pozostawienia znacznego zróżnicowania rozwiązań zastosowanych w poszczególnych państwach, zapobiegających powstaniu prawdziwej, transgranicznej konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych³⁹. Biorąc to pod uwagę, Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie odpowiednich rozwiązań w analizowanym zakresie w projekcie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 1370/2007⁴⁰. Zgodnie z tym projektem, państwa członkowskie (organizatorzy), w zgodzie z przepisami o pomocy publicznej, powinny podjąć wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia efektywnego i niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru kolejowego operatorom zainteresowanym świadczeniem usług pasażerskiego transportu kolejowego na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych. Jeśli na danym rynku właściwym nie istnieją podmioty udostępniające tabor (*rolling stock leasing companies*) wszystkim operatorom świadczącym usługi publiczne w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego na niedyskryminacyjnych i realistycznych (wykonalnych) z ekonomicznego punktu widzenia warunkach, państwa członkowskie powinny zapewnić, że ryzyko związane z wartością rezydualną taboru (wartością taboru po zakończeniu umowy o świadczenie usług publicznych) będzie ponoszone przez właściwe organy (organizatorów), zgodnie z zasadami dotyczącymi pomocy publicznej, wówczas gdy operator zamierzający i będący w stanie przystąpić do przetargu o świadczenie pasażerskich przewozów kolejowych (o charakterze usługi publicznej) zwróci się o to w celu umożliwienia mu udziału w tym przetargu. Właściwe organy mogą spełnić powyższy wymóg w następujący sposób:

- samodzielnie nabyć tabor niezbędny do wykonywania pasażerskich przewozów kolejowych w ramach umowy o świadczenie usług publicznych w celu udostępnienia go operatorowi wybranemu do realizacji tych przewozów po cenie rynkowej lub jako część (element) umowy o świadczenie usług publicznych⁴¹;

³⁹ Commission staff working document Impact assessment Accompanying..., s. 41.

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.Urz. UE 2007 L 315/1.

⁴¹ Negatywną konsekwencją tego rozwiązania będzie uniemożliwienie wykorzystywania przez przedsiębiorstwa kolejowe taboru jako elementu swojej strategii przetargowej. Na przykład w Holandii jednym z pozytywnych efektów wprowadzenia przetargów na świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych były innowacyjne rozwiązania w zakresie taboru – obniżające koszty realizacji przewozów. Może to także zniechęcać przedsiębiorstwa kolejowe do utrzymywania starego taboru i jego modernizacji (Commission staff working document Impact assessment Accompanying..., s. 95).

- zapewnić gwarancję służącą finansowaniu taboru niezbędnego do wykonywania pasażerskich przewozów kolejowych w ramach umowy o świadczenie usług publicznych po cenie rynkowej lub jako część (element) tej umowy; gwarancja taka może pokrywać ryzyko wartości rezydualnej taboru przy poszanowaniu zasad dotyczących pomocy publicznej, jeśli mają one zastosowanie;
- zobowiązać się w umowie o świadczenie usług publicznych do przejęcia taboru po zakończeniu okresu jej obowiązywania po jego cenie rynkowej⁴².

Uwzględniając, że sytuacja i potrzeby mogą się różnić w poszczególnych państwach członkowskich, projektowane przepisy pozostawiają państwom członkowskim szeroką swobodę w zakresie wyboru rozwiązania najlepiej służącego osiągnięciu założonego celu, przy czym wskazują na najczęściej stosowane w praktyce rozwiązania⁴³. W dwóch ostatnich przypadkach właściwe organy powinny mieć prawo wymagania od operatora przekazania taboru po wygaśnięciu umowy o świadczenie usług publicznych nowemu podmiotowi wybranemu do realizacji przewozów. Właściwy organ może zobowiązać nowego operatora do przejęcia taboru. Przejęcie taboru powinno odbyć się po jego wartości rynkowej. W przypadku zastosowania tego rozwiązania właściwy organ powinien udostępnić w ramach dokumentacji przetargowej szczegółową informację dotyczącą kosztów utrzymania i stanu taboru. Należy zaznaczyć, że proponowane przez Komisję rozwiązania mogą stanowić poważne obciążenia dla budżetów organizatorów publicznego transportu zbiorowego.

7. Spostrzeżenia dotyczące możliwych do zastosowania rozwiązań

Na tle projektowanych przepisów tzw. czwartego pakietu kolejowego można wysnuć kilka ogólnych spostrzeżeń. Przede wszystkim należy zauważyć, że Komisja zdecydowała się wprowadzić rozwiązania z zakresu regulacji sektorowej służące ograniczeniu bariery dostępu do rynku pasażerskiego transportu kolejowego w postaci dysponowania przez przewoźników niezbędnym do realizacji przewozów taborem wyłącznie w odniesieniu do modelu konkurencji o rynek, jak się wydaje, uznając, iż w odniesieniu do przewozów komercyjnych (model konkurencji na rynku) wystarczające są rozwiązania przewidziane przez ogólne normy prawa konkurencji, np. art. 102 TFUE i wynikający z niego zakaz antykonkurencyjnej odmowy dostaw. Należy postawić pytanie, czy przyjęcie takiej koncepcji jest słuszne i czy nie będzie ona czynić rozwiązań należących do modelu konkurencji na rynku mało efektywnymi. W ocenie skutków zaproponowanych przez Komisję zmian nie przedstawiono szerszych wyjaśnień, poprzestając na wskazaniu, że przedsiębiorstwa bio-

⁴² Dwa ostatnie rozwiązania mogą prowadzić do preferowania przez władze publiczne wykorzystywania taboru o niskiej wartości rezydualnej, tj. starego taboru (tamże, s. 95).

⁴³ Zobacz uzasadnienie do projektu zmiany rozporządzenia nr 1370/2007. Projekt dostępny pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0028:FIN:EN:PDF>, s. 6 (1 czerwca 2014).

jące udział w przetargach na świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym muszą dysponować odpowiednim taborem w konkretnym momencie, natomiast operatorzy świadczący usługi komercyjne (działający w ramach otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej) nie spotykają się z takimi ograniczeniami czasowymi. Wprowadzenie otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej (równego i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej dla wszystkich przewoźników kolejowych zainteresowanych świadczeniem usług komercyjnych) powinno zachęcić przedsiębiorstwa kolejowe do inwestycji w tabor kolejowy, jak również niezbędne zaplecze utrzymaniowe. Ponadto tabor może być częścią strategii biznesowej podmiotów wchodzących na rynek⁴⁴. Należy również podkreślić, że świadczenie usług przez przewoźników komercyjnych, w odróżnieniu od przedsiębiorstw kolejowych działających w ramach służby publicznej, nie jest ograniczone czasowo przez okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych, stąd nie dotyczy ich w takim samym stopniu ryzyko związane z przyszłą wartością taboru i jego finansowaniem. To, jak długo będą oni eksploatować tabor, zależy zasadniczo wyłącznie od ich własnych decyzji gospodarczych, a nie od tego, czy i na jakich warunkach zostanie im ponownie powierzony świadczenie usług publicznych. Niemniej jednak nie istnieją przeszkody, by państwa członkowskie wprowadziły rozwiązania dotyczące udostępniania taboru kolejowego także przewoźnikom komercyjnym. Rozwiązania takie mogą się okazać korzystne z punktu widzenia rozwoju konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych (w zakresie modelu konkurencji na rynku), o ile tabor będzie udostępniany na równych i niedyskryminacyjnych warunkach wszystkim zainteresowanym przewoźnikom i jego udostępnienie nie będzie wiązało się z przysporzeniem poszczególnym przewoźnikom kolejowym korzyści na warunkach ekonomicznych odbiegających od rynkowych. Korzyść taka, faworyzując wybrane przedsiębiorstwa kolejowe, mogłaby bowiem zakłócać konkurencję na rynku pasażerskich przewozów kolejowych, wypaczając ideę omawianych rozwiązań. Dodatkowo należy zauważyć, że propozycje Komisji dotyczące zmiany rozporządzenia nr 1370/2007 koncentrują się na zagadnieniu zapewniania taboru, a nie usługi trakcyjnej⁴⁵, co jak pokazuje omówiona przeze mnie decyzja dotycząca nadużycia pozycji dominującej przez włoskie narodowe przedsiębiorstwo kolejowe FS, może się okazać niewystarczające dla zapewnienia skutecznej konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych. Trzeba jednak przy tym zaznaczyć, że np. kwestia dostępu do niezbędnego zaplecza utrzymaniowego jest zagadnieniem z zakresu dostępu stron trzecich do infrastruktury kolejowej i jako taka jest regulowana

⁴⁴ Commission staff working document Impact assessment Accompanying..., s. 69 oraz 94.

⁴⁵ Tj. polegającej, oprócz dostarczenia samego taboru, na zapewnieniu personelu go obsługującego, naprawy i konserwacji pojazdów, a także odpowiedniego zaplecza utrzymaniowego.

w dyrektywie nr 2012/34⁴⁶. Z racji szczupłości miejsca, nie będę szerzej omawiał tego zagadnienia.

Rozwiązania zaproponowane przez Komisję Europejską sprowadzają się zasadniczo do dwóch sposobów ograniczenia omawianej bariery dostępu do rynku pasażerskiego transportu kolejowego: zapewnienia funkcjonowania na rynku podmiotów zapewniających skuteczny dostęp do taboru kolejowego lub wprowadzenia stosownych mechanizmów niwelujących tę barierę w ramach umów o świadczenie usług publicznych. Pierwsze z rozwiązań można określić jako swoistego rodzaju *unbundling* – rozdzielenie działalności polegającej na świadczeniu usług przewozowych i zapewnianiu taboru kolejowego (w założonym modelu funkcjonowania rynku pasażerskiego transportu kolejowego usługi są świadczone przez operatorów, którzy sami nie dysponują pojazdami trakcyjnymi, lecz korzystają z pojazdów dostarczanych przez podmioty udostępniające tabor, jak w przypadku Wielkiej Brytanii). Organizatorzy muszą zastosować rozwiązania wskazane w projekcie zmiany rozporządzenia nr 1370/2007 (jeśli przedsiębiorstwo chcące wziąć udział w przetargu o to wystąpi) tylko wtedy, gdy na danym rynku właściwym nie istnieją przedsiębiorstwa udostępniające tabor wszystkim operatorom świadczącym usługi publiczne w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego na niedyskryminacyjnych i akceptowalnych ekonomicznie warunkach. Właściwe organy (państwo) mogą, podobnie jak uczyniono to w Wielkiej Brytanii, same utworzyć przedsiębiorstwa udostępniające tabor, co będzie wiązać się z wejściem przez władze publiczne na rynek udostępniania taboru kolejowego lub w niektórych przypadkach wręcz powstaniem takiego rynku. Jak się wydaje, wprowadzenie takiego rozwiązania rozważane jest w Polsce (na co wskazują przywołane przeze mnie postanowienia projektu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 czy działania Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.). Trzeba jednak przy tym mieć na uwadze, że o ile zastosowanie jednego z trzech wskazanych w projekcie zmiany rozporządzenia nr 1370/2007 rozwiązań nie wywołuje samo w sobie większych implikacji w obszarze prawa konkurencji (nie licząc rzecz jasna celu, któremu te rozwiązania służą – wprowadzenie rzeczywistej konkurencji na etapie wyboru przedsiębiorstw świadczących usługi publiczne w pasażerskim transporcie kolejowym), jeśli tylko rozwiązania te pozostają zgodne z przepisami o pomocy publicznej⁴⁷, o tyle powołanie przez władze publiczne przedsiębiorstw prowadzących działalność polegającą

⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE 2012 L 343/32.

⁴⁷ Cena za udostępnienie taboru, gwarancja jego finansowania itp. nie wiążą się z przysporzeniem korzyści przez przedsiębiorstwo kolejowe, ponieważ mają charakter rynkowy (zob. np. projekt komunikatu Komisji – zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, projekt dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_pl.pdf, 1 czerwca 2014) bądź co prawda skutkują przysporzeniem przez niego korzyści, lecz korzyść ta jest uwzględniona w przekazywanej mu rekompensacie z tytułu świadczenia usług publicznych, obliczonej zgodnie z przepisami rozporządzeniem nr 1370/2007.

na udostępnianiu taboru kolejowego ma szersze konsekwencje w zakresie prawa konkurencji, tym bardziej, jeśli przedsiębiorstwa te będą udostępniać tabor zarówno przewoźnikom świadczącym usługi publiczne, jak i wykonującym przewozy komercyjne. Przy czym, jak wskazałem powyżej, przyjęcie takiego rozwiązania może być podyktowane prokonkurencyjną polityką państwa, jak również chęcią racjonalizacji działalności gospodarczej podmiotów udostępniających tabor kolejowy (ograniczenia ich kosztów i zwiększenia ich zysków).

Pojawienie się rynku udostępniania taboru kolejowego jest związane z postępującą liberalizacją sektora transportu kolejowego i harmonizacją obowiązujących w nim standardów technicznych (rozwiązania dotyczące interoperacyjności transportu kolejowego). Wprowadzenie konkurencji w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych powinno doprowadzić do rozwoju tego rynku. Obecnie rynek ten jest jednak jeszcze niedojrzały. Szacuje się, że operatorzy kolejowi działający w UE pozyskują na nim jedynie 10% eksploatowanego taboru⁴⁸. A zatem wydaje się, że państwo, chcąc zapewnić skuteczny dostęp do taboru kolejowego wszystkim podmiotom zainteresowanym prowadzeniem działalności na rynku pasażerskich przewozów kolejowych, przynajmniej obecnie musi podjąć interwencję w celu zniwelowania niedoskonałości w funkcjonowaniu rynku udostępniania pojazdów trakcyjnych, polegającej na istnieniu na nim niewystarczającej liczby podmiotów czy też podmiotów dysponujących niedostateczną liczbą pojazdów kolejowych, by uznać, że zapewniają one dostęp do taboru wszystkim zainteresowanym przewoźnikom na równych i niedyskryminacyjnych warunkach. W praktyce sprowadza się to w szczególności do kapitałowego zaangażowania państwa w działalność na tym rynku. Trzeba jednak pamiętać o zagrożeniach, jakie wiążą się z takim działaniem. Rynek przedsiębiorstw udostępniających tabor jest otwarty na konkurencję, co więcej – nawet na polskim rynku działają już przedsiębiorstwa prowadzące taką działalność. Z usług tych podmiotów korzystały (co prawda w ograniczonym zakresie) m.in. Przewozy Regionalne Sp. z o.o. czy PKP Intercity S.A.⁴⁹ Na tym tle powstaje pytanie, czy interwencja państwa na rynku udostępniania taboru kolejowego nie zahamuje rozwoju konkurencji na tym rynku i nie będzie prowadzić do ograniczenia na nim działalności podmiotów prywatnych na rzecz podmiotów publicznych. Rodzi się też wątpliwość, co do zgodności takiego działania z przepisami o pomocy publicznej⁵⁰.

⁴⁸ Commission staff working document Impact assessment Accompanying..., s. 37 oraz 40.

⁴⁹ Np. w 2010 r. PKP IC S.A., w związku z czasowym deficytem własnych pojazdów trakcyjnych (spowodowanym m.in. licznymi naprawami rewizyjnymi lokomotyw EP09), wyleasingowała od MRCE Dispolok GmbH lokomotywy elektryczne serii E189, potocznie zwane, od ich koloru, „czarnymi wdowami”.

⁵⁰ Nie odnosząc się szerzej do tego zagadnienia, jak również nie oceniając ewentualnej zgodności potencjalnej pomocy publicznej z zasadami rynku wewnętrznego UE (możliwych do zastosowania traktatowych włączeń spod zakazu udzielania pomocy publicznej), można zauważyć, że wykluczenie występowania pomocy publicznej w tego typu przypadkach, co do zasady, jest możliwe jedynie przy spełnieniu tzw. testu inwestora prywatnego. Analizowane działanie byłoby traktowane jako wejście

Warto także zwrócić uwagę na inne problemy, jakie mogą się pojawić w związku z interwencją państwa na rynku udostępniania taboru kolejowego, na przykład w Wielkiej Brytanii działalność ROSCOs z czasem była poddawana krytyce – podnoszono, że niewielka ich liczba powoduje, iż działają w warunkach oligopolu, nie mają interesu w rozwoju systemu kolei jako całości, utrzymują wyższe ceny za udostępnienie taboru niż te, które można by osiągnąć na bardziej konkurencyjnym rynku, jak również nie mają bodźców w zakresie poprawy jakości taboru⁵¹. Również w Niemczech rozwiązania tego typu były niekiedy krytykowane, zwłaszcza dlatego że stawiają one w niekorzystnej pozycji przedsiębiorstwa posiadające własny tabor. Wskazywano, że początkowo przyczyniały się one do rozwoju konkurencji, lecz w pewnym momencie zaczęły ją hamować. Przedsiębiorstwa kolejowe podnosiły, że charakterystyka pociągów jest częścią ich własnej strategii⁵². Niektóre przedsiębiorstwa nie składały ofert w ogłaszanych przetargach, gdyż nie mogły wykorzystywać własnych pojazdów kolejowych, które nie ustępowały flocie zapewnianej przez władze publiczne⁵³.

Jak wskazano w opracowaniu „Funding Regional Passenger Rail Rolling Stock Example of the Czech Republic”, w przypadku podjęcia decyzji o stworzeniu własnego zasobu pojazdów, władze publiczne mogą wybrać pomiędzy jednym z dwóch zasadniczych rozwiązań:

- samodzielnie finansować zakup i nabywać tabor, a następnie udostępniać go przedsiębiorstwom kolejowym świadczącym usługi przewozowe lub
- powierzyć kwestie związane z zakupem, finansowaniem i udostępnianiem taboru przewoźnikom podmiotom prywatnym⁵⁴.

Drugie rozwiązanie niewątpliwie jest bardziej korzystne z punktu widzenia konkurencji, wiązałoby się ono bowiem ze stworzeniem swoistej konkurencji o rynek udostępniania taboru kolejowego i mogłoby wykluczyć lub ograniczyć wskazane powyżej problemy. Wydaje się ono idealne do zastosowania modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, opierającego się na podziale ryzyka pomiędzy stroną publicz-

kapitałowe (zainwestowanie kapitału), czyli nawiązanie relacji wierzyciel – dłużnik. Test ten polega na porównaniu działania inwestora publicznego z działaniem hipotetycznego inwestora prywatnego (rynkowego) znajdującego się w analogicznej sytuacji. W celu wykluczenia możliwości wystąpienia pomocy publicznej należałoby udowodnić, że inwestor prywatny, kierujący się przede wszystkim chęcią maksymalizacji zysku na wniesionym kapitale (to znaczy zainteresowany zarówno zwrotem kwot zainwestowanych, jak i osiągnięciem określonego zysku) zdecydowałby się na analogiczne jak państwo działanie.

⁵¹ D. Hanson, *The What, Why, How and When Competition. Passenger Rail Transport in Britain*, prezentacja z forum „Perspektywy rozwoju kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce, regulacja rynku, a inwestycje przewoźników”, Warszawa, 18 lutego 2010 r.

⁵² B. Peter, wyd. cyt., s. 88.

⁵³ K. Bauer, *Najlepsze praktyki w przetargach na regionalne usługi pasażerskie*, Rynek Kolejowy 2010, nr 1, s. 41; W. Rydzkowski, *Rozwiązania, jakie w kwestii usług publicznych w transporcie kolejowym stosują państwa członkowskie UE, ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii i Niemiec*, Rynek Kolejowy 2007, nr 7–8, s. 64–66; D. Hanson, wyd. cyt.

⁵⁴ JASPERS Horizontal Task Outputs..., s. 17-18.

ną i prywatną. W tym przypadku władze publiczne będą ponosić ryzyko związane z popytem na usługę w postaci udostępniania taboru kolejowego, ponieważ będą gwarantować, że dany tabor będzie wykorzystywany w określonym przedziale czasu przez operatorów wybranych do realizacji usług publicznych. Czas ten powinien być wystarczający do osiągnięcia przez podmiot prywatny odpowiedniego poziomu zwrotu z inwestycji. Podmiot prywatny będzie zaś ponosić ryzyko związane z zakupem i zapewnieniem dostępności taboru. Należy jednak podkreślić, że rozwiązanie takie obecnie nie jest praktycznie stosowane⁵⁵.

Dla pełności obrazu omawianej problematyki, w kontekście polskich uwarunkowań, warto przytoczyć pomysł Michała Zajferta, który proponuje, by przekazać całość taboru Przewozów Regionalnych Sp. z o.o. do dyspozycji właścicieli tej spółki (samorządów województw) oraz powołać spółki udostępniające przewoźnikom kolejowym tabor zbędny dla działalności PKP Cargo S.A. oraz PKP Intercity S.A.⁵⁶ Pomysły tego typu są często dyskutowane zwłaszcza w kontekście trudnej sytuacji Przewozów Regionalnych Sp. z o.o. Pomijając trudności we wprowadzeniu takiego rozwiązania, związane z zagadnieniem prawa własności, trzeba mieć na względzie, że powyższy pomysł może dotyczyć wyłącznie starego taboru, a wspomniane spółki dysponują przeważnie wyeksploatowanym i przestarzałym taborem (zwłaszcza jeśli chodzi o tabor zbędny do ich bieżącej działalności), który i tak powinien być w najbliższym czasie wymieniony. Stąd – wydaje się – rozwiązanie takie, bez zaangażowania kapitałowego państwa umożliwiającego wymianę przestarzałego taboru, przyniosłoby raczej ograniczony efekt.

8. Podsumowanie

Konieczność dysponowania taborem niezbędnym do świadczenia usług przewozowych stanowi istotną barierę dostępu do rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Bariera ta nabiera szczególnego znaczenia w przypadku zastosowania modelu konkurencji o rynek. Biorąc to pod uwagę, Komisja Europejska zaproponowała rozwiązania służące zniwelowaniu konsekwencji istnienia tej bariery. Trzeba jednak pamiętać, że rozwiązania te wyznaczają jedynie pewne minimalne standardy, nie są pozbawione wad, a ponadto pozostawiają bardzo szeroki margines swobody państwom członkowskim. Jednocześnie nie wiadomo, jaki będzie ostateczny kształt zmian rozporządzenia nr 1370/2007 i kiedy wejdą one w życie. W tym kontekście każde państwo członkowskie powinno wypracować swoje własne podejście do omawianego zagadnienia, przy czym decydując się na określone rozwiązania, władze publiczne powinny mieć na względzie, że będą one wiązały się z konkretnymi konsekwencjami na różnych rynkach – nie tylko na rynku świadczenia pasażerskich przewozów kolejowych, lecz również na rynku udostępniania taboru kolejowego.

⁵⁵ Tamże, s. 19.

⁵⁶ M. Zajfert, wyd. cyt., s. 90.

wego. Rekomendacja ta powinna być kierowana w szczególności pod adresem takich państw, jak Polska, które inwestują ogromne środki finansowe w wymianę taboru kolejowego. Inwestycje te, w zależności od zastosowanego podejścia, mogą być szansą na wprowadzenie prokonkurencyjnych rozwiązań w zakresie działalności polegającej na wykonywaniu pasażerskich przewozów kolejowych lub będą przez długi czas ograniczać możliwość wystąpienia i rozwoju rzeczywistej konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych.

Literatura

- Alexandersson G., *To have and have not – Railway market opening and the availability of rolling stock*, <http://fudinfo.trafikverket.se/fudinfoexternwebb/Publikationer/Publikationer>.
- Antonowicz M., *Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego*, Problemy Zarządzania 2008, nr (1)19.
- Bauer K., *Najlepsze praktyki w przetargach na regionalne usługi pasażerskie*, Rynek Kolejowy 2010, nr 1.
- 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.
- Glachant J.-M., Finon D., De Hauteclouque A. (red.), *Competition, Contracts and Electricity Markets: A New Perspective*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2011.
- Hanson D., *The What, Why, How and When Competition. Passenger Rail Transport in Britain, prezentacja z forum „Perspektywy rozwoju kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce, regulacja rynku, a inwestycje przewoźników”*, Warszawa, 18 lutego 2010 r.
- Hauteclouque A. de, *Market Building through Antitrust: Long-term Contract Regulation in EU Electricity Market*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013.
- Peter B., *Railway reform in Germany: Restructuring, Service Contracts, and Infrastructure Charges*, Berlin 2008.
- Rydzkowski W., *Rozwiązania, jakie w kwestii usług publicznych w transporcie kolejowym stosują państwa członkowskie UE, ze szczególnym uwzględnieniem Wielkiej Brytanii i Niemiec*, Rynek Kolejowy 2007, nr 7–8.
- Szydło M., *Nadużywanie pozycji dominującej w prawie konkurencji*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Talus K., *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford University Press, Oxford 2013.