

**Rekomendacje, dotyczące wprowadzenia
nowego systemu wsparcia
transportu intermodalnego,
zgodnie z zapisami dokumentu
*„Kierunki rozwoju transportu intermodalnego
do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.”***

Spis treści

Wstęp	3
1. Transport intermodalny	4
1.1. Krótka charakterystyka	4
1.2. Statystyki przewozowe	4
2. Kierunki Rozwoju Transportu Intermodalnego	13
2.1. Powiązanie KRTI z innymi polskimi dokumentami strategicznymi	13
2.2. Zidentyfikowane w KRTI ograniczenia	14
2.2.1. Niskie prędkości przejazdu pociągów intermodalnych	14
2.2.2. Niewystarczająca ilość nowoczesnego taboru przystosowanego do przewozów intermodalnych	15
2.2.3. Koszty dostępu do infrastruktury kolejowej	15
2.3. Cele i kierunki rozwoju transportu intermodalnego	18
3. Ulga intermodalna	19
3.1. Uwarunkowania prawne stosowania ulgi	19
3.2. Odwołania do programów strategicznych	20
3.3. Zasady udzielania ulgi zawarte w umowie Utrzymaniowej z PKP PLK S.A.	20
3.4. Analiza wydatkowania obecnie stosowanej ulgi Intermodalnej	20
3.5. Raport Najwyższej Izby Kontroli - Bariery rozwoju transportu intermodalnego	22
4. Analiza dokumentu JASPERS	22
4.1. Wyniki badań - bariery rynkowe i regulacyjne	23
4.2. Rekomendacje	25
5. Analiza Szkoły Głównej Handlowej na zlecenie PKP PLK S.A.	25
6. Intermodalny transport towarowy (Raport ETO)	26
7. Raport UTK z konsultacji podmiotów, korzystających z kolejowych przewozów towarowych	27
8. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) a przepustowość sieci linii kolejowych dla transportu intermodalnego	28
9. Rekomendacje końcowe dla wprowadzenia nowego rozwiązania	29
9.1. Prognozy pracy eksploatacyjnej dla przewozów intermodalnych wg PKP PLK S.A.	29
9.2. Założenia finansowe	31
9.3. Założenia systemowe dla nowej ulgi intermodalnej i końcowe rekomendacje	32

Wstęp

Niniejsze opracowanie uwzględnia konieczność zdefiniowania na nowo zasad stosowania ulgi intermodalnej, tak aby wspierała ona dodatkowo także podmioty, realizujące przewozy na trasach o największym potencjale do rozwoju tego typu przewozów.

Dokument pod nazwą „Kierunki Rozwoju Transportu Intermodalnego do 2023 r. z perspektywą do 2040 r.” (dalej: KRTI) wskazuje rekomendowane działania, dotyczące wsparcia rozwoju transportu intermodalnego. Jednym z tych działań jest „Przeprowadzenie analizy w zakresie instrumentów wsparcia transportu intermodalnego, w tym ulgi intermodalnej, z uwzględnieniem preferencji dla nadawców ładunków i operatorów transportu intermodalnego”.

W KRTI wskazano dodatkowo dwa poniższe zapisy, które także dotyczą ulgi intermodalnej, i które są kompatybilne ze wskazanym powyżej działaniem:

- a) cel 2A - Instrumenty wspierające równoważenie transportu drogowego i kolejowego w transporcie ładunków - wypracowane rozwiązania dla ulgi intermodalnej;
- b) założenia Projektu Flagowego nr 1 „EKSPORT – IMPORT” - wprowadzenie dodatkowych zachęt finansowych dla nadawców ładunków w postaci zwiększonej ulgi intermodalnej,

W celu zatem realizacji powyższych działań i celów, przeprowadzono w 2022 oraz w 2023 r., wspólnie z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PKP PLK) oraz Urzędem Transportu Kolejowego (dalej: UTK):

- analizę dotychczasowej ulgi intermodalnej od strony przewozowej i kosztowej,
- analizę popytu na transport intermodalny z uwzględnieniem jego elastyczności,
- analizę przewozów intermodalnych i perspektyw ich rozwoju/wzrostu,
- analizę i aktualizację danych, dotyczących transportu intermodalnego,
- analizę wyników z konsultacji, korzystających z usług kolejowych przewozów towarowych.

Istniejące obecnie rozwiązanie, polegające na stosowaniu tego samego rodzaju ulgi bez względu na znaczenie danej trasy, ogranicza możliwości stymulowania za pomocą tego narzędzia rozwoju przewozów intermodalnych. Zarekomendowano zatem wytypowanie takich tras i takich rodzajów pociągów, na których dodatkowe zwiększenie ulgi intermodalnej przełoży się na największy wzrost przewozów, np. stopniowanie ulgi w zależności od wybranego korytarza transportu towarów (np. trasy prowadzące do/z polskich portów morskich).

Niniejszy dokument opiera się na doświadczeniu funkcjonowania umowy utrzymaniowej z PKP PLK do aktualnie obowiązującego Programu Wieloletniego „Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku” i zostanie wykorzystany w projektowaniu zapisów dla nowej umowy utrzymaniowej do obowiązującego od 2024 Programu Utrzymaniowego „Rządowy program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2028 roku”.

1. Transport intermodalny

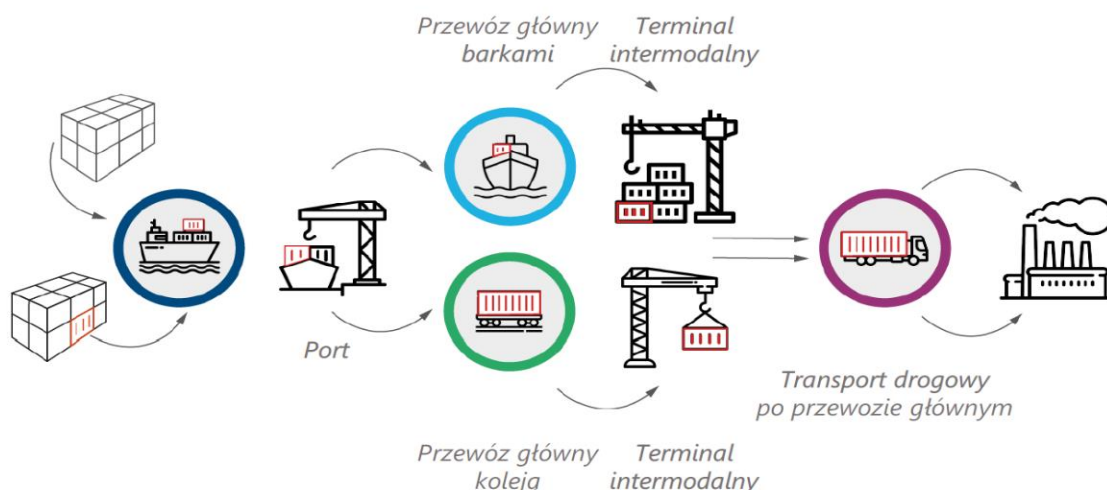
1.1. Krótka charakterystyka

Zgodnie z definicją, zawartą w dokumencie strategicznym KRTI, **transport intermodalny** (ang. intermodal transport) to *przewóz towarów w jednej i tej samej jednostce ładunkowej lub pojeździe przy użyciu różnych gałęzi transportu i bez przeładunku samych towarów przy zmianie środka transportu.*

Transport intermodalny wpisuje się w realizację idei zrównoważonego rozwoju europejskiego systemu transportowego, ukierunkowanego na zastosowanie przyjaznych dla środowiska rozwiązań transportowych, w tym przewozów kolejowych. Jest to możliwe dzięki wykorzystaniu zalet transportu kolejowego m.in. możliwości przewozów dużej masy ładunków na dalekie odległości przy niskiej emisyjności. W celu rozwoju kolejowych przewozów intermodalnych niezbędne jest zapewnienie odpowiednich ilościowych i jakościowych parametrów ww. systemu transportowego - punktowej i liniowej infrastruktury transportowej, urządzeń do przeładunku, intermodalnych jednostek ładunkowych, środków transportu, a także infrastruktury informatycznej i telematycznej.

Rys. 1. Przykład łańcucha logistycznego w ramach intermodalnego transportu towarowego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy



1.2. Statystyki przewozowe

Dane UTK, dotyczące kolejowych przewozów intermodalnych w latach 2011 - 2021 wskazują na wzrost jego podstawowych parametrów (liczby sztuk przewozów, jednostek ładunkowych (TEU¹), masy i pracy przewozowej). Wpływ mają na to globalne trendy konteneryzacji towarów, wszechstronność wykorzystania kontenerów do transportu różnego rodzaju ładunków (np. produkty gotowe, materiały sypkie, płynne, artykuły wymagające warunków chłodniczych itd.). Sprawia to, że uniwersalne jednostki ładunkowe są w stanie zastąpić transport w tradycyjnych, dedykowanych jednostkach transportowych. Do tego dochodzą dążenie do zmniejszenia wpływu transportu na środowisko oraz zalety transportu intermodalnego, który może być szybszy, tańszy oraz znacznie bardziej ekologiczny.

Powyższe czynniki wpłynęły na zwiększenie przeładunku kontenerów płynących drogą morską w europejskich portach. Także rozwój drogi lądowej transportu intermodalnego z Chin do Europy – Nowy Jedwabny Szlak sprawiła, że Polska stała się ważnym hubem w obrocie intermodalnym między Europą a Azją.

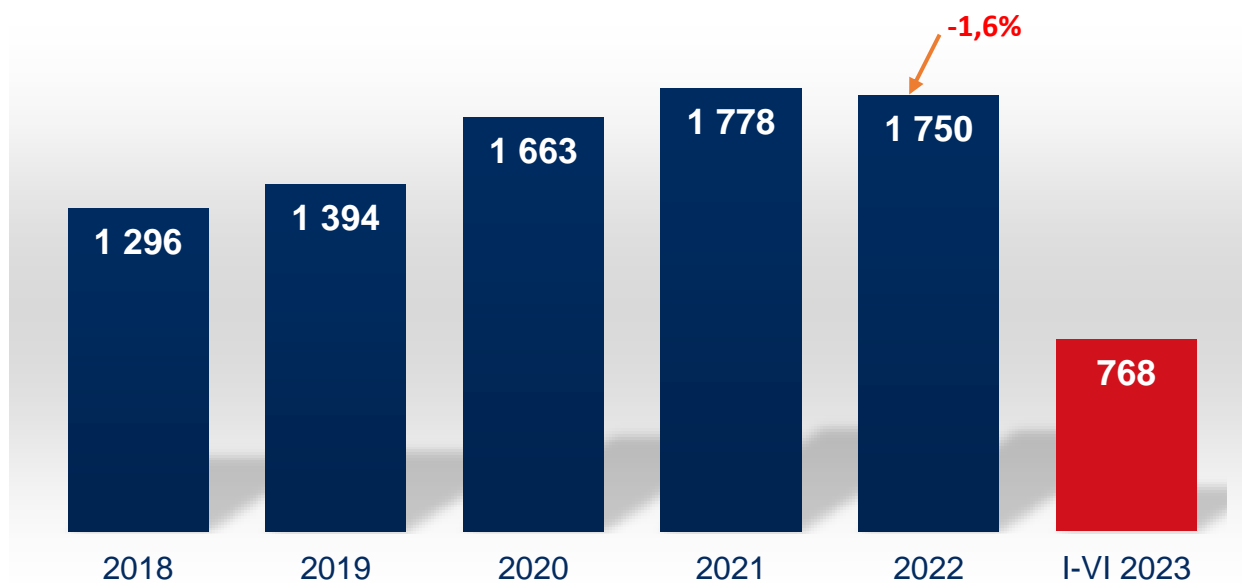
¹ jednostka miary odpowiadająca pojemności; używana często w odniesieniu do portów i statków kontenerowych. Jest ona równoważna objętości kontenera ISO o długości 20 stóp.

W ciągu 11 lat (porównując wyniki 2021 r. do wyników z 2011 r.) wartości parametrów przewozów intermodalnych kolejną wzrosły o:

- 263,6% wg liczby przewiezionych jednostek intermodalnych;
- 265,5% wg liczby przewiezionych TEU;
- 234,3% wg wielkości wykonanej pracy przewozowej;
- 349,2% wg masy przewiezionych towarów.

Polski rynek przewozów intermodalnych charakteryzował się od 2015 r. do 2021 r. stabilną sytuacją wzrostową. Wg danych za 2022 r. oraz I połowę 2023 r. sytuacja na świecie wpływa na zmianę trendów wzrostowych w stosunku do ostatnich lat, co pokazują poniższe wykresy.

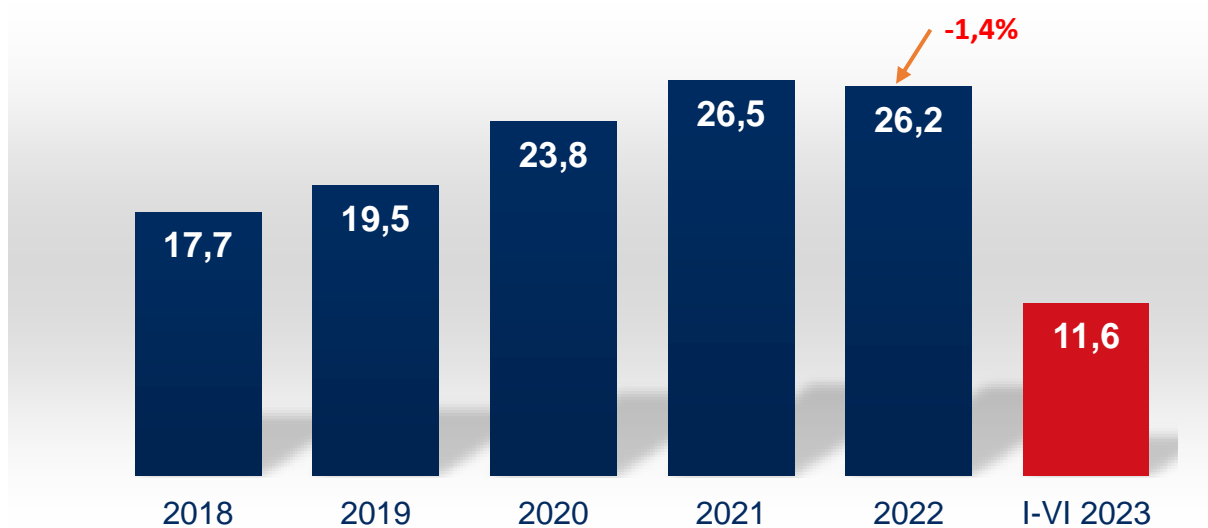
Wykres 1. Liczba przewiezionych tys. jednostek w kolejowych przewozach intermodalnych w Polsce w latach 2018-2023.
Źródło: UTK



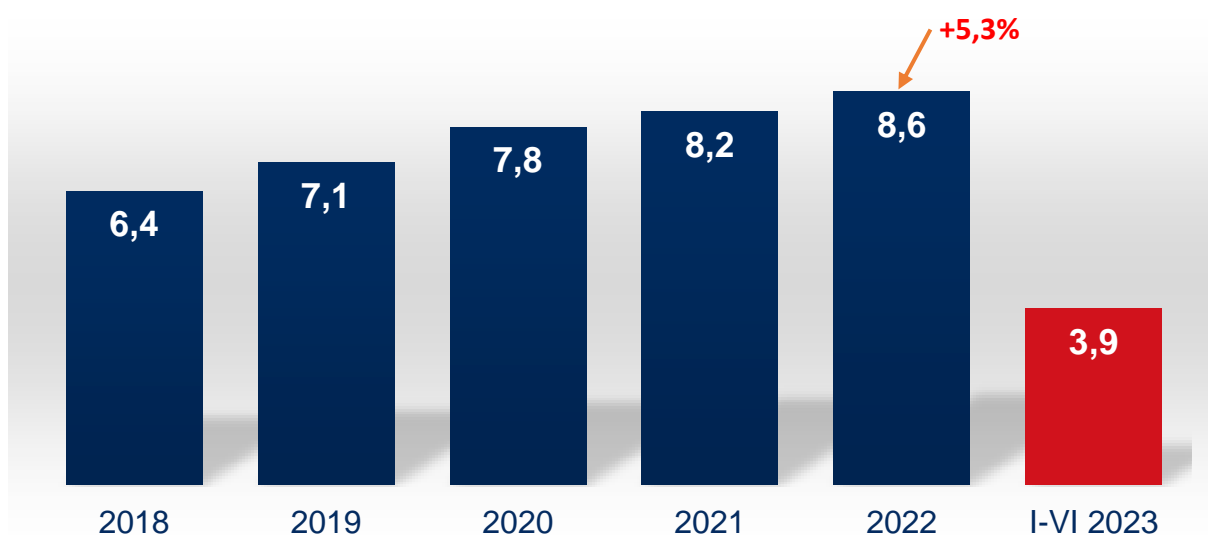
Wykres 2. Liczba przewiezionych tys. TEU w kolejowych przewozach intermodalnych w Polsce w latach 2018-2023.
Źródło: UTK



Wykres 3. Masa towarów w kolejowych przewozach intermodalnych w Polsce w latach 2018-2023 w mln t. Źródło: UTK



Wykres 4. Praca przewozowa w kolejowych przewozach intermodalnych w Polsce w latach 2018-2023 mld tono-km. Źródło: UTK



Rynek przewozów intermodalnych jest wrażliwy na zawirowania na scenie międzynarodowej pomimo, iż przewoźnicy intermodalni dynamicznie reagują na zmieniające się warunki ekonomiczne i sytuację geopolityczną. Na wyhamowanie wzrostów w przewozach intermodalnych w 2022 r. wpłynęła wywołana wojną na Ukrainie niepewna sytuacja geopolityczna oraz poszukiwanie alternatywnych środków transportu i nowych kanałów dystrybucji ładunków ze Wschodu na Zachód. W 2022 r. zmieniły się również trasy przewozów intermodalnych na skutek zwiększonej potrzeby przewozu i dostaw surowców energetycznych.

Na poniższych mapkach i wykresie pokazano główne relacje intermodalne z portów Gdańsk i Gdynia w 2022 r., przeładunki w portach morskich oraz najważniejsze stacje graniczne dla przewozów intermodalnych w Polsce.

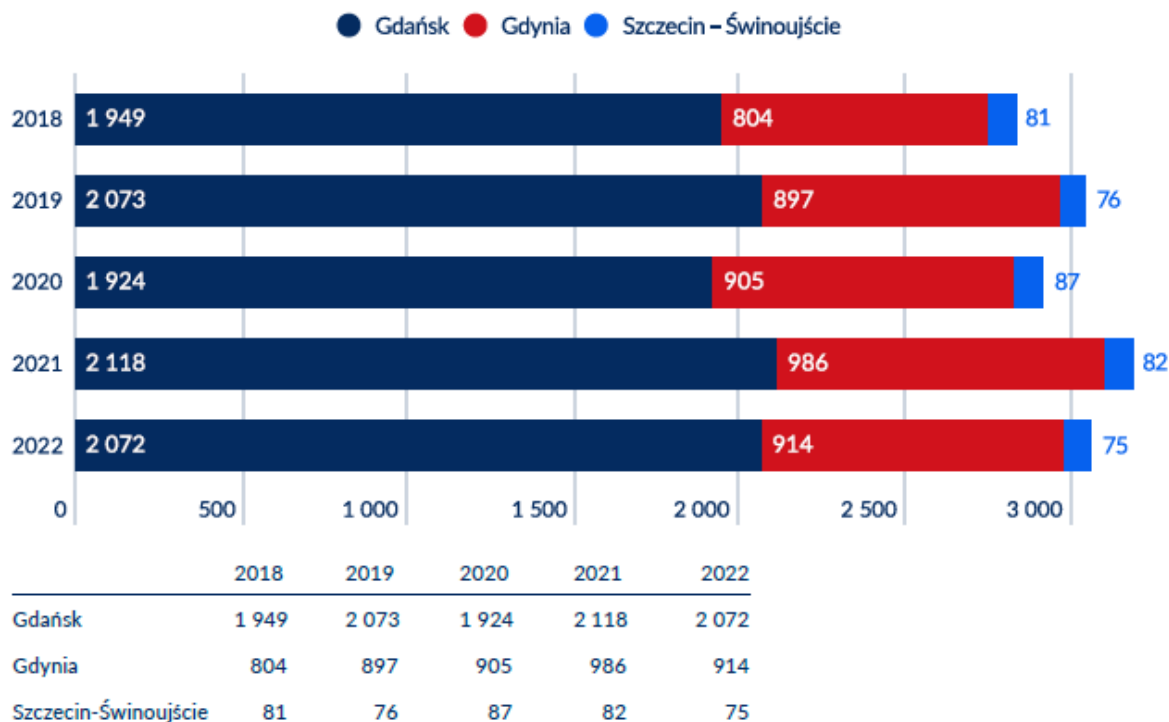
Rys. 2. Główne relacje intermodalne z portu Gdańsk w 2022 r. Źródło: UTK



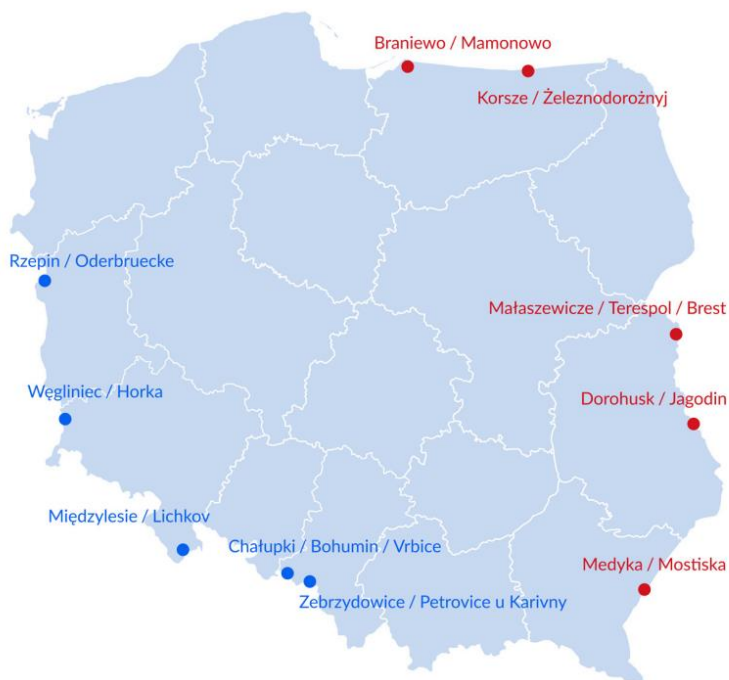
Rys. 3. Główne relacje intermodalne z portu Gdynia w 2022 r. Źródło: UTK



Wykres 5. Przetładunki w polskich portach morskich w latach 2018–2022 w tys. TEU. Źródło: UTK



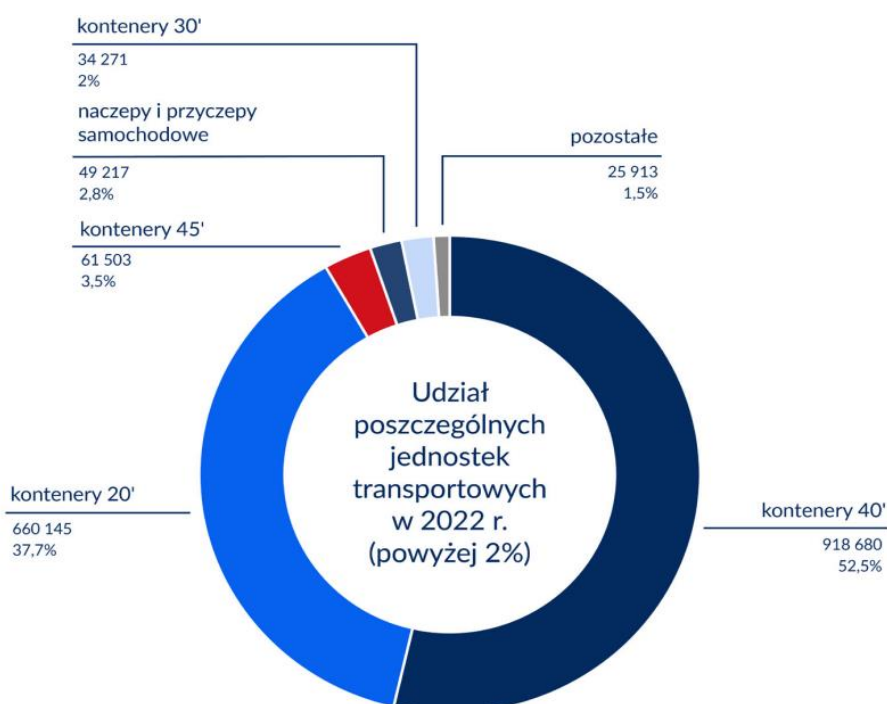
Rys. 4. Najważniejsze stacje graniczne dla przewozów intermodalnych w Polsce. Źródło: UTK



Warto zwrócić uwagę na strukturę przewozów intermodalnych za 2022 r., co pokazuje poniższy wykres. Dominują kontenery 20' (37,7%) oraz 40' (52,5%). Naczepty i przyczepy samochodowe

stanowiły tylko ok. 2,8 %². W Polsce transport towarów samochodami ciężarowymi z przyczepami i naczepami realizowany jest zarówno w przewozach krajowych, jak i w tranzytowych. Transport naczep i przyczep kolejną odbywa się jedynie w komunikacji międzynarodowej. Przewóz kolejną całych zestawów, czyli samochodów ciężarowych i ciągników siodłowych z naczepami w Polsce funkcjonuje w bardzo ograniczonym zakresie – w całym np. 2021 r. przetransportowano jedynie 111 sztuk takich zestawów - jest to nadal wielkość marginalna³.

Wykres 6. Wykorzystanie jednostek transportowych w przewozach intermodalnych w 2022 r. Źródło: UTK



W 2022 r. masa towarów w kolejowych przewozach intermodalnych w Polsce osiągnęła 26,2 mln ton (spadek 1,4% w stosunku 2021 r.). Praca przewozowa w kolejowych przewozach intermodalnych w 2022 r. wyniosła 8,6 mld tono-km (wzrost o 5,3% w stosunku do 2021 r.). W kolejowych przewozach intermodalnych przetransportowano 1 750 tys. sztuk jednostek (spadek o 1,6% w stosunku do 2021 r.), co stanowiło 2 836 tys. TEU (spadek o 2,9% w stosunku do w 2021 r.).

W 2022 r. udział masy przewiezionej w ramach transportu intermodalnego w masie ładunków ogółem osiągnął 10,5%. Udział pracy przewozowej w transporcie intermodalnym w analizowanym okresie osiągnął 13,8%. Kolejowe przewozy intermodalne realizowało 23 licencjonowanych przewoźników.

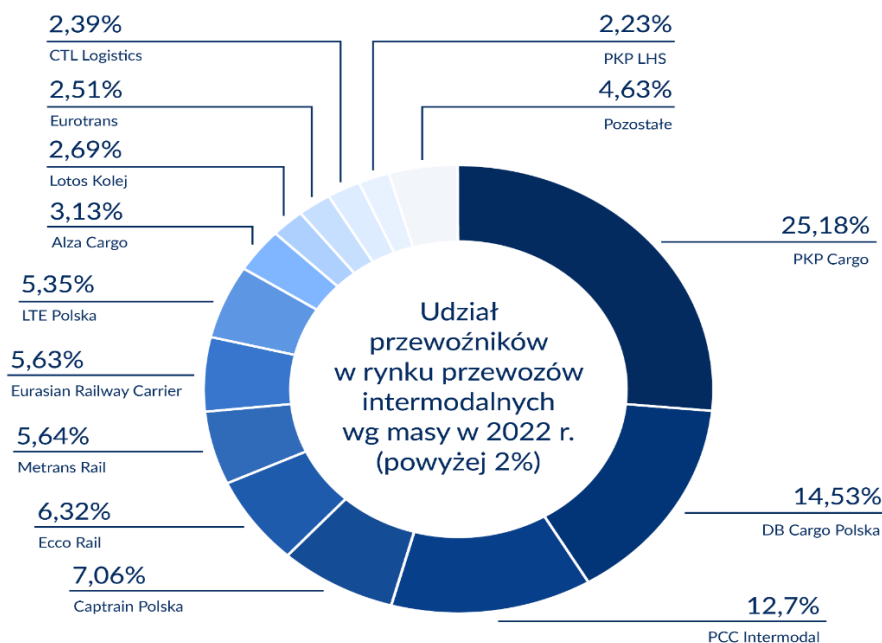
W 2022 r. największe przewozy intermodalne odnotowała spółka PKP CARGO S.A., osiągając 25,18% udział w tym rynku intermodalnym pod względem masy przewiezionych towarów, a wg wykonanej pracy przewozowej 30,11%. Systematycznie wzrasta udział w rynku innych przewoźników. W tym miejscu należy zwrócić uwagę zwłaszcza na spółki takie jak: DB Cargo Polska S.A. z udziałem 14,53% wg masy i 14,61% wg pracy przewozowej oraz PCC Intermodal S.A. z udziałem odpowiednio 12,70% i 14,23%.

² 18,4% wagonów platform służy do transportu kombinowanego – przewozu zarówno kontenerów, jak i naczep oraz nadwozi wymiennych

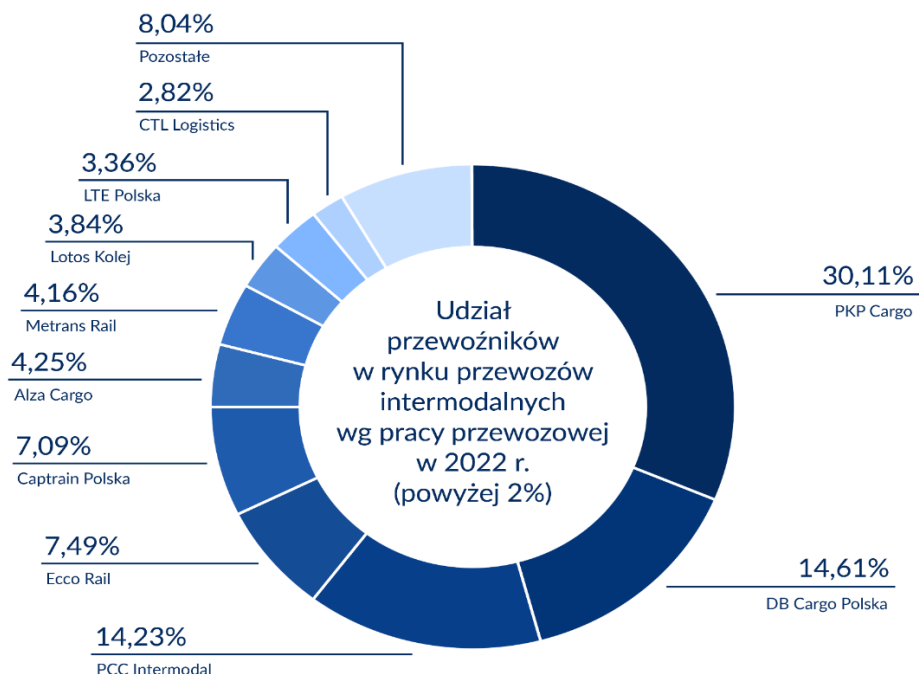
³ <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/19344,Przewozy-naczep-i-przyczep-samochodowych-koleja-w-Polsce.html>

Na wykresach poniżej pokazano rynek przewozów intermodalnych wg pracy przewozowej i masy przewiezionych towarów w 2022 r.

Wykres 7. rynek przewozów intermodalnych wg masy przewiezionych towarów w 2022 r. Źródło: UTK



Wykres 8. rynek przewozów intermodalnych wg pracy przewozowej w 2022 r. Źródło: UTK

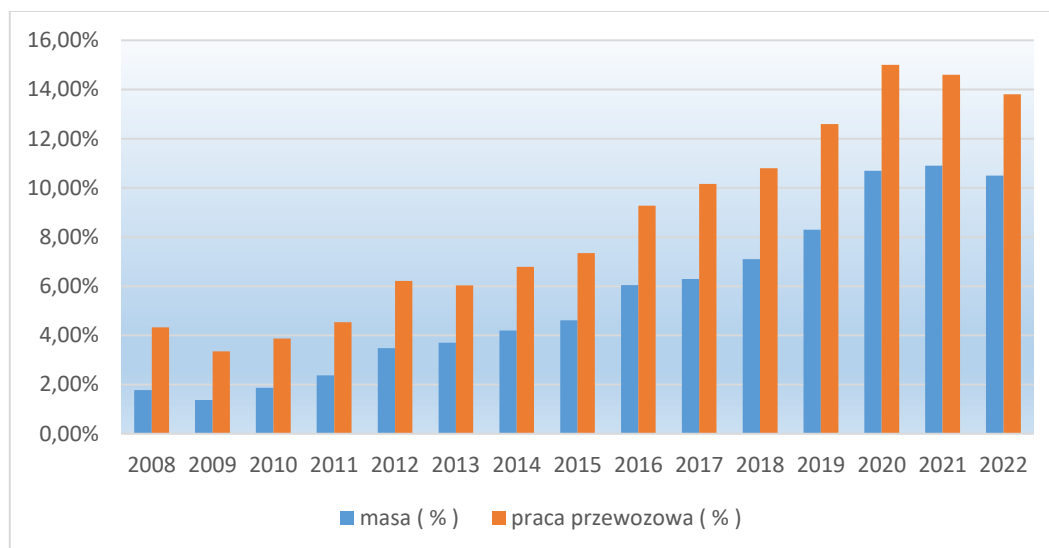


W I półroczu 2023 r. przewoźnicy kolejowi przetransportowali **ponad 11,6 mln ton ładunków w transporcie intermodalnym**. Zestawiając te wyniki z danymi za analogiczny okres ubiegłego roku, nastąpił **spadek 13 %**). **Praca przewozowa** w analizowanym okresie wyniosła blisko 3,9 mld tono-km i **spadła o 12 %**. W I półroczu 2023 r. przewoźnicy przetransportowali ponad

769 tys. sztuk jednostek, co stanowiło blisko 1189 tys. TEU. **W porównaniu z I półroczem 2022 r. liczba przewiezionych jednostek spadła o 14 % (wg TEU o 19 %).**

Mając na uwadze rosnącą rolę Polski, która znajduje się na przecięciu szlaków komunikacyjnych transportu intermodalnego (wschód-zachód i północ-południe), tym bardziej istotne wydaje się zapewnienie dodatkowego proponowanego w dalszej części materiału wsparcia dla interesariuszy rynku transportu intermodalnego. Ważne jest też budowanie świadomości, że transport intermodalny może być alternatywą dla przewozów drogowych, w szczególności na dłuższych dystansach.

Wykres 9. Udział przewozów intermodalnych w rynku transportu towarów w Polsce wg masy oraz wg pracy przewozowej w latach 2008-2022 oraz I Półrocze 2023. Źródło: UTK

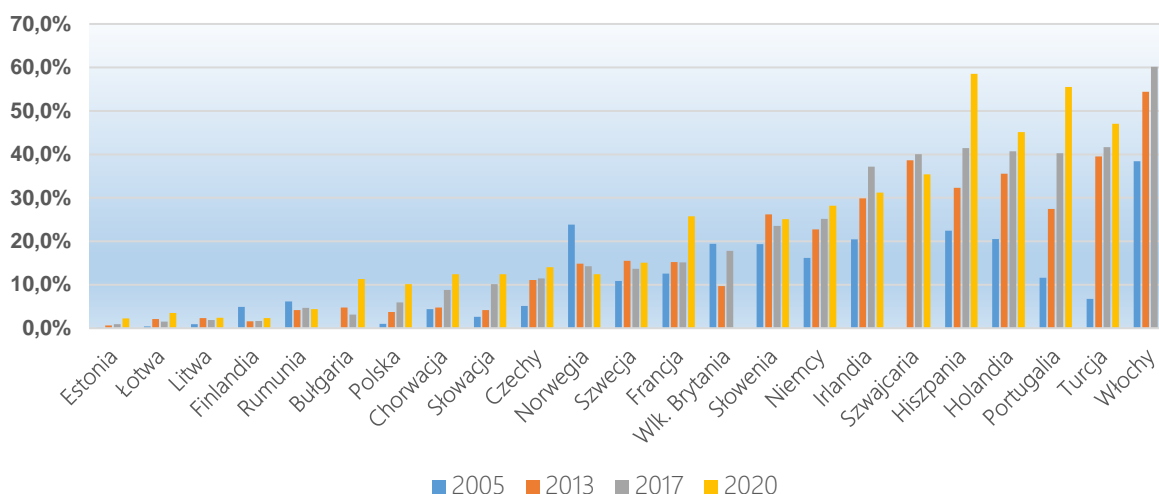


Z danych zebranych przez UTK wynika, że **w ostatnich latach przewozy intermodalne realizowane są przez coraz większą liczbę przedsiębiorstw, ale ich udział w transporcie kolejowym po wzrostach trwających do 2020/2021 r. obecnie wyhamował i ulega zmniejszeniu także w I półroczu 2023 r. (10 % wg masy oraz 12,6 % wg pracy przewozowej).**

Jak można zauważyć na wykresie zmiana zasad naliczania wsparcia transportu intermodalnego w 2010 r., czyli moment wprowadzenia tzw. ulgi intermodalnej, o czym szerzej w rozdziale 3.4. opracowania, miała przełożenie na odwrócenie trendy spadkowego udziału transportu intermodalnego w transporcie kolejowym towarowym. Pomocniczo zaznaczone liniowe linie trendu pokazują pożądane wartości zmian wskaźników z uwzględnieniem całego badanego okresu.

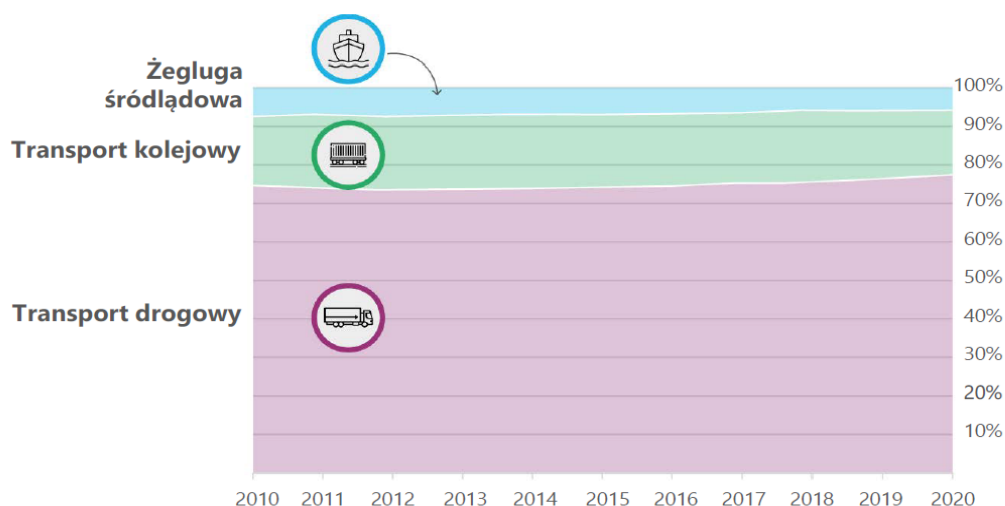
Poniżej niniejszego opracowania przedstawiono z kolei udział ładunków intermodalnych w masie przewożonych towarów w Polsce oraz na tle innych krajów Europy.

Wykres 10. Udział ładunków intermodalnych w całości masy ładunków przewożonych koleją w Europie w latach 2005, 2013, 2017 i 2020. Źródło: opracowanie własne autorów analizy rynku SGH na podstawie danych Eurostat



W stosunku do 2005 r., masa towarów przewiezionych w kolejowym transporcie intermodalnym wzrosła w Polsce prawie 8-krotnie, znaczące są także wzrosty rok do roku, jednak na tle pozostałych krajów europejskich **Polska znajduje się raczej w dole zestawienia z wynikiem nieznacznie powyżej 10%**. Liderami w transporcie intermodalnym pozostają takie kraje jak **Włochy, Turcja, Portugalia, Holandia czy Hiszpania, gdzie w kontenerach przewożonych jest ponad 40-50% łącznej masy towarów transportowanych koleją**. Mimo tego, udział ładunków intermodalnych w całości mas ładunków przewożonych koleją rósł szybciej niż przewidywano, a trend wzrostowy w analizowanym okresie został zachowany w odróżnieniu od takich krajów jak np. Norwegia, Finlandia, Rumunia. Szczególnie 2020 r. pokazał spadki w takich krajach jak np. Włochy czy też Szwajcaria.

Rys. 5. Podział zadań przewozowych w ramach lądowego transportu towarowego w UE (% całkowitej liczby tonokilometrów). Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu



Obrazując z kolei na powyższym wykresie zmiany w latach 2010–2020 względnego **udziału każdego rodzaju transportu w lądowym transporcie towarowym** (tj. z wyłączeniem lotniczego i morskiego transportu towarowego) daje się zauważyć jednak, że w 2010 r. kolej i żegluga śródlądowa stanowiły około 25% całości transportu, a do 2020 r. ich udział jeszcze bardziej się zmniejszył, do

poziomu poniżej 23%, co czyni tym bardziej istotnym działania zmierzające do odwrócenia tego trendu, niezależnie od kwestii tzw. emisyjności różnych źródeł transportu⁴.

2. Kierunki Rozwoju Transportu Intermodalnego

Dokument strategiczny KRTI opracowany został z powodu dwóch przesłanek.

Po pierwsze, transport intermodalny, którego rola została podkreślona w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (dalej: SOR) oraz w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku* (dalej: SRT2030), nie był do tej pory przedmiotem opracowania na poziomie dokumentu o charakterze strategicznym uwzględniającym potrzeby tego typu przewozów ze szczególnym uwzględnieniem uczestników tego rynku i powiązań między różnymi gałęziami transportu. KRTI jest zatem pierwszym dokumentem, który identyfikuje potrzeby oraz kreśli kierunki działań w zakresie rozwoju transportu intermodalnego w Polsce.

Po drugie, KRTI opracowano w celu realizacji oczekiwań Komisji Europejskiej, zgodnie z którymi, sporządzenie rządowego dokumentu dotyczącego rozwoju transportu intermodalnego stanowi warunek ex-ante kwalifikowalności wydatków w sektorze transportu w perspektywie finansowej UE 2021–2027⁵.

Dokument KRTI powstał w wyniku trwającego od wielu lat dialogu pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym, dotyczącego szerszego wykorzystania potencjału i stwarzanych przez otoczenie szans rozwoju transportu intermodalnego w naszym kraju. W pracach nad tym dokumentem uczestniczyło wielu interesariuszy: obok przedstawicieli administracji publicznej – Ministerstwa Infrastruktury (MI), UTK oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) w opracowanie KRTI zaangażowani byli przedstawiciele biznesu z branży TSL (Transport-Spedycja-Logistyka), w tym operatorzy intermodalni, zarządy portów morskich, przewoźnicy kolejowi, a także eksperci ze świata nauki.

2.1. Powiązanie KRTI z innymi polskimi dokumentami strategicznymi

KRTI uwzględnia cele postawione w szeregu dokumentów o charakterze strategicznym na poziomie krajowym i unijnym.

Na poziomie unijnym wpisuje się w cele tzw. *Europejskiego Zielonego Ładu* oraz zapisy *Strategii UE na rzecz mobilności i transportu: środki niezbędne do 2030 r. i w późniejszym okresie* poprzez koncentrację działań na ograniczaniu negatywnego wpływu transportu na środowisko. Przyjęto kontynuację działań w zakresie niskiej i zerowej emisji dwutlenku węgla (CO²), włączając w to infrastrukturę oraz lepsze wykorzystanie środków transportu przyjaznych środowisku, tj. kolei i żeglugi śródlądowej. Ponadto położono w nim nacisk na szersze wykorzystanie cyfryzacji i automatyzacji w transporcie.

Kontynuowane mają być działania w zakresie bezpieczeństwa transportu. Biorąc pod uwagę priorytety i wyzwania na nową dekadę, transport intermodalny będzie w dalszym ciągu jednym z kluczowych obszarów, na których koncentrować się będzie uwaga Komisji Europejskiej w nadchodzących latach.

Na poziomie krajowym kluczowym dokumentem określającym wizję rozwoju jest SOR. Jej głównym celem jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Jego

⁴ wg danych Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu z 2021 (Komisja Europejska) obecnie sektor transportu odpowiada za ok. jedną czwartą emisji gazów cieplarnianych w Europie.

⁵ wymóg ten został określony w załączniku IV projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz 2018/0196(COD) dla celów szczegółowych 3.2. „Rozwój zrównoważonej, inteligentnej, bezpiecznej i intermodalnej sieci TEN-T odpornej na zmiany klimatu” i 3.3. „Zrównoważona, inteligentna i intermodalna mobilność odporna na zmiany klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, obejmująca lepszy dostęp do sieci TEN-T i mobilności transgranicznej”, w ramach celu 3 polityki „Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych” wspieranego przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności (w związku z art. 4 ust. 1 i art. 11 ust. 1 i 2 ww. projektu rozporządzenia).

realizacji służyć mają przedsięwzięcia infrastrukturalne w kluczowych dziedzinach dla rozwoju gospodarczego i jakości życia, tj. m.in. obszarze transportu. W diagnozie strategicznej sektora transportu został zidentyfikowany potencjał wzrostowy w zakresie kolejowego transportu towarowego poprzez podejmowane działania w zakresie unowocześniania infrastruktury liniowej oraz **rozwoju intermodalności transportu**. Ponadto w SOR wskazuje się na niezadowalający stan rozwoju transportu intermodalnego pomimo poprawy infrastruktury logistycznej i dostosowywania jej do standardów europejskich. Głównymi przeszkodami zidentyfikowanymi w SOR są m.in.:

- niewystarczająca liczba centrów logistycznych, które obok podstawowej obsługi przeładunkowej powinny oferować usługi dodatkowe;
- zły stan infrastruktury kolejowej;
- wysokie stawki za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Kolejnym ważnym dokumentem określającym szczegółowo wizję rozwoju transportu w Polsce jest SRT2030. Stanowi ona jedną z dziewięciu strategii rozwojowych, dla których podstawą opracowania jest SOR. Głównym celem krajowej polityki transportowej jest zwiększenie dostępności transportowej kraju oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego przez utworzenie spójnego, zrównoważonego, innowacyjnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego na poziomie krajowym, europejskim i globalnym. Realizacja tego celu wiąże się z wdrażaniem sześciu kierunków interwencji właściwych dla każdej gałęzi transportu. **Rozwój transportu intermodalnego wskazany został jako jeden z projektów strategicznych**, który wymaga podejścia systemowego, tj. działań o charakterze **inwestycyjnym i pozainwestycyjnym** dla szeregu elementów takich jak: infrastruktura liniowa, infrastruktura punktowa, tabor, jednostki ładunkowe czy przepisy prawne. W SRT2030 system towarowych przewozów intermodalnych wskazany został jako szczególnie perspektywiczny, biorąc pod uwagę cel i zadania polityki transportowej państwa.

Cele określone dla transportu intermodalnego w SRT2030:

- budowa węzłów międzynarodowego transportu intermodalnego poprawiającego jakość przewożonych przez Polskę towarów na szlaku Europa – Azja, zintegrowanych ze szlakami transeuropejskimi, w szczególności północ – południe, powiązanych z ewentualną rozbudową linii szerokotorowych na terenie Polski;
- budowa systemu wewnątrz krajowych przewozów intermodalnych obejmujących dostępnością wszystkie regiony kraju i zintegrowanego z węzłami intermodalnymi transportu międzynarodowego.

Działaniem zaplanowanym dla realizacji ww. celów do 2030 r. ma stać się m.in. **kontynuacja polityki opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej ukierunkowanej na wsparcie i promocję transportu intermodalnego**.

2.2. Zidentyfikowane w KRTI ograniczenia

Wynikiem analiz przeprowadzonych w KRTI jest identyfikacja głównych problemów ograniczających rozwój transportu intermodalnego. Wyróżniono m.in. następujące kwestie:

2.2.1. Niskie prędkości przejazdu pociągów intermodalnych

Prędkości handlowe pociągów intermodalnych na głównych trasach w 2019 r. były wyższe od średniej dla sieci, jednak ponad 66% wszystkich zrealizowanych tras pociągów intermodalnych nie osiągnęło prędkości 40 km/h, a tylko 5,6% osiągnęło prędkość 60 km/h.

Do czynników wpływających na niską prędkość handlową pociągów intermodalnych w Polsce należą m.in.:

- trudności związane z organizacją prowadzenia ruchu, w tym liczne zamknięcia nocne spowodowane pracami modernizacyjnymi;

- kolizje z ruchem pasażerskim, przy zasadniczym priorytecie ustawowym dla tego ruchu, w sytuacji gdy pociąg towarowy uruchomiono w oparciu o indywidualny rozkład jazdy⁶;
- niewystarczająca, zredukowana przez ostatnie 30 lat liczba mijanek i torów postojowych;
- nieliczne lokomotywy i wagony platformy dopuszczone do ruchu z prędkościami powyżej 120 km/h, przez co pociągi intermodalne muszą przepuszczać składy pasażerskie.

2.2.2. Niewystarczająca ilość nowoczesnego taboru przystosowanego do przewozów intermodalnych

W 2018 r. przewoźnicy towarowi dysponowali 3 540 lokomotywami elektrycznymi i spalinowymi, a średni wiek lokomotyw wyniósł 37,6 lat. W ramach dostępnego parku taborowego brak jest wyodrębnienia lokomotyw przeznaczonych wyłącznie do prowadzenia transportu intermodalnego. Taka kategoria lokomotyw pojawiła się w związku z realizowanymi projektami współfinansowanymi ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (Dalej POIiŚ 2014-2020). Beneficjenci zaplanowali zakup 49 sztuk, przy czym w większości są to lokomotywy trakcyjne (liniowe). Przy bardzo długiej stopie zwrotu z poniesionych na taki tabor wydatków, koszty – jak na możliwości polskiego rynku – są duże, gdyż wynoszą ponad 700 mln złotych (średni koszt lokomotywy to ok. 14,5-15 mln złotych niezależnie od przeznaczenia).

Park taborowy wykorzystywany do przewozów intermodalnych w Polsce jest parkiem w głównej mierze przestarzałym i wymagającym unowocześnienia. Wymogi techniczne umożliwiające formowanie pociągów do szybkich przewozów intermodalnych (do 120 km/h) spełnia tylko 22% eksploatowanych wagonów.

W ramach programu wsparcia transportu intermodalnego z POIiŚ 2014-2020 planowane jest pozyskanie do 2023 r. 3 403 wagonów platform do przewozu kontenerów. Łącznie, realizowane projekty dotyczą zakupu 4 263 sztuk taboru przeznaczonego do przewozów intermodalnych. Oprócz wagonów platform, zakupy dotyczą również naczep intermodalnych w liczbie 806 sztuk, dostosowanych do przewozów bimodalnych (kolejowo-drogowych), a także wagony kieszeniowe, dostosowane do przewozu naczep.

Dzięki działaniom rządu oraz przy wykorzystaniu środków płynących z UE sytuacja taborowa przewoźników ulega systematycznej poprawie.

Wciąż jednak problemem pozostaje efektywne wykorzystanie pozyskanego taboru⁷.

2.2.3. Koszty dostępu do infrastruktury kolejowej

Prowadzona przez państwo polityka w zakresie kształtowania **stawek dostępu do infrastruktury** wpływając na koszty prowadzenia działalności przewoźników kolejowych, jednocześnie stanowi źródło przychodów własnych zarządców infrastruktury, którzy udostępniają ją po kosztach bezpośrednich. Podstawowe ramy kształtowania opłat za dostęp do infrastruktury ustanawia *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.Urz.UE.L Nr 343, str. 32)* (dalej: Dyrektywa 2012/34/UE), która m.in. nakłada:

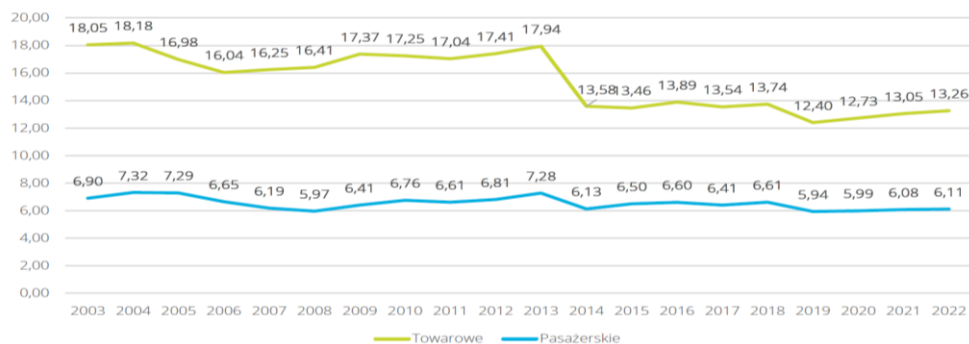
- obowiązek zapewnienia bilansowania zarządców infrastruktury;
- obowiązek udostępniania określonej infrastruktury kolejowej na bazie kosztów bezpośrednio, wynikających z przejazdu pociągu;
- obowiązek udostępniania obiektów infrastruktury usługowej „punktowej”.

⁶ Obowiązujące przepisy pozwalają na przepuszczenie pociągu towarowego przed pasażerskim, jeżeli realizowane jest połączenie ujęte w uzgodnionym z wielomiesięcznym wyprzedzeniem rocznym rozkładzie jazdy pociągów po sieci PKP PLK, niemniej przewoźnicy bardzo rzadko decydują się na ten tryb uruchomienia pociągu towarowego ze względu na opłaty związane z anulowaniem połączenia (tzw. opłaty rezerwacyjne, które przepadają w części lub całości w zależności od wyprzedzenia czasowego z jakim odwołano kurs).

⁷ Zgodnie z wynikiem dalej przytoczonych analiz, bardziej efektywnemu wykorzystaniu taboru służyć powinno zwiększenie prędkości pociągów intermodalnych, tak aby tym samym taborom w tym samym czasie można było przewieźć większą ilość ładunków.

Wykres. 11. Kształtowanie się stawek dostępu do infrastruktury 2003-2022 w zł/pockm. Źródło: opracowanie własne SGH na potrzeby dokumentu - Analiza rynku, o której mowa w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie warunków udostępniania infrastruktury kolejowej).

Zmiany wysokości stawek dostępu



Od 2014 r. poziom średnich stawek dostępu do udostępnianej infrastruktury jest mocno spłaszczony, a uwzględniając czynniki makroekonomiczne w postaci np. dużego poziomu obecnie inflacji jest to tendencja spadkowa.

Według danych publikowanych przez Prezesa Urzędu Transportowego Kolejowego (dalej: Prezesa UTK) w 2021 r. udział kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej w kosztach ponoszonych przez przewoźników towarów wynosił średnio ok. 12%.

Zgodnie z koleją z opracowaniem Szkoły Głównej Handlowej dr Wolańskiego na zlecenie PKP PLK z 2022 r. pn: „Analiza rynku, o której mowa w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie warunków udostępniania infrastruktury kolejowej” **koszt dostępu do infrastruktury kolejowej może stanowić 30% całości kosztów uruchomienia pociągu intermodalnego**, dlatego zmniejszenie tego składnika w istotny sposób przyczyni się do ograniczenia kosztów, ponoszonych przez przewoźników intermodalnych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, opłaty pobierane przez zarządców infrastruktury kolejowej mogą równoważyć wszystkie koszty poniesione w wyniku świadczenia minimalnego pakietu dostępu.

Do tej podstawy mogą być:

- doliczane narzuty (tzw. mark-upy)⁸ lub
- zastosowane ulgi, w tym np. ulga intermodalna.

W Polsce, różnica pomiędzy bieżącymi kosztami zarządcy infrastruktury (co do zasady wynikającymi z kosztu bezpośredniego), a przychodami z opłat za dostęp do infrastruktury jest pokrywana przez państwo w ramach Programu wieloletniego pn. „Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku”. W celu wykonania powyższego Programu, w dniu 21 grudnia 2018 r. została podpisana umowa wieloletnia z PKP PLK, która ma na celu zapewnienie stabilności finansowej zarządcy, a dzięki temu, możliwości prowadzenia wieloletniej polityki utrzymania i remontów, co ma prowadzić do zwiększenia efektywności zarządcy i przewidywalności kosztów ponoszonych przez przewoźników.

W ramach wspomnianej wyżej umowy na wykonanie Programu Wieloletniego, przewidziano **ulgę intermodalną**, która wynosi do 25% opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej. Ulga intermodalna ma na celu kreowanie efektywnego rynku przewozów kolejowych poprzez tworzenie atrakcyjnej oferty rynku przewozów kolejowych. Spodziewany efekt zastosowanego ułatwienia to wzrost realizowanych przewozów.

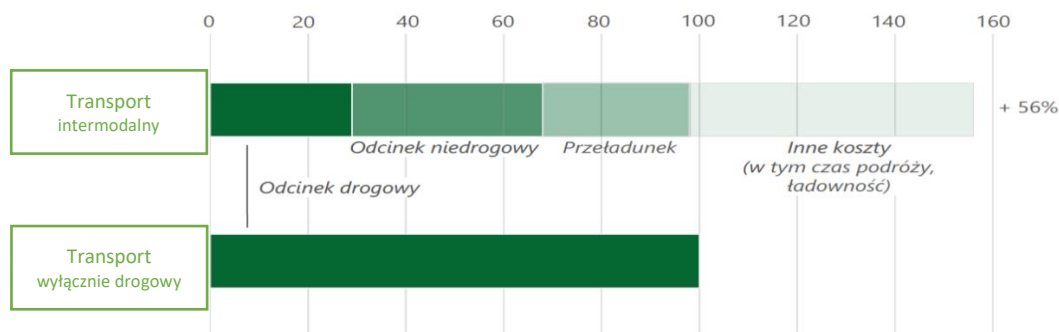
⁸ dotychczas stosowane w Polsce przez PKP PLK wyłącznie w transporcie kolejowym towarowym z wyłączeniem transportu intermodalnego

Zgodnie z wytycznymi, zawartymi w KRTI, w przyszłości należy uwzględnić konieczność zdefiniowania na nowo zasad stosowania ulgi intermodalnej, tak aby wspierała ona podmioty realizujące przewozy na trasach o największym potencjale do rozwoju tego typu przewozów. Istniejące obecnie rozwiązanie, polegające na stosowaniu tego samego upustu bez względu na znaczenie danej trasy dla możliwości rozwoju przewozów intermodalnych, ogranicza możliwość ich stymulowania za pomocą tego narzędzia. Rekomendowane jest więc wytypowanie takich tras, na których zwiększenie ulgi intermodalnej przełoży się na największy wzrost przewozów⁹.

W polskich warunkach, zastosowanie ulgi na szerszą skalę mogłoby znaleźć rozwiązanie, polegające na wytypowaniu tras kluczowych, na których zwiększenie ulgi intermodalnej przełoży się na największy wzrost przewozów kosztem przewozów realizowanych transportem drogowym. Najbardziej efektywne byłoby dofinansowanie do transportu kolejowego na liniach kolejowych, prowadzących do terminali intermodalnych, leżących na terenie Polski, w szczególności tych, które wprowadzają do wspólnego obszaru celnego towary importowane do UE. Dzięki temu Skarb Państwa jest w większej mierze beneficjentem opłat celnych i podatkowych (cła, akcyzy i VAT). Podstawowymi terminalami, które przynoszą ok. 1/10 całkowitych wpływów do budżetu krajowego są cztery polskie porty morskie (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście). Konstruując taki system wsparcia należy jednak wziąć pod uwagę, że koszt ponoszony z tytułu stawek dostępu do infrastruktury kolejowej stanowi jedynie część kosztu, jaki jest ponoszony z tytułu przewozu ładunku intermodalnego drogą kolejową¹⁰.

Na poniższym rysunku pokazano porównanie kosztów transportu intermodalnego oraz drogowego. Transport drogowy jest najbardziej elastyczną formą transportu towarów, ponieważ pozwala zorganizować podróż „od drzwi do drzwi”. W przypadku wielu kategorii towarów jest to również często najszybszy i najtańszy sposób dostarczenia towaru, nawet na duże odległości.

Rys. 6. Porównanie kosztów pomiędzy intermodalnym i wyłącznie drogowym transportem towarów UE. Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.



Kalkulacja kosztów intermodalnych na powyższym wykresie opiera się na scenariuszu średniodystansowej lub długodystansowej podróży kolejją/drogą. Średnio – przy założeniu, że nie udostępniono żadnego stosownego wsparcia – intermodalny transport towarowy jest o 56 % droższy¹¹.

W przeciwieństwie do transportu drogowego inne rodzaje transportu, takie jak kolej czy żegluga śródlądowa, są wolniejsze i mniej elastyczne. Wymagają one także specyficznej infrastruktury, której nie da się powielić w każdym miejscu wysyłki towarów. Jednocześnie po stronie korzyści należy odnotować, że te rodzaje transportu oferują lepsze wyniki w zakresie bezpieczeństwa i efektywności środowiskowej oraz mogą zmniejszyć zatłoczenie dróg. Intermodalność polega na wykorzystaniu względnych zalet różnych środków transportu niż alternatywa w postaci transportu wyłącznie drogowego.

⁹ KRTI, str. 38.

¹⁰ KRTI, str. 39.

¹¹ Przeprowadzona przez Komisję ocena skutków w odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego. SWD (2017) 362.

2.3. Cele i kierunki rozwoju transportu intermodalnego

Na podstawie możliwości rozwojowych zidentyfikowanych w diagnozie oraz analizie SWOT określono w KRTI **cel główny** dla rozwoju transportu intermodalnego którym jest:

stworzenie optymalnych warunków dla integracji międzygałęziowej w polskim systemie transportowym i zwiększenia wykorzystania transportu kolejowego w przewozach intermodalnych.

Cel główny będzie realizowany przez cele szczegółowe dotyczące wsparcia multimodalnych łańcuchów logistycznych, działań wzmacniających pozycję konkurencyjną transportu intermodalnego wobec innych gałęzi transportu oraz wykorzystanie nowoczesnych technologii wspierających organizację i rozwój przewozów intermodalnych.

Realizacja celu określonego dla rozwoju transportu intermodalnego odbywać się będzie poprzez prowadzenie działań inwestycyjnych, ale również wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych czy stworzenie instrumentów zachęcających do korzystania z bardziej ekologicznej formy transportu towarów, jakim jest kolej.

Jednymi z celów szczegółowych służących realizacji **celu głównego** są:

- cel szczegółowy (2). Poprawa konkurencyjności transportu intermodalnego oraz powiązany z nim
- cel 2A: Instrumenty wspierające równowagę transportu drogowego i kolejowego w transporcie ładunków

W celu poprawy konkurencyjności transportu intermodalnego niezbędne jest stworzenie warunków, które umożliwią w większym stopniu niż obecnie wykorzystanie transportu kolejowego w przewozach intermodalnych. Może to być m.in. system zachęt (**np. ulga intermodalna**) dla operatorów transportu intermodalnego lub nadawców ładunku, wprowadzonych w celu zapewnienia trwałego bodźca dla rozwoju usług intermodalnych czy też innych czynników mających wpływ na konkurencyjność kolei.

Kolejnym działaniem, które powinno w rezultacie zwiększyć udział towarowych przewozów kolejowych, jest wprowadzenie systemu zachęt dla przewozów kolejowych poprzez np. **stopniowanie ulgi w zależności od wybranego korytarza transportu towarów** (np. promując trasy prowadzące do/z polskich portów morskich). Aby określić optymalny poziom tej stawki należy przeprowadzić szczegółową analizę w tym zakresie i określić możliwe rozwiązania. Spodziewany efekt zastosowanego ułatwienia to wzrost realizowanych przewozów. Jak podkreślają użytkownicy rynku transportu intermodalnego, dofinansowanie do przewozów intermodalnych, stanowi istotny czynnik przyczyniający się do poprawy konkurencyjności transportu intermodalnego.

W celu zapewnienia stałych, regularnych tras o przewidywalnych i atrakcyjnych czasach przejazdu, wspierane powinny być działania zmierzające do **optymalizacji procesu tworzenia rozkładów jazdy** na poziomie zarządcy infrastruktury, tak aby były w jak najlepszym stopniu dopasowane do potrzeb przewoźników, w tym umożliwiły **elastyczne zamawianie tras kolejowych** w zależności od zmieniających się warunków rynkowych.

Cele określone w KRTI zrealizowane zostaną poprzez realizację zaplanowanych w dokumencie działań, wśród których znajduje się:

Przeprowadzenie analizy w zakresie instrumentów wsparcia transportu intermodalnego, w tym ulgi intermodalnej, z uwzględnieniem preferencji dla nadawców ładunków i operatorów intermodalnych.

Przedstawione rozwiązania służą zatem realizacji ww. celu.

3. Ulga intermodalna

3.1. Uwarunkowania prawne stosowania ulgi

Dopuszczalność udzielania ulg od opłat pobieranych od przewoźników kolejowych przez zarządcę infrastruktury kolejowej za jakąkolwiek usługę wynika przede wszystkim z art. 33 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. L 343 z 14.12.2012) str. 32 (dalej: dyrektywa 2012/34/UE). W myśl wskazanego wyżej przepisu ulgi powinny ograniczać się do faktycznych oszczędności dla zarządców infrastruktury kolejowej na kosztach administracyjnych, za wyjątkiem określonym w art. 33 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE, który pozwala zarządcy na wprowadzanie ograniczonych w czasie ulg dla określonych potoków ruchu, jako zachęty do rozwijania nowych usług kolejowych lub zachęty do korzystania z linii „o znacznym stopniu niepełnego wykorzystania”. Ulgi mogą dotyczyć tylko opłat za określony odcinek/odcinki infrastruktury kolejowej (art. 33 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE), przy czym systemy ulg muszą być stosowane w sposób niedyskryminacyjny w stosunku do wszystkich przewoźników dla podobnych usług.

Przepisy ustawy z dnia 28 marca 2023 roku o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 602), zwanej dalej „u.o.t.k.” wskazuje jednocześnie podstawę do realizowania takiej ulgi przez Zarządcę Infrastruktury i zasady jej przyznawania. Art. 34. ust. 2. u.o.t.k. stanowi bowiem, że *„zarządca może przyznawać ulgi w opłacie podstawowej pod warunkiem zapewnienia ich finansowania. Ulgi mogą być przyznane na czas ograniczony i na określonym odcinku infrastruktury kolejowej w celu:*

- 1) rozwijania nowych usług kolejowych lub*
- 2) korzystania z linii kolejowych o znacznym stopniu niewykorzystania zdolności przepustowej.*

Art. 34. ust. 2a. u.o.t.k. *„Ulgi przyznaje się na jednakowych zasadach dla wszystkich przewoźników kolejowych”.*

Odrębną kwestią jest zapewnienie finansowania ulgi.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE *„Państwa członkowskie zapewniają, aby w zwyczajnych warunkach działalności gospodarczej i w rozsądnym okresie, który nie przekracza pięciu lat, rachunek zysków i strat zarządcy infrastruktury przynajmniej bilansował dochody z opłat za dostęp do infrastruktury, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej, bezzwrotne przychody ze źródeł prywatnych oraz finansowanie przez państwo z jednej strony, w tym w razie potrzeby płatności zaliczkowe ze strony państwa, oraz wydatki na infrastrukturę z drugiej strony.”.*

Zgodnie z art. 38d ust. 1. u.o.t.k., że *minister właściwy do spraw transportu może podjąć decyzję o dofinansowaniu ulgi, o której mowa w art. 34 ust. 2 u.o.t.k.* Natomiast w art. 38d ust. 2 wskazuje się, że *dofinansowanie ulgi, o której mowa w art. 34 ust. 2 u.o.t.k., może być przekazywane zarządcy na podstawie umowy, o której mowa w art. 38a ust. 5 u.o.t.k.* Ten przepis z kolei stanowi podstawę zawarcia umowy z PKP PLK. na realizację Programu Wieloletniego.

Zgodnie z art. 38a ust. 1-2 i 5 u.o.t.k. *Minister właściwy do spraw transportu może dofinansować z budżetu państwa lub z Funduszu Kolejowego działalność zarządcy, która nie może być sfinansowana z opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, pod warunkiem realizacji przez zarządcę wynikającego z przepisów rozdziału 6 obowiązku udostępniania infrastruktury kolejowej obejmującej przynajmniej jedną linię kolejową; Działalność, o której mowa w ust. 1, wysokość środków publicznych przeznaczonych na jej dofinansowanie oraz zarządców uprawnionych do otrzymania dofinansowania określa program wieloletni w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535 i 1773); Realizacja programu wieloletniego odbywa się na podstawie umowy zawartej między ministrem właściwym do spraw transportu i zarządcą, na okres obowiązywania programu, o którym mowa w ust. 2.*

Mając na względzie powyższe w umowie, zawartej przez Ministerstwo Infrastruktury, działającego w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa z PKP PLK, na realizację programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”, zawarta jest definicja ulgi intermodalnej – „**Ulga Intermodalna** – ulga w opłacie podstawowej za zrealizowany przejazd pociągu, udzielana przez Zarządcę przewoźnikom kolejowym w odniesieniu do pociągów realizujących przewozy intermodalne, zgodna z art. 34 ust. 2 u.o.t.k.”.

Z przywoływanych wyżej przepisów, wynika, że zarządca infrastruktury przyznaje ulgę dla pociągów intermodalnych, mając zapewnione finansowanie z budżetu w ww. Programie Utrzymaniowym.

3.2. Odwołania do programów strategicznych

Sam Program Utrzymaniowy, odwołując się do Programów strategicznych wskazuje na kwestie **wsparcia transportu intermodalnego**:

- odwołanie do SRT2030 w zakresie wdrażania wieloletnich programów sektorowych w zakresie infrastruktury drogowej, kolejowej i lotniczej wskazany jest z nazwy ogólnie program wsparcia dla transportu intermodalnego;
- odwołanie do SOR w zakresie promocji transportu intermodalnego i wskazana poprawa stanu infrastruktury kolejowej służącej przewozom intermodalnym, w tym infrastruktury bezpośrednio obsługującej porty morskie;
- odwołanie do KRTI w zakresie poprawy konkurencyjności transportu intermodalnego poprzez instrumenty wspierające zrównoważenie transportu drogowego i kolejowego w transporcie ładunków.

3.3. Zasady udzielania ulgi zawarte w umowie Utrzymaniowej z PKP PLK S.A.

Szczegółowe zasady realizacji ulgi intermodalnej, poza ww. kwestią definicji, zapisane są w ww. umowie z zarządcą infrastruktury (PKP PLK) m.in. jak niżej:

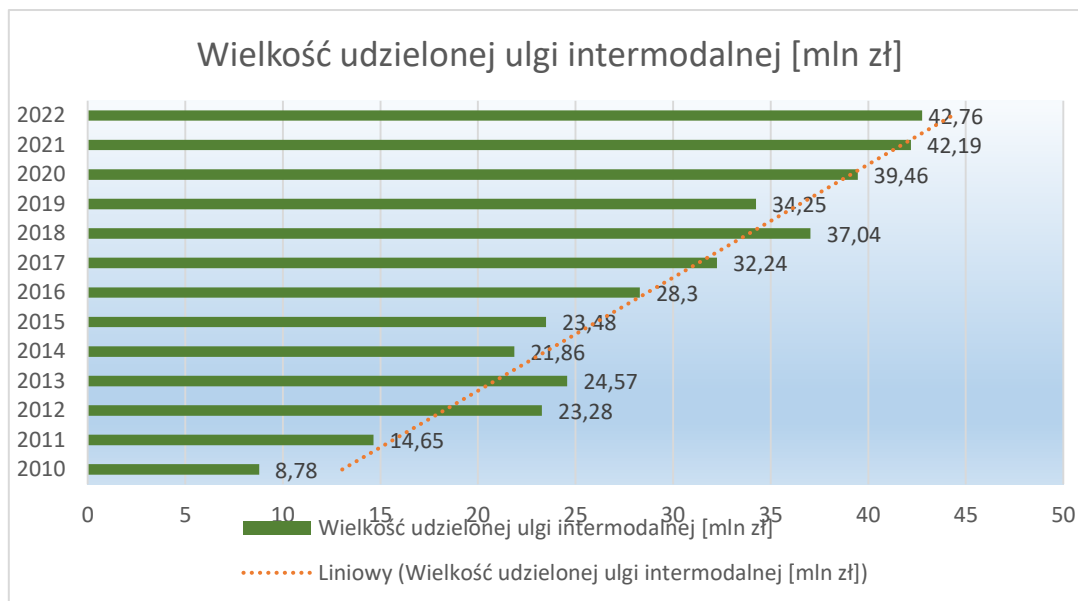
- 1) Ulgę Intermodalną wprowadza się na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2023 r.¹²
- 2) Ulga Intermodalna ma zastosowanie na odcinkach linii kolejowych wykazanych w dedykowanym do umowy załączniku w odniesieniu do pociągów zestawionych jedynie z wagonów z jednostkami transportu intermodalnego lub wagonów próżnych po przewozie lub do przewozu jednostek intermodalnych.
- 3) Ulga Intermodalna przyznawana jest przez zarządcę na podstawie wykazu przekazywanego Zarządcy przez przewoźnika kolejowego. Wykaz zawiera pociągi spełniające warunki, o których mowa w umowie, kwalifikujące przejazd pociągu do zastosowania Ulgi Intermodalnej.
- 4) Ulga Intermodalna wynosi 25% wartości opłaty podstawowej za zrealizowany przejazd pociągu kwalifikującego się do udzielenia ulgi.
- 5) Ulga intermodalna stanowi koszty kwalifikowane PKP PLK do umowy utrzymaniowej.
- 6) Podstawą do rozliczenia miesięcznego dotacji do ulgi intermodalnej są prawidłowo udokumentowane przez zarządcę poniesione ww. koszty kwalifikowane.
- 7) Zarządca przekazuje wniosek o rozliczenie zaliczki na ulgę Intermodalną w terminie określonym w umowie i wg według szczegółowych załączników do umowy.

3.4. Analiza wydatkowania obecnie stosowanej ulgi Intermodalnej

Środki przekazane na sfinansowanie ulgi intermodalnej w 2022 r. wyniosły 42,8 mln zł. Zgodnie z zatwierdzonym Planem Wpłat Transz Środków Funduszu Kolejowego na rachunek zarządcy w roku 2022 na finansowanie Ulgi Intermodalnej przewidziano środki w wysokości 47 mln zł.

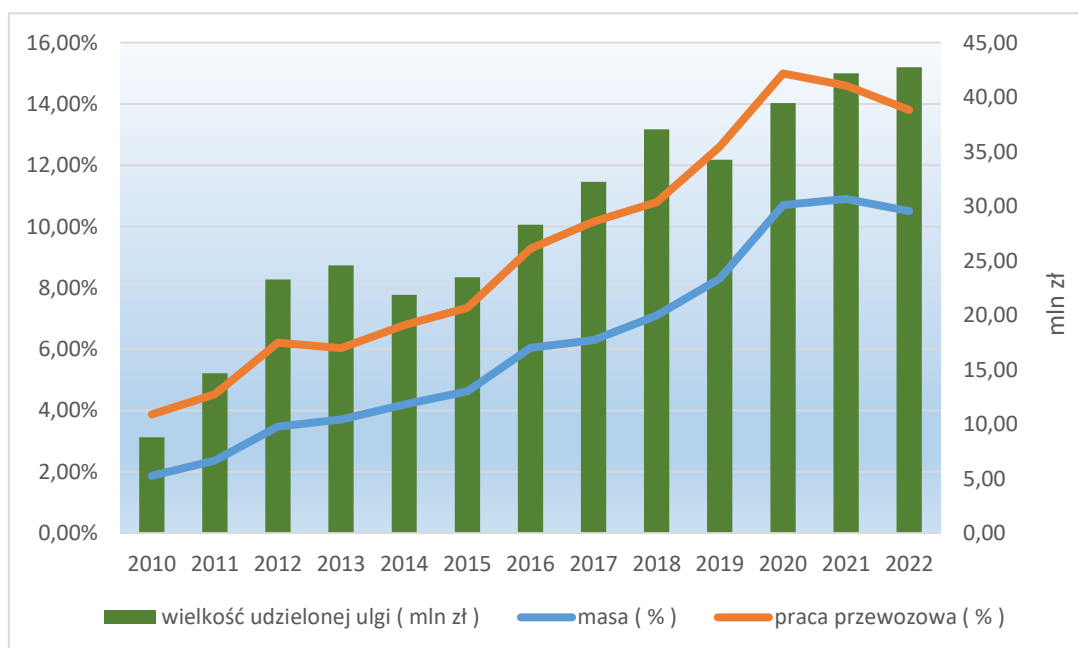
Wykres 12. Wielkość udzielonej ulgi intermodalnej w latach 2010-2022. Źródło: opracowanie własne PKP PLK S.A.

¹² Procedowany nowy Program wieloletni wsparcia utrzymania infrastruktury kolejowej zakłada kontynuację ww. rozwiązania.



Interesująco wygląda zastawienie na wykresie poniżej zaangażowanych środków na ulgę intermodalną vs udział takich pociągów w transporcie towarowym. Zmiany poziomu korelacji poszczególnych wartości pokazują, że poszukiwania nowego komponentu aktywizacji transportu intermodalnego kolejowego jest zasadne.

Wykres 13. Wielkość udzielonej ulgi intermodalnej w latach 2010-2022 oraz udział przewozów intermodalnych w rynku transportu towarów w Polsce wg masy oraz wg pracy przewozowej. Źródło: PKP PLK S.A./UTK.



Wprowadzenie ulgi intermodalnej w 2010 r. (w ramach Rozkładu Jazdy 2009/2010) miało również związek ze zmianą liczenia stawek dostępu do infrastruktury przez PKP PLK. Przed 2010 rokiem stawki dostępu były inne (niższe) dla pociągów intermodalnych niż dla pozostałych pociągów towarowych. Cennik Rozkładu Jazdy 2008/2009) opracowywany był dla poniższych rodzajów pociągów:

- pociągów pasażerskich;
- pociągów towarowych bez pociągów w przewozach intermodalnych;
- pociągów w przewozach intermodalnych (TEC, TXC);
- pojazdów kolejowych luzem.

W związku z wprowadzeniem nowego kształtu Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 35, poz. 274) nastąpiła zmiana rodzajów pociągów, dla których opracowywane są stawki jednostkowe opłaty podstawowej. Po zmianie ww. rozporządzenia stawki opracowywane zostały jednolite dla (cennik obowiązujący na Rozkład Jazdy 2009/2010):

- pociągów pasażerskich;
- pociągów towarowych.

Tak więc w rozkładzie jazdy 2008/2009 średnie stawki opłaty podstawowej kształtowały się:

- pociągi pasażerskie – 6,45 zł/pockm;
- pociągi towarowe bez pociągów w przewozach intermodalnych – 19,55 zł/pockm;
- pociągi w przewozach intermodalnych (TEC, TXC) – 5,57 zł/pockm;
- pojazdy kolejowe luzem – 4,51 zł/pockm,

Po zmianie Rozporządzenia z kolei wynosiły one w rozkładzie jazdy 2009/2010 jak niżej:

- pociągi pasażerskie – 7,02 zł/pockm;
- pociągi towarowe – 17,42 zł/pockm.

Wzrost stawek dla pociągów w przewozach intermodalnych, które dotychczas jako wyodrębniona grupa cennikowa pociągów była traktowana w sposób, umożliwiający zwiększenie konkurencyjności tego rodzaju przewozów w transporcie kolejowym wyniósł średnio o ponad 300 %, tj. z 5,57 zł/pockm na 17,42 zł/pockm.

O ile zatem w 2009 r. pociągi intermodalne jeździły wg stawek od 4,49 zł/pockm min do 6,88 zł/pockm max, przy średniej 5,57 zł/pockm, a pozostałe pociągi towarowe od 8,89 zł/pockm do 35,71 zł/pockm, przy średniej stawce na poziomie 19,55 zł/pockm, o tyle po zmianie w 2010 r. stawki dla wszystkich pociągów towarowych kształtowały się od 2,17 zł/pockm do 36,99 zł/pockm przy średniej stawce na poziomie 17,42 zł/pockm.¹³

3.5. Raport Najwyższej Izby Kontroli - Bariery rozwoju transportu intermodalnego

Funkcjonowanie ulgi intermodalnej było obiektem analiz, przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) w opublikowanym 22 stycznia 2020 r. raporcie pn.: *Bariery rozwoju transportu intermodalnego*.

NIK pozytywnie ocenił działania, wspierające transport intermodalny od 2014, jakim jest ulga intermodalna. W raporcie zauważono, że ulga intermodalna jest stosowana również w innych krajach UE i jest postrzegana przez przewoźników jako jeden z elementów niwelowania różnic, ponoszonych kosztów w transporcie kolejowym i drogowym.

NIK w swoim raporcie zwrócił również uwagę na tle innych krajów europejskich, że dla przewoźników kolejowych, wykonujących przewozy intermodalne koleją w Polsce stawki za dostęp do infrastruktury kolejowej są zbyt wysokie, a jednocześnie średnia prędkość handlowa pociągów intermodalnych jest znacznie niższa.

4. Analiza dokumentu JASPERS

Przygotowany 15 czerwca 2022 r. dokument „*JASPERS - Transport intermodalny – analiza optymalnych zachęt inwestycyjnych, w tym oszacowanie potrzeb finansowych*” obejmuje ocenę rynku transportu intermodalnego w Polsce, analizę nowego okresu programowania 2021-2027 (FEnKS) oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), analizę SWOT rozwoju transportu intermodalnego

¹³ W 2012 i 2013 ulga udzielana była wg założeń: - 100% z ulgi 25% dla składów ładowych (skład 20 wagonów i 20 ładowych); - 50% z ulgi 25% dla składów częściowo ładowych (skład 20 wagonów i z tego 10 ładowych) - ulga naliczana proporcjonalnie do liczby wagonów ładowych w składzie pociągu.

w Polsce Wschodniej, a także przedstawia kluczowe rekomendowane działania rozwojowe, wspierające transport intermodalny w przyszłości w Polsce. W dokumencie wskazano, że polityka rozwoju transportu intermodalnego powinna koncentrować się na skróceniu pierwszej/ostatniej mili transportu intermodalnego w transporcie drogowym.

Zawarte w raporcie badania rynkowe podkreślają **oczekiwania rynku w zakresie przepustowości sieci transportowej kolejowej** w tym dostępności portów morskich, kluczowych obszarów metropolitalnych i przejść granicznych. **Respondenci badań ankietowych do raportu wskazywali te czynniki wyżej niż kwestie samych kosztów dostępu do infrastruktury** i poziomu tych kosztów. Podsumowując zatem badania interesariuszy rynku transportu intermodalnego wskazują, że „*bardziej niż sama ulga intermodalna liczą się szybkie i przewidywalne czasy tranzytu, ponieważ tego wymagają ich klienci – gestorzy ładunków. Są oni gotowi ponosić wyższe opłaty za dostęp do infrastruktury, jeśli otrzymają odpowiednią ofertę rozkładu jazdy*”¹⁴.

W dokumencie wskazano ponadto niejako **alternatywną ścieżkę systemu wsparcia operacyjnego dla kolejowego transportu intermodalnego** - preferencje cenowe dla tras i rozkładów jazdy pociągów intermodalnych zamiast jednolitej, aktualnie obowiązującej ulgi intermodalnej za dostęp do infrastruktury.

4.1. Wyniki badań - bariery rynkowe i regulacyjne

Najważniejszą i najczęściej wskazywaną barierą rynkową dla rozwoju sektora intermodalnego jest stan infrastruktury kolejowej, w szczególności prędkości handlowe osiągnięte przez pociągi intermodalne oraz przepustowość sieci kolejowej w kluczowych węzłach kolejowych (dostęp do portów morskich, węzłów kolejowych w obszarach metropolitalnych).

Problemy z infrastrukturą sieciową generują specyficzne problemy dla operatorów: **zbyt długi czas transportu, słaba punktualność, niepewność terminów dostaw ładunków**. Zmniejsza to zainteresowanie transportem intermodalnym klientów, dla których liczy się czas i niezawodność dostawy. Wielu klientów wymaga dostaw just-in-time, na przykład z powodu braku miejsca do magazynowania w zakładach produkcyjnych.

Wydajność pociągów intermodalnych pod względem osiągniętej prędkości potwierdza, że transport ten ma ograniczoną zdolność konkurencyjności z transportem drogowym w aspekcie czasu tranzytu.

Tabela nr 1. Prędkości pociągów intermodalnych w 2022 r. Źródło: UTK.

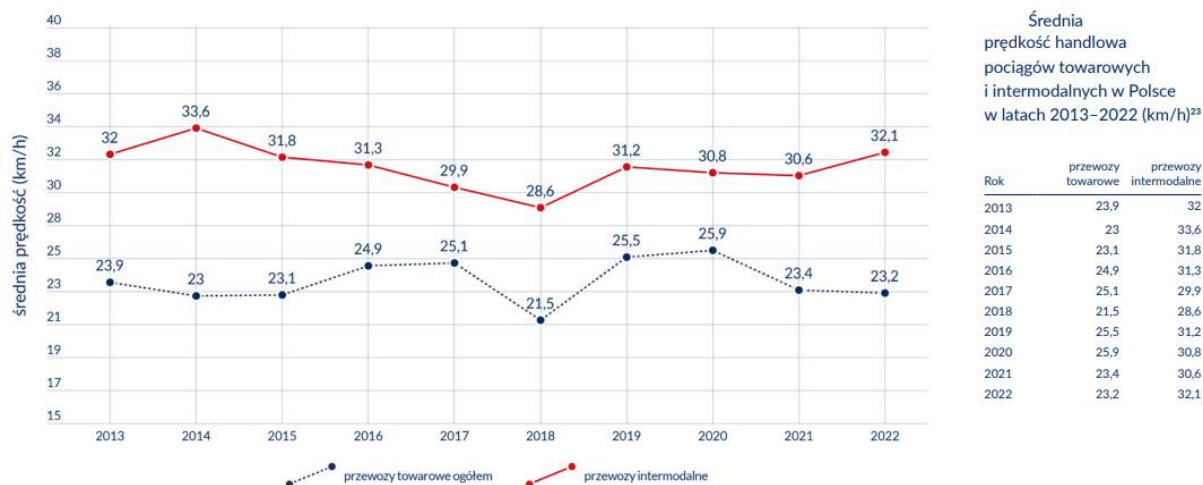
parametry	pociągi intermodalne na trasach o długości powyżej 150 km			
	> 60 km/h	> 40 km/ ≤ 60 km/h	> 30 km/h ≤ 40 km/h	≤ 30 km/h
liczba tras	2 053	10 046	6 827	14 543
udział tras	6,13%	30,02%	20,40%	43,45%

Punktualność pociągów jest bardzo niska, co sprawia, że transport jest nieprzewidywalny i niepewny. Dane statystyczne potwierdzane są przez obserwacje interesariuszy rynku i ekspertów branżowych, dla których jakość infrastruktury kolejowej (prędkości, przepustowość) oraz sposób zarządzania infrastrukturą są wskazywane jako największe ograniczenia. Dzięki udoskonaleniu tego elementu

¹⁴ Podobne wnioski wynikają ze spotkań PKP PLK z przewoźnikami intermodalnymi – poniżej przykładowe wypowiedzi przewoźników: „Korzystniejsze z punktu widzenia przewoźnika intermodalnego jest zapłacić więcej za dostęp do infrastruktury kolejowej, pojechać szybciej i na czas, aniżeli zapłacić mniej, pojechać wolniej i niepunktualnie”. „Nawet, jeśli stawka za dostęp do infrastruktury kolejowej byłaby dwukrotnie wyższa, ale z gwarancją szybkiego wytrasowania pociągu i umożliwieniem dotarcia tego pociągu do celu o planie, wówczas dalej taka oferta byłaby do przyjęcia”. „W sytuacji, gdy jako przewoźnik mamy do wyboru możliwość jazdy trasą dłuższą, ale tańszą, to wybierzemy tę droższą opcję, gdyż dotrzemy szybciej i sprawniej”.

operatorzy kolejowi będą mogli sprawniej zarządzać brygadami operującymi taborem, a tym samym poprawić ich gotowość do realizacji przewozów zgodnie z założonym rozkładem jazdy.

Wykres 14. Prędkość handlowa pociągów towarowych i intermodalnych w latach 2013-2022. Źródło: UTK



Z punktu widzenia przewoźników barierą jest sposób zarządzania siecią kolejową. **Wyznaczanie tras pociągów intermodalnych powinno podlegać innemu systemowi niż klasyczne pociągi towarowe.**

Intermodalne ulgi na opłaty za dostęp są postrzegane jako pomocne, ale **operatorzy intermodalni byliby skłonni zapłacić więcej za efektywne wyznaczanie tras pociągów**, ponieważ, dałoby im to szansę na oszczędności w organizacji ruchu: **lepszy obieg pociągów, krótsze połączenia i lepsze wykorzystanie taboru.**

Zdaniem interesariuszy rynku strategiczne podejście do transportu intermodalnego powinno ulec zmianie. Wielu błędów w rozwoju infrastruktury i sposobie jej wykorzystania, ale także w zarządzaniu rozwojem sektora intermodalnego można by uniknąć gdyby zarządzanie było zintegrowane.

Przykładem tego jest nierówne pobieranie opłat za dostęp do infrastruktury w transporcie kolejowym i drogowym, co nie jest zgodne z celami sformułowanymi w strategiach transportowych.

Rozwojowi sektora nie służy także podejście redukujące transport intermodalny jedynie do wąsko zdefiniowanego transportu kolejowego, co widać również w celach rozwojowych polityki transportowej. Cel zwiększenia wykorzystania transportu kolejowego w transporcie intermodalnym musi być również uzupełniony działaniami mającymi na celu **skrócenie ostatniej mili dostaw ładunków z terminali**, ponieważ wg statystyk Głównego Urzędu Statystycznego stanowi on bardzo duży udział transportu intermodalnego.

Kontekst barier dla transportu intermodalnego zidentyfikowanych przez interesariuszy stanowi ocena najważniejszych czynników w transporcie dokonana przez gestorów ładunków. **Najważniejszy jest dla nich koszt i terminowość transportu, a także bezpieczeństwo ładunku.**

Poprawa infrastruktury kolejowej na potrzeby transportu intermodalnego

Głównym wsparciem operacyjnym dla rozwoju kolejowego transportu intermodalnego jest ulga intermodalna za dostęp do infrastruktury kolejowej. Ulga intermodalna jest korzystna dla operatorów, ale nie motywuje ani operatorów, ani zarządcy infrastruktury do osiągnięcia oczekiwanej efektywności. Operatorzy intermodalni oczekują szybkich i przewidywalnych czasów tranzytu, ponieważ tego wymagają ich klienci – gestorzy ładunków. Są oni gotowi ponosić wyższe opłaty za dostęp do infrastruktury, jeśli otrzymają odpowiednią ofertę rozkładu jazdy.

Duża prędkość handlowa pociągów wpływa również na drugi ważny element w transporcie intermodalnym, a mianowicie na wykorzystanie taboru kolejowego. Przyspieszenie pociągów

intermodalnych da szansę na lepsze wykorzystanie lokomotyw i wagonów, które będą obsługiwać większy wolumen ładunków w danej jednostce czasu. Może to skutkować większą częstotliwością pociągów wahadłowych i zmniejszać potrzebę zakupu taboru. W konsekwencji zmniejszy się intensywność popytu na wsparcie publiczne dla tego typu projektów.

4.2. Rekomendacje

W podsumowaniu poniżej przedstawione są poszczególne rekomendowane działania na rzecz rozwoju sektora wg raportu Jaspers. W ramach analizy opracowano następujące zalecenia:

- 1) Zintegrowane zarządzanie sektorem transportu intermodalnego.
- 2) Ukierunkowanie na ograniczenie ostatniej mili dowozu drogowego w transporcie intermodalnym.
- 3) Poprawa infrastruktury kolejowej na potrzeby transportu intermodalnego.
- 4) Kontynuacja programu pomocowego z wykorzystaniem funduszy UE w okresie programowania 2021–2027.
- 5) Koncentracja na rozwoju infrastruktury terminali intermodalnych.
- 6) Wsparcie dla digitalizacji terminali intermodalnych.
- 7) Zwiększenie efektywności wspieranych projektów.
- 8) Elektryfikacja terminali intermodalnych.
- 9) Wsparcie dla najlepszych i dojrzałych projektów.

Przy czym zalecenie trzecie uszczegółowiono w następujący sposób:

Poprawa infrastruktury kolejowej na potrzeby transportu intermodalnego poprawa punktualności i prędkości pociągów intermodalnych. Weryfikacja systemu wsparcia operacyjnego dla kolejowego transportu intermodalnego (preferencje cenowe dla tras i rozkładów jazdy pociągów intermodalnych zamiast ulgi intermodalnej za dostęp do infrastruktury) powinna być przeprowadzana przez zarządcę infrastruktury kolejowej.

Jednocześnie zauważono że ulga intermodalna na dostęp do infrastruktury kolejowej, która jest inną formą wsparcia publicznego, ma ograniczony wpływ jako zachęta rynkowa.

5. Analiza Szkoły Głównej Handlowej na zlecenie PKP PLK S.A.

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (dalej SGH) na zlecenie PKP PLK przygotowała z końcem 2022 r. opracowanie dra Wolańskiego pn.: „Analiza rynku, o której mowa w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie warunków udostępniania infrastruktury kolejowej” wskazuje, iż:

Autorzy analizy stwierdzili, że:

- transport intermodalny jest przyszłościową gałęzią transportową,
- ulga intermodalna stosowana w kolejowym transporcie intermodalnym jest rozwiązaniem potrzebnym.

Swoje stanowisko oparli na wynikach:

- modelowania elastyczności – z którego wynika, że tylko towarowe przewozy intermodalne cechują się popytem elastycznym,
- modelowania udziału w rynku – zgodnie z którym udział kolei w rynku jest istotnie zdeterminowany stosunkiem kosztów transportu kolejowego i drogowego.

W oparciu o powyższe, autorzy analizy rynku zarekomendowali:

- zwiększenie wymiaru ulgi intermodalnej aż do praktycznie pełnej rekompensaty kosztów takiego transportu (99%) względu na efektywność ekonomiczną takiego przedsięwzięcia,
- zagwarantowanie przez budżet państwa długookresowego finansowania ulgi intermodalnej oraz niewyczerpanej puli środków na ten cel w ciągu danego roku.

Koszty i korzyści z realizacji przedsięwzięcia obniżki stawek dostępu analizowano w ujęciu statycznym, przy wykorzystaniu danych z 2021 roku (*ceteris paribus*). Do dalszych analiz przyjęto wartość elastyczności cenowej popytu względem opóźnionej stawki dostępu do infrastruktury w wysokości - 0,45. Oznacza to, że obniżce stawki o 1% towarzyszy wzrost pracy eksploatacyjnej o 0,45%. Pomimo, że przewozy intermodalne, podobnie jak większość przewozów towarowych są realizowane najczęściej w ramach indywidualnego rozkładu jazdy, na podstawie wywiadów i wiedzy eksperckiej określono czas reakcji rynku na zmianę stawki jako 1 rok (czas potrzebny na zdobycie klientów i budowę połączenia intermodalnego). Stąd przyjęto współczynnik elastyczności względem stawki opóźnionej.

Jednym z elementów analizy rynku były także wywiady z uczestnikami rynku. W trakcie wywiadów przewoźnicy kolejowi podnosili następujące kwestie, dotyczące transportu intermodalnego:

- ulga intermodalna jest rozwiązaniem potrzebnym i jej skala powinna być wyższa, ale kluczowa jest stabilność takiego wsparcia,
- część respondentów wolałaby zapłacić więcej, ale mieć gwarantowany krótszy czas przejazdu – obecnie koszty związane z opóźnieniami mogą być dla przewoźnika wyższe niż korzyści z ulgi intermodalnej¹⁵.

W wypowiedziach respondentów najczęstszą propozycją, dotyczącą ulgi dla transportu kolejowego było zwiększenie dotychczasowego poziomu ulgi intermodalnej. W uzasadnieniu takiego rozwiązania wskazany jest „kosztowny” proces pozyskania i przyzwyczajenia klienta do przewozu koleją – początkowe nakłady na dane połączenie mają charakter bezzwrotny. Dla przewoźników kolejowych, zawierających długoterminowe kontrakty przewozowe, decydujące znaczenie miałyby zagwarantowanie stabilności tego rozwiązania. Obecny wymiar ulgi nie stanowi realnej zachęty do inwestycji w tabor kolejowy i terminale czy też w uruchamianie połączeń – ulga powinna być wyższa. Transport intermodalny jest podatny na przejęcie przewozów przez transport drogowy i może uciepnieć w wyniku wojny na Ukrainie z uwagi na utrudnienia na Nowym Jedwabnym Szlaku oraz ograniczoną przepustowość infrastruktury w Polsce¹⁶.

6. Intermodalny transport towarowy (Raport ETO)

Europejski Trybunał Obrachunkowy (dalej: ETO, Trybunał) przeprowadził w 2022 r. kontrolę skuteczności unijnego wsparcia regulacyjnego i finansowego na rzecz intermodalnego transportu towarowego. Kontrolą objęto wsparcie od 2014 r.¹⁷ Efektem tej kontroli jest sprawozdanie specjalne ETO z 2023 r. pod nazwą „*Intermodalny transport towarowy. UE wciąż daleko od przeniesienia większości przewozów towarowych z dróg*”.

Kontrolerzy ETO ocenili:

- czy cele UE dotyczące intermodalności określone w ramach szerszej strategii UE na rzecz ekologizacji transportu towarowego były dobrze opracowane i prawidłowo monitorowane;
- czy ramy prawne UE zapewniają odpowiednie wsparcie na rzecz intermodalnego transportu towarowego oraz czy sieć infrastruktury w UE jest dostosowana do potrzeb intermodalności.

Kontrolę przeprowadzono w siedmiu państwach członkowskich. Objęła ona badanie próby 16 projektów (w tym 4 z Polski), które otrzymały finansowanie unijne w okresie do 2020 r. W odniesieniu do próby sześciu państw członkowskich (Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Niderlandy i Polska) przeanalizowano także krajowe strategie w dziedzinie transportu oraz dokumenty ustawodawcze i strategiczne.

¹⁵ koszt pracy taboru, lokomotywy, drużyny trakcyjnej.

¹⁶ priorytetyzacji przewozu surowców energetycznych i paliw.

¹⁷ w okresie 2014 – 2020 całkowite finansowanie unijne z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności (FS) i instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) na rzecz projektów, wspierających intermodalność wyniosło około 1,1 mld euro.

Trybunał wybrał państwa członkowskie na podstawie istotności kwoty środków z EFRR, FS i CEF, przeznaczonych na projekty infrastruktury intermodalnej w poszczególnych państwach oraz wielkość transgranicznych przepływów towarów. Wybrane kraje obejmują trzy kluczowe przepływy handlowe, które pokrywają się z odcinkami korytarzy TEN-T: korytarz Ren – Alpy (rozciągający się od Belgii i Niderlandów po Włochy), korytarz Morze Północne – Morze Bałtyckie (między Polską a Niemcami) oraz korytarze Atlantyk i Morze Śródziemne (łącznie Niemcy z Hiszpanią przez Francję).

Trybunał stwierdził, że regulacyjne i finansowe wsparcie UE na rzecz intermodalnego transportu towarowego nie było wystarczająco skuteczne, gdyż nadal występują bariery regulacyjne i infrastrukturalne - intermodalny transport towarowy nadal nie może konkurować na równych warunkach z transportem drogowym.

Komisja Europejska nie opracowała odrębnej unijnej strategii, dotyczącej intermodalności - Intermodalność jest natomiast częścią szerszych strategii, dotyczących np. ekologizacji transportu towarowego i przesunięcia międzygałęziowego.

Sprawozdanie ETO stwierdza, że Komisja nie określiła ilościowych celów, dotyczących udziału intermodalnych przewozów towarowych a także, że wyznaczyła nierealistyczne cele dla UE na lata 2030 i 2050, jeśli chodzi o zwiększenie wykorzystania kolei i śródlądowych dróg wodnych do transportu towarów. Cele te nie były oparte na wystarczająco wiarygodnych symulacjach dotyczących tego, jak duże przesunięcie międzygałęziowe można osiągnąć. Trybunał ustalił również, że z kolei niektóre państwa członkowskie określiły własne cele, dotyczące zwiększenia udziału kolejowych przewozów towarowych, wyznaczając je na jeszcze bardziej ambitnym poziomie - cztery z objętych próbą państw członkowskich, tj. Niemcy, Hiszpania, Francja i Włochy. Żadne z kontrolowanych państw członkowskich z wyjątkiem Polski nie wyznaczyło celów, dotyczących udziału transportu intermodalnego.

Przepisy dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego – jedynego aktu prawnego UE, dotyczącego transportu intermodalnego – w ocenie ETO są już nieaktualne. Komisja podjęła kilka prób zmiany dyrektywy, ale nie udało jej się uzyskać zgody państw członkowskich. Komisja podjęła kroki w celu uproszczenia zasad pomocy państwa dla programów, mających na celu przesunięcie międzygałęziowe, z transportu drogowego na kolejowy, żeglugę śródlądową lub transport multimodalny.

Trybunał zaleca zatem w swoim sprawozdaniu, by Komisja:

- 1) ustanowiła cele dotyczące udziału modalnego w korytarzach sieci bazowej i przedstawiała informacje sprawozdawcze na ten temat;
- 2) przygotowała zmiany regulacyjne w celu poprawy konkurencyjności transportu intermodalnego;
- 3) stworzyła podstawy do przeprowadzenia przez państwa członkowskie skoordynowanej oceny potrzeb w zakresie terminali intermodalnych;
- 4) oceniła potencjał w zakresie przesunięcia międzygałęziowego w analizie kosztów i korzyści projektów finansowanych przez UE.

7. Raport UTK z konsultacji podmiotów, korzystających z kolejowych przewozów towarowych

Zgodnie z u.o.t.k., Prezes UTK raz na 2 lata przeprowadza konsultacje z podmiotami i organizacjami związanymi z kolejowymi przewozami pasażerskimi. Ostatnie takie badanie zostało przeprowadzone w 2021 r. Na podstawie badania w 2022 r. przygotowano raport¹⁸, w którym zebrano opinie wyrażone w badaniu ankietowym przez przedsiębiorców kolejowych. W badaniu wskazano m.in. podstawowe, zidentyfikowane bariery rynku kolejowego, do których zaliczają się:

- zbyt długi czas przewozu,
- niewystarczająca jakość infrastruktury i niska prędkość pociągów,
- niska przepustowość linii,

¹⁸ <https://utk.gov.pl/aktualnosci/19570,Transport-towarowy-koleja-drugi-raport-z-konsultacji-Prezesa-UTK-z-przedstawicie.html>

- wysokie ceny usług przewozowych w transporcie kolejowym, (w tym takie koszty jak: dostęp do infrastruktury, energia i paliwa, tabor, uzyskanie certyfikatów, szkoleń i badań lekarskich, koszty zewnętrzne związane z ograniczoną liczbą punktów ładunkowych i inne).

W przeprowadzonym badaniu przewoźnicy towarowi i organizacje reprezentujące przedsiębiorców miały możliwość wypowiedzenia się na temat potencjalnych obszarów, które przyczynią się do zwiększenia dostępności transportu kolejowego dla nadawców ładunków. Na tej podstawie w raporcie przedstawiono oczekiwane udogodnienia na rynku przewozów towarowych. Przewoźnicy kolejowi, jako najważniejsze obszary wskazali **krótszy czas realizacji przewozu** (wskazane przez 80% ankietowanych) oraz **zwiększenie atrakcyjności cenowej oferowanych usług** (wskazane przez 71% ankietowanych). Wśród przedstawicieli organizacji reprezentujących przedsiębiorców korzystających z towarowego transportu kolejowego krótszy czas realizacji przewozu również okazał się być kluczowym udogodnieniem – 100% ankietowanych wskazało na potrzebę wprowadzenia takiego usprawnienia.

Transport intermodalny jest postrzegany jako ważny element rozwoju kolejowego transportu towarów. Zarówno przewoźnicy kolejowi jak i przedsiębiorcy którzy do tej pory nie prowadzili działalności w ramach transportu intermodalnego, w zdecydowanej większości wskazali, że rozwój transportu intermodalnego przyczyni się do zwiększenia towarów przez kolej. Tezę taką potwierdziło 83% ankietowanych podmiotów oraz połowa przedstawicieli organizacji reprezentujących przedsiębiorców korzystających z transportu kolejowego.

W raporcie poruszono również kwestię ograniczeń infrastrukturalnych. Podmioty biorące udział w konsultacjach wskazali, że problem stanowi zbyt mała liczba terminali intermodalnych w dogodnych lokalizacjach oraz ich nierównomierny rozkład. Zwracano również uwagę na zły stan techniczny infrastruktury lub niewystarczające wyposażenie istniejących obiektów. Wszystkie te czynniki sprawiają, że na trasach powyżej 300 km większość przewozów odbywa się transportem drogowym. Przedstawiciele badanych organizacji reprezentujących korzystających z kolejowego transportu towarów widzą jednak potencjał rozwoju przewozów intermodalnych w związku z czym 75% z nich jest zainteresowane wykorzystaniem kontenerów w przyszłości.

8. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) a przepustowość sieci linii kolejowych dla transportu intermodalnego

W tzw. „kamieniu milowym” KPO o numerze E15G jest zapis, dotyczący decyzji Ministra w zakresie ustanowienia priorytetów dla transportu intermodalnego i usunięcia wąskich gardeł w celu zwiększenia przepustowości kolei. Dokument został podpisany w dniu 20 lutego 2023 roku wraz z załącznikiem „Analiza stanu infrastruktury kolejowej oraz działań inwestycyjnych zmierzających do poprawy warunków prowadzenia transportu intermodalnego, ze szczególnym uwzględnieniem występujących wąskich gardeł”. Dokument został ogłoszony na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury pod linkiem¹⁹. Planuje się coroczne sprawozdawanie osiągniętych rezultatów w zakresie realizacji przez PKP PLK określonych działań, wraz z publikacją na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury.

Dokument realizuje założenia w zakresie wsparcia transportu intermodalnego, określone w:

- planie rozwojowym w sprawie przyjęcia KPO jako podstawy realizacji reform i inwestycji objętych wsparciem ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności,
- uchwale Rady Ministrów nr 177/2022 z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Kierunki rozwoju transportu intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.”.

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/decyzja-o-priorytetach-dla-transportu-intermodalnego-w-zakresie-usuwania-waskich-gardeł>

Dokument dokonuje analizy istniejącej sieci linii kolejowych PKP PLK w aspekcie poprawy jej przepustowości, parametrów funkcjonalnych i likwidacji tzw. „wąskich gardeł”, mających wpływ na transport intermodalny. Zidentyfikowane ograniczenia zostały skategoryzowane i dokonano ich priorytetyzacji. W ok. 600 lokalizacjach występują problemy eksploatacyjne (stanowiące „wąskie gardła”), które mogą mieć wpływ na zmniejszenie możliwości rozwoju transportu intermodalnego, gdyż znajdują się one w korytarzach transportowych istotnych dla przewozów intermodalnych.

Z punktu widzenia kolejowych przewozów o charakterze intermodalnym zidentyfikowano jako kluczowe możliwości płynnego prowadzenia ruchu nie tylko w ramach tzw. korytarzy sieci bazowej TEN-T:

- Morze Bałtyckie – Morze Adriatyckie,
- Morze Północne – Morze Bałtyckie

ale również kolejowych korytarzy towarowych RFC przebiegających przez Polskę:

- a) Korytarz nr 5 (RFC 5) Bałtyk – Adriatyk²⁰,
- b) Korytarz nr 8 (RFC 8) Morze Północne – Morze Bałtyckie²¹,
- c) Korytarz nr 11 (RFC 11) Amber (Bursztynowy)²².

Analizie poddano ciągi transportowe:

- Porty Gdynia/Gdańsk – granica PL/CZ,
- Porty Szczecin/Świnoujście – granica PL/CZ,
- granica PL/DE – granica PL/BY i granica PL/LT,
- PL/DE – granica PL-UA.

9. Rekomendacje końcowe dla wprowadzenia nowego rozwiązania

9.1. Prognozy pracy eksploatacyjnej dla przewozów intermodalnych wg PKP PLK S.A.

W tabeli na kolejnej stronie przedstawiono prognozy pracy eksploatacyjnej dla przewozów intermodalnych (pociągów z ulgą intermodalną), oraz dla tzw. pociągów intermodalnych szybkich²³ (z prędkościami jak dla pociągów pasażerskich).

W przedmiotowej prognozie uwzględniono następujące założenia:

- 1) w zakresie pociągów z ulgą intermodalną wg dotychczasowych zasad **uwzględniono trend w zakresie wykonanej przez przewoźników towarowych pracy eksploatacyjnej zrealizowanej przez pociągi przyjęte do ulgi intermodalnej w poprzednich latach**;
- 2) w zakresie pociągów intermodalnych szybkich wg dodatkowych nowych kryteriów uwzględniono:
 - udział wniosków składanych o przydzielenie zdolności przepustowej w 2021 r. dla pociągów intermodalnych szybkich w ogólnej liczbie wniosków dla pociągów intermodalnych był na poziomie 43,80%²⁴;

²⁰ łączy porty bałtyckie w Gdyni/Gdańsku i Szczecinie/Świnoujściu z portami basenu Morza Adriatyckiego (m.in. Triest, Wenecja 5 i Rawenna), przez Tczew/ Bydgoszcz/ Warszawę/ Poznań/ Wrocław/ Katowice oraz polsko-czeskie przejście graniczne Chałupki – Bohumin;

²¹ łączy region Morza Bałtyckiego z Holandią przez Helsinki, Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę i Niemcy. Na obszarze Polski jego przebieg wyznaczony jest w ciągu korytarzy E-20 (Terespol – Małaszewicze – Warszawa – Poznań – Rzepin – Oderbruecke) i E-75 (Kowno – Suwałki – Ełk – Białystok – Warszawa)

²² łączy południowo-wschodnią Polskę, Słowację, Węgry i Słowenię z granicą białoruską w Terespolu, obejmuje również miasta stołeczne: Budapeszt, Bratysławę i Ljublanę oraz centra przemysłowe w okolicach Krakowa, Katowic (Górnośląski Okręg Przemysłowy), Warszawy, Koszyc i Miskolca. Południowy kraniec korytarza sięga portu Koper położonego nad Adriatykiem w Słowenii. Korytarz stanowi uzupełnienie europejskiej sieci korytarzy towarowych m.in. dzięki połączeniom z korytarzami nr 5 czy 8.

²³ Planowany nowy komponent wsparcia transportu intermodalnego.

²⁴ w 2021 roku przewoźnicy złożyli w SKRJ 61 756 wniosków na pociągi TC/TD z czego dla 27 050 z tych wniosków wskazali, że będą to pociągi „szybkie” czyli kursujące z prędkościami jak dla pociągów pasażerskich – daje to 43,80% (tzn. 27 050 / 61 756)

- udział pociągów intermodalnych ładownych w ogólnej liczbie pociągów intermodalnych założono na poziomie 82,95%²⁵;
- korekta planowanego wzrost pracy eksploatacyjnej dla pociągów intermodalnych szybkich z wcześniejszych założeń analizy SGH (obniżenie stawki o 1% to wzrost pracy o 0,45% – ulga dodatkowa 25% = wzrost pracy eksploatacyjnej o 11,25%)²⁶.

Tabela nr 2. Prognozy pracy eksploatacyjnej dla przewozów intermodalnych (pociągów z ulgą intermodalną), oraz dla pociągów intermodalnych szybkich (z prędkościami jak dla pociągów pasażerskich). Źródło: PKP PLK.

Okres wykonanie / prognoza	Praca eksploatacyjna dla pociągów z ulgą intermodalną [mln pockm]	Praca eksploatacyjna dla pociągów dla dodatkowej ulgi intermodalnej [mln pockm]*
wykonanie 2021	13,839	-
wykonanie 2022	13,625	-
prognoza 2023	13,400	-
prognoza 2024	13,855	5,211
prognoza 2025	14,451	5,435
prognoza 2026	15,278	5,746
prognoza 2027	16,306	6,132
prognoza 2028	17,511	6,586

*praca eksploatacyjna, wykazana dla pociągów dla dodatkowej ulgi intermodalnej wskazuje pracę pociągów, które obejmie ta dodatkowa ulga, przy czym część pociągów, objętych obecną ulgą 25% spełnią wymogi i otrzymają także dodatkową ulgę 25% jako pociągi szybkie.

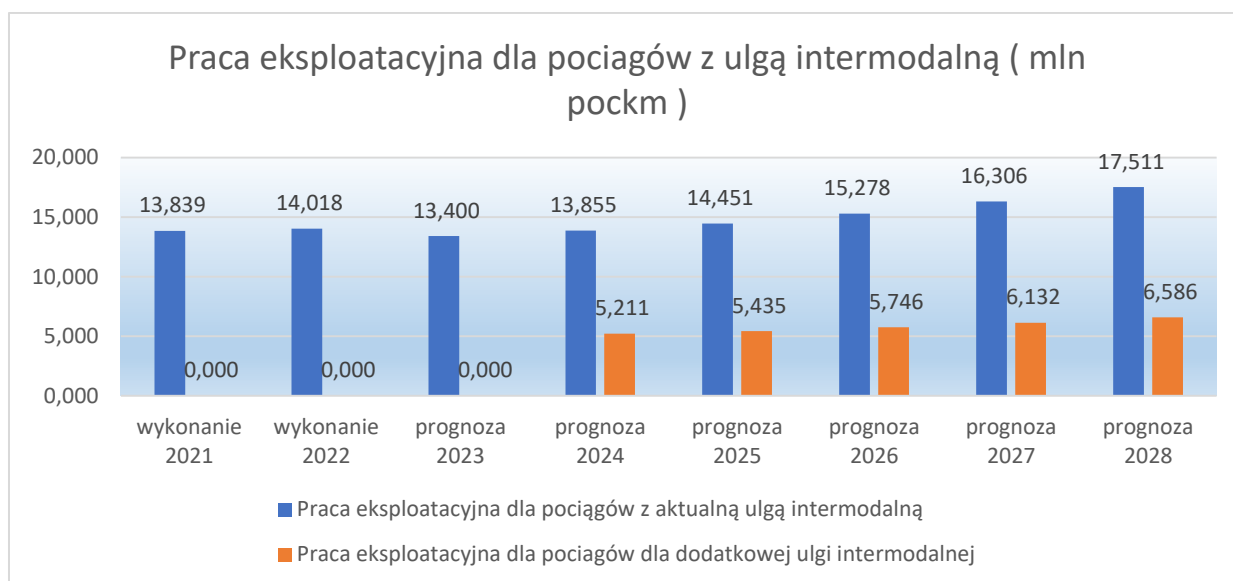
Planowany wzrost pracy eksploatacyjnej dla pociągów intermodalnych szybkich zgodnie z założeniem z analizy SGH ma za zadanie pobudzić rynek przewozów intermodalnych. Z powyższego zestawienia wynika, że wprowadzenie dodatkowej zachęty spowoduje, że ponad 1/3 czyli ok. 37,5 % pociągów intermodalnych będzie z niej korzystać.

Szacowanie wielkości pracy eksploatacyjnej dla dodatkowej ulgi intermodalnej uwzględni również (oprócz „wzrostu SGH”) udział pociągów szybkich jak i pociągów ładownych w strukturze analizowanej pracy eksploatacyjnej oraz trendy dla pracy eksploatacyjnej dla pociągów z „podstawową” ulgą intermodalną. W związku z aktualnymi danymi, dot. bieżącego wykorzystania ulgi intermodalnej w I półroczu 2023 r. oraz dalszym spadkiem transportu intermodalnego w 2022 oraz bieżącym roku, PKP PLK dokonała korekt powyższych prognoz.

²⁵ na podstawie danych z zestawień do ulgi intermodalnej złożonych przez PKP CARGO S.A. (deklaracji przewoźnika) za okres 3-ch miesięcy 2022 r. (wrzesień – październik – listopad) łączna liczba pociągów to 3 707 z czego 2 850 to składy ładowne (76,88%) a 225 to składy mieszane – część wagonów ładownych a część próżnych (6,07%) co łącznie daje 82,95% pociągów ładownych (76,88% + 6,07%) – tylko próżne stanowią 17,05% - 632 składy próżne.

²⁶ to założenie w aspekcie spadków wykorzystania ulgi intermodalnej za ostatnie półtora roku zostało skorygowane przy aktualizacji planów przez PKP PLK

Wykres 15. Praca eksploatacyjna dla pociągów z ulgą intermodalną.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKP PLK S.A.



9.2. Założenia finansowe

W zakresie finansowym proponowane rozwiązanie pokazuje poniższa tabela.

Tabela nr 3. Prognozy wydatkowania środków na lata 2024 - 2028 dla przewozów intermodalnych (pociągów z ulgą intermodalną), oraz dla pociągów intermodalnych szybkich (z prędkościami jak dla pociągów pasażerskich). Źródło: PKP PLK.

Okres wykonanie / prognoza	Koszt aktualnej ulgi intermodalnej [mln zł]	Koszt dodatkowej ulgi intermodalnej [mln zł]	Łączny koszt ulgi intermodalnej [mln zł]
wykonanie 2021	42,186	-	42,186
wykonanie 2022	43,958	-	43,958
prognoza 2023	42,700	-	42,700
prognoza 2024	48,169	19,672	67,841
prognoza 2025	50,716	20,712	71,428
prognoza 2026	53,264	21,752	75,016
prognoza 2027	55,811	22,793	78,604
prognoza 2028	58,359	23,833	82,192
suma dla lat 2024-2028	266,319	108,762	375,081

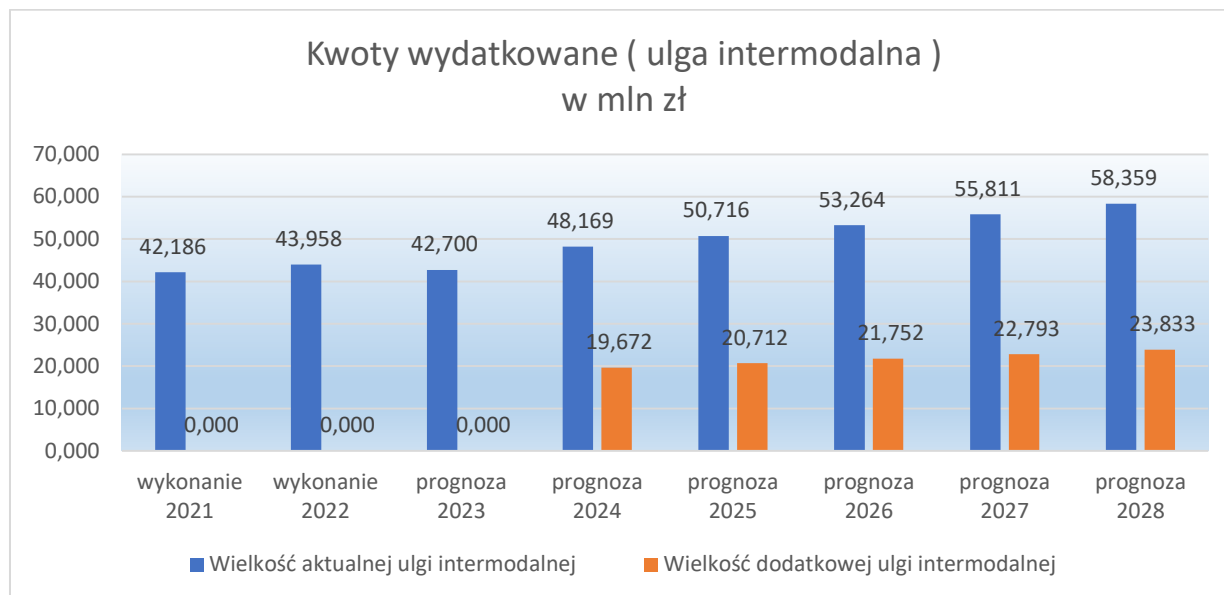
Średnia stawka wg PKP PLK dla pociągów, kwalifikujących się do ulgi intermodalnej za 2022 rok wyniosła 12,55 [zł/pockm], natomiast po udzieleniu ulgi stawka ta zmniejszyła się do 9,41 [zł/pockm]. Przy złożeniu dalszego komponentu ulgi intermodalnej dla szybkich pociągów intermodalnych będziemy mieli kolejne obniżenie tej stawki dla tych pociągów do poziomu 6,28 [zł/pockm] wg wartości z 2022 r.

W związku z aktualnymi danymi, dot. bieżącego wykorzystania ulgi intermodalnej w I półroczu 2023 r. oraz dalszym spadkiem transportu intermodalnego w 2022 oraz bieżącym roku, PKP PLK dokonała korekt powyższych prognoz.

Uwzględniając prognozy przewozów intermodalnych z „nową ulgą”, wydatkowane środki Programu Utrzymaniowego na lata 2024-2028 zamykałyby się kwotą łączną na poziomie

ok. 375 mln. zł. Przy dotychczasowej uldze wydatki takie wydatki wynosiłyby ok. 266 mln. zł²⁷. Na lata 2024 – 2028 koszt obowiązującej ulgi intermodalnej szacowany jest w zakresie od 48,2 mln zł dla 2024 r. do 58,4 mln zł dla 2028 r., natomiast koszty dodatkowej ulgi intermodalnej zostały oszacowane analogicznie odpowiednio od ok. 19,7 mln zł do 23,8 mln zł.

*Wykres 16. Kwoty wydatkowane (ulga intermodalna).
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKP PLK S.A.*



Na rok 2024 r. zaplanowano np., uwzględniając także trend spadkowy z 2022 oraz I półrocza 2023 r., **ok. 13,86 mln pockm pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych**, z czego **ok. 37,5 % szybkich** przy średniej stawce 6,28 zł/pockm wg poziomu z 2022 r. i **ok. 62,5 % pozostałych** po średniej stawce 9,41 zł/pockm wg poziomu z 2022 r. Łącznie wygenerowałyby to przychody w wysokości **32,73 mln zł dla poc. szybkich oraz 81,34 mln zł pozostałych** na poziomie stawek dostępu z 2022 r., przy zaplanowanych kosztach całej ulgi intermodalnej na poziomie **67,84 mln zł**.

9.3. Założenia systemowe dla nowej ulgi intermodalnej i końcowe rekomendacje

W konsekwencji zapisów, zawartych w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie KRTI, w szczególności w nawiązaniu do określonych w nim celów oraz odpowiadających im działań, w drugiej połowie 2022 r. z inicjatywy zainteresowanych stron, odbył się cykl spotkań, poświęconych **przeprowadzeniu analizy w zakresie instrumentów wsparcia transportu intermodalnego, w tym ulgi intermodalnej, z uwzględnieniem preferencji dla nadawców ładunków i operatorów intermodalnych**.

W spotkaniach tych uczestniczyli przedstawiciele Departamentu Kolejnictwa, reprezentujący Ministerstwo Infrastruktury, a także przedstawiciele UTK oraz PKP PLK.

W efekcie przeprowadzonych spotkań, w trakcie których dokonano analizy wyżej opisanych dokumentów strategicznych i opracowań, a także w wyniku wymiany doświadczeń, związanych z funkcjonowaniem obecnie przyjętych rozwiązań oraz spostrzeżeń płynących z obserwacji rynku, wypracowano **nowe rozwiązania dla wsparcia transportu intermodalnego**.

Jako materiał bazowy do dyskusji przyjęto propozycje zmiany zasad przyznawania ulgi intermodalnej, zasygnalizowane w raporcie JASPERS - „Transport intermodalny – analiza optymalnych zachęt inwestycyjnych, w tym oszacowanie potrzeb finansowych” oraz w opracowaniu dr. Wolańskiego z SGH na temat stawek dostępu – „Analiza rynku, o której mowa w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury

²⁷ W związku z aktualnymi danymi, dot. bieżącego wykorzystania ulgi intermodalnej w I półroczu 2023 r. oraz dalszym spadkiem transportu intermodalnego w 2022 oraz bieżącym roku, PKP PLK dokonała korekt powyższych prognoz.

i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie warunków udostępniania infrastruktury kolejowej". Pod uwagę wzięto również wnioski z *Raportu z konsultacji z organizacjami reprezentującymi, korzystających z usług kolejowych przewozów towarowych*, opracowanego przez UTK.

W trakcie przeprowadzonych spotkań zaproponowano zatem możliwość stworzenia nowego mechanizmu przyznawania Ulgi intermodalnej składającej się z **dwóch składowych**:

1. **Ulgi funkcjonującej na obecnie obowiązujących zasadach**, tj.: ulgi wynoszącej 25% opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej i mającej zastosowanie na wskazanych w umowie liniach kolejowych, zarządzanych przez PKP PLK w odniesieniu do pociągów zestawionych jedynie z wagonów z jednostkami transportu intermodalnego i/lub wagonów próżnych po przewozie lub do przewozu jednostek intermodalnych.
2. Zastosowanie **dotatkowego składnika, zwiększającego wymiar ulgi intermodalnej („zachęty”)**, którego wymiar zależny byłby od:
 - trasy przejazdu - np. preferencja dla tras z portów, tras na sieci TEN-T;
 - wykorzystania co najmniej jednego terminala oraz co najmniej dwóch gałęzi transportu;
 - rodzaju wykorzystywanego taboru – preferencje dla szybkich pociągów intermodalnych, które można by prowadzić po sieci kolejowej tuż za pociągami pasażerskimi, co przyczyni się do lepszego wykorzystania przepustowości i bardziej efektywnego wykorzystania taboru oraz skróci czas transportu towarów;
 - założenia wykorzystania przynajmniej 50% wagonów ładownych w składzie pociągu wg oświadczeń przewoźników;
 - przyznawanie „zachęty” dla szybkich pociągów uzależnione od terminowej realizacji Rozkładu Jazdy przez przewoźnika (opóźnienia z winy przewoźnika mogą skutkować nie przyznaniem „zachęty”);
 - dodatkowy wymiar „zachęty” nie powinien przekroczyć poziomu obecnie funkcjonującej ulgi (tj. 25% normalnej opłaty za przejazd pociągu) czyli łącznie 50%.

Zaproponowane rozwiązanie uwzględni zarówno preferencje przewoźników kolejowych oraz nadawców ładunków. Krótszy czas realizacji przewozów czy zwiększenie terminowości i punktualności dostaw to postulaty m.in. organizacji reprezentujących przedsiębiorców korzystających z transportu kolejowego, które zostaną osiągnięte dzięki wprowadzeniu ww. zachęty.

Jak wynika z badania przeprowadzonego przez dr. Wolańskiego z SGH, o którym mowa w niniejszym dokumencie, zmniejszenie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w odniesieniu do przewozów intermodalnych, przyczyni się do przeniesienia części ładunków na transport kolejowy. Jeżeli koszt dostępu do infrastruktury kolejowej stanowi ok. 30% całości kosztów uruchomienia pociągu intermodalnego, to każde zmniejszenie tego składnika w istotny sposób przyczyni się do ograniczenia kosztów, ponoszonych przez przewoźników intermodalnych.

Kluczowe jest również wskazanie preferencji w odniesieniu do określonych tras. W przewozach intermodalnych w Polsce porty morskie odgrywają ważną rolę, gdyż generują duże potoki ładunków. By w pełni wykorzystać ich potencjał, kluczowe jest zapewnienie do nich odpowiedniego dostępu, m.in. poprzez zaoferowanie odpowiedniej przepustowości. Dla nadawców i odbiorców ładunków czynnikiem wpływającym na wybór danego środka transportu są trzy podstawowe zmienne: czas, koszt i dostęp do infrastruktury ładunkowej/wyładunkowej. W obsłudze portów morskich transport drogowy pozostaje dominującym konkurentem, ale transport kolejowy ma bardzo duży potencjał rozwoju. Mając na uwadze powyższe, wprowadzenie zachęty” w proponowany kształcie jest celowe i uzasadnione.

W czasie spotkań zaproponowano poniższe rozwiązania systemowe, do zastosowania przez zarządcę infrastruktury, mające na celu usprawnienie organizacji transportu intermodalnego:

- zmiany zasad pobierania opłaty rezerwacyjnej tak, aby zapewnić większą elastyczność w zamawianiu i rezygnacji z tras obejmujące:
 - zwiększenie kar za odwołanie przejazdu bez wcześniejszej rezygnacji z trasy,
 - zmniejszenie wysokości opłat rezerwacyjnych w celu zachęcenia przewoźników intermodalnych do stosowania Roczno Rozkładu Jazdy,
 - zwiększenie elastyczności w zamawianiu tras poprzez zastosowanie mniejszego rygoru rezerwacyjnego umożliwiającego przesuwanie, w razie potrzeby, rozkładów pociągów o kilka godzin (nawet w przypadku zmiany daty dnia przejazdu) bez nakładania dodatkowych opłat rezerwacyjnych.
- zaproponowano także zmiany w nadawaniu priorytetów pociągom, zakładające zrównanie priorytetów dla szybkich²⁸ pociągów intermodalnych i pasażerskich.

²⁸ szybkie pociągi intermodalne – pociągi towarowe do przewozów jednostek transportu intermodalnego wytrasowane z prędkościami jak dla pociągów pasażerskich zestawianych ze składów wagonowych, z ograniczeniem prędkości maksymalnej do 120 km/h - wagony platformy wykorzystywane do przewozu kontenerów, w zależności od typu, dostosowane są do ruchu z prędkością do 100 lub 120 km/h, w tym do prędkości maksymalnej 120 km/h dostosowanych jest 22% tych wagonów w eksploatacji