

# Lobbing kolejowy w strukturach Unii Europejskiej

Magdalena GARLIKOWSKA<sup>1</sup>

## Streszczenie

W ostatnich latach lobbing w Unii Europejskiej jest popularnym pojęciem, choć nie jest to nowe zjawisko. W literaturze występuje wiele definicji tego pojęcia, ale można je sprowadzić do dwóch kwestii: wywieranie wpływu (nacisku) i przepływ informacji. Grupom interesu łatwiej jest prowadzić lobbing w Unii Europejskiej, gdyż tutaj są bardziej widoczne i mobilne niż we własnym kraju. Grupy te prowadzą swoją działalność lobbingową w wielu instytucjach unijnych. Im bardziej dana instytucja jest otwarta (jak np. Komisja Europejska), tym silniejszy jest w niej lobbing. Ważny jest też moment rozpoczęcia lobbingu – w fazie inicjowania aktu prawnego i fazie podejmowania decyzji jest on najskuteczniejszy, natomiast w fazie implementacji nie ma już takiej możliwości. Lobbing kolejowy ma różne formy: od udziału w pracach komitetów doradczych i grup eksperckich, przez współpracę z parlamentarzystami i komisarzami, uczestnictwo w konsultacjach po kontakty nieformalne. W obszarze polityki kolejowej działa wiele podmiotów: organizacje reprezentatywne, organizacje użytkowników końcowych oraz pozostali interesariusze, którzy chcą uczestniczyć w tworzeniu polityki kolejowej. Analiza działalności lobbingowej tych podmiotów pozwala zauważyć, że ich cele są zbieżne: promowanie i rozwój transportu kolejowego, wzmocnienie jego pozycji konkurencyjnej w systemie transportowym Europy oraz poprawa warunków pracy osób pracujących w kolejnictwie. Dzięki zabiegom organizacji – indywidualnym lub zintegrowanym – udało się przeforsować kilka ważnych dla rozwoju kolei rozwiązań. Dlatego można postawić tezę, że lobbing kolejowy jest potrzebny, chociaż nie zawsze skuteczny.

**Słowa kluczowe:** lobbing, Unia Europejska, instytucje unijne, grupy interesu

## 1. Wprowadzenie

Unia Europejska to forum dialogu politycznego i społecznego, forma współpracy między państwami, których siła w ostatnich latach słabnie w związku z ciągłymi negocjacjami i koniecznością zawierania kompromisów na różnych płaszczyznach. W instytucjach unijnych ścierają się interesy firmowe, branżowe, a także narodowe. Dużą rolę odgrywają tu grupy interesów i lobbisci, których

<sup>1</sup> Doktor; Instytut Kolejnictwa; e-mail: mgarlikowska@ikolej.pl

dostęp do instytucji UE staje się coraz większy. Krajowe grupy interesu (związki zawodowe, różne organizacje branżowe lub partie polityczne) dążą do artykułowania swoich racji i uwzględniania ich w podejmowanych w UE decyzjach [13]. Dużym ułatwieniem dla tych grup jest fakt, że europejskie instytucje są dzisiaj otwarte na różnorodne interesy. Różne źródła podają, że w Brukseli działa od 14 tys. do 100 tys. lobbistów. Na rzecz gospodarki działa około 3 tys. firm i organizacji. Reprezentowane są wszystkie sektory, także sektor transportu kolejowego.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty lobbingu funkcjonującego w strukturach Unii Europejskiej oraz odniesienie tego zjawiska do kwestii związanych z kolejnictwem. W ramach pracy dokonano przeglądu wybranych pojęć lobbingu oraz krótkiej historii tego zjawiska. Następnie opisano lobbuing kolejowych grup interesu w instytucjach unijnych i jego wpływ na proces decyzyjny. Na koniec dokonano typologii podmiotów działających w tym obszarze oraz scharakteryzowano krótko ich cele i formy działalności.

## 2. Co to jest lobbuing?

Słowo *lobby* w języku angielskim pierwotnie oznaczało kuluary [6]. Z czasem pojęcie to zaczęło być kojarzone z pewnym typem relacji występujących między reprezentantami władzy a ludźmi usiłującymi uzyskać do nich dostęp, by wywalczyć swoje interesy. Tego terminu używano początkowo do określania rozmów kuluarowych, a później w celu charakteryzowania grup nacisku [14]. Definicji lobbuingu jest wiele. W celu lepszego zrozumienia tego zjawiska warto przytoczyć tu kilka z nich.

K. Kurczewska i M. Mołęda-Zdziech charakteryzują lobbuing jako działanie mające na celu rzecznictwo interesów społecznych za pośrednictwem partii politycznych lub grup interesów wobec struktur władzy, czyli wywieranie wpływu na proces decyzyjny w instytucjach tworzących władzę w celu zmuszenia ich do skuteczniejszego działania w określonym obszarze [9].

Według K. Kukier lobbuing to działanie polegające na wywieraniu wpływu na przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej w celu osiągnięcia określonych zamierzeń [8]. J. Humhreys definiuje zjawisko lobbuingu jako proces nieformalnego wywierania wpływu na innych uczestników procesu negocjacyjnego [5].

Można zauważyć, że wszystkie te definicje łączy powtarzanie się w nich dwóch aspektów – wywieranie wpływu i kontaktowanie się. Grupy interesu organizują się w różnych branżach, także w kolejowej, praktycznie w każdym systemie politycznym, by z większym lub mniejszym skutkiem wpływać na proces decyzyjny i w ten sposób osiągać własne korzyści.

W Europie zjawisko lobbuingu wiąże się przede wszystkim z integracją europejską i powstaniem Wspólnoty Europejskiej, przy czym należy zaznaczyć,

że w większości krajów nie powstały żadne regulacje dotyczące lobbingu. Funkcjonowanie organizacji o charakterze lobbingowym początkowo opierało się tylko na informowaniu władz swoich krajów o działaniach podejmowanych przez WE, jednakże nie miały one żadnego wpływu na wspólnotowy proces decyzyjny. Zaraz po utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, pojawili się rzecznicy interesów rolników, hutników i pracowników przemysłu wydobywczego. Z czasem zjawisko to rozszerzało się na kolejne obszary działalności WE.

Do 1987 r. lobbing miał charakter raczej narodowy, a działalność lobbistów była ukierunkowana na własny naród i państwo [12]. Szybko i licznie zaczęły powstawać organizacje lobbingowe po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, na mocy którego utworzono wspólny rynek, a razem z nim realizacja czterech swobód, ujednoczanie regulacji prawnych i standardów jakościowych. Pojawiło się ogromne pole do działania dla tych organizacji, zwłaszcza w tworzeniu nowego prawa. Ponadto przekazywanie przez państwa członkowskie coraz to nowych kompetencji instytucjom unijnym uaktywniło lobbistów na arenie UE. Organizacje działające początkowo we własnych krajach, teraz zaczęły się łączyć z innymi z tej samej branży i wspólnie zaczęły działać na poziomie UE.<sup>2</sup>

Europejskie grupy interesu są bardziej widoczne w strukturach UE, gdzie jest im łatwiej prowadzić lobbing niż grupom krajowym, które są mniej aktywne i mobilne i wolą dominować na scenie politycznej swojego kraju, miejscowości lub regionu.

Analitycy zjawiska lobbingu dzielą grupy interesu według różnych kryteriów i w różny sposób. Przykłady klasyfikacji grup interesu pojawiające się w literaturze przedstawia tablica 1. Wynika z niej, że podział grup interesu jest bardziej lub mniej szczegółowy, jednak pomimo, iż dokonywany przez różnych autorów, w zasadniczych zarysach mniej więcej się pokrywa. Trudno jest jednak jednoznacznie przyporządkować lobbing kolejowy do jednej z wymienionych grup. Można go zaliczyć do grup biznesowych (ekonomicznych), zrzeszających producentów i/lub pracodawców<sup>3</sup>. Ale lobbing kolejowy to także głos pracowników i konsumentów. Różne grupy reprezentujące branżę kolejową mają swoje przedstawicielstwa w instytucjach UE. Od niedawna rośnie znaczenie dużych firm w grupach interesu, również kolei poszczególnych państw, z których większość ma własne biura w Brukseli, aby mieć lepszy dostęp do instytucji unijnych.

<sup>2</sup> Obecnie najbardziej wpływowymi organizacjami lobbingowymi w UE są: organizacja rolnicza COPA, Europejskie Stowarzyszenie Producentów Stali EUROFER i Zrzeszenie Europejskich Federacji Przedsiębiorców UNICE.

<sup>3</sup> Lobbyingowe grupy biznesowe są najliczniejsze – stanowią około 82% wszystkich organizacji lobbingowych. Są one tak liczne i reprezentują tak różnorodne interesy, że w zasadzie żadna grupa nie ma wyraźnie dominującej pozycji.

Tablica 1

### Klasyfikacja grup interesu w literaturze przedmiotu

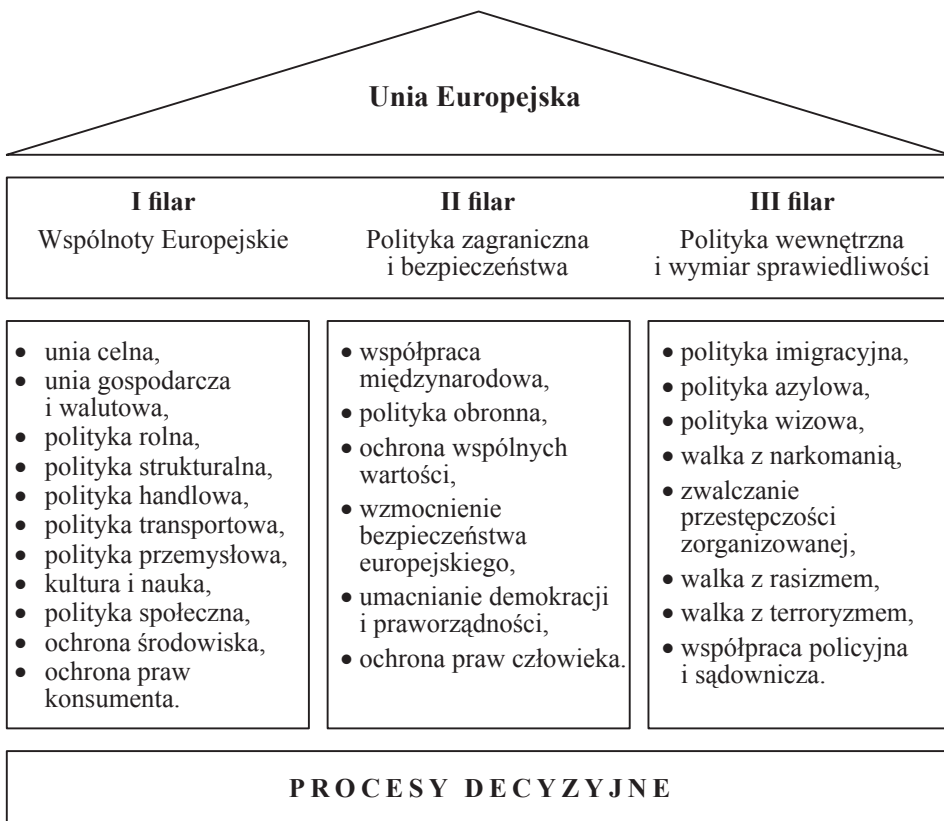
L.p.	Podział grup interesu	Źródło
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niekomercyjne,</li> <li>• Komercyjne,</li> </ul>	[7]
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ekonomiczne (konfederacje zawodowe, np. rolników, przemysłowców, krajowe izby handlowe, poszczególne firmy),</li> <li>• publiczne (organizacje propagujące idee społeczne, konsumenci),</li> <li>• promocyjne (propagujące przekonania religijne, polityczne, integracyjne),</li> <li>• terytorialne (organizacje lokalne promujące miasta, regiony i organizacje międzynarodowe),</li> <li>• profesjonalne (firmy doradcze, konsultingowe),</li> </ul>	[8]
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• organizacje zawodowe (np. COPA, UNICE),</li> <li>• ekologiczne (np. EEB, FoEE, Greenpeace),</li> <li>• konsumenckie (BEUC),</li> <li>• regionalne (EUROCITIES),</li> <li>• społeczne (CEC, ECAS),</li> <li>• lobbisci i prawnicy,</li> </ul>	[9]
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• biznesowe,</li> <li>• zawodowe,</li> <li>• pracownicze,</li> <li>• publiczne,</li> <li>• wspólnoty terytorialne,</li> </ul>	[4]
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• biznesowe (producenci, pracodawcy),</li> <li>• grupy reprezentujące interesy rozproszone (religijne, społeczne, konsumenckie, związane z obroną praw człowieka, środowiska naturalnego).</li> </ul>	[1]

### 3. Lobbying kolejowych grup interesu w strukturach Unii Europejskiej

Rozdział ten warto zacząć od wyjaśnienia niektórych pojęć związanych ze strukturą Unii Europejskiej, występujących w dalszych rozważaniach. Struktura UE przypomina fronton świątyni spoczywającej na trzech filarach (rys. 1), określających dziedziny współpracy, ustanowionych Traktatem z Maastricht w 1992 r.

Pierwszy filar obejmuje trzy wspólnoty: Wspólnotę Europejską, Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Europejską Wspólnotę Atomową, rozszerzone o unię gospodarczo-walutową. Stanowi on najlepiej rozwiniętą formę wspólnotowości i zawiera szeroki zakres kompetencji. Decyzje zapadają tu w ramach wspólnego prawa europejskiego, tworzonego i nadzorowanego przez instytucje UE.

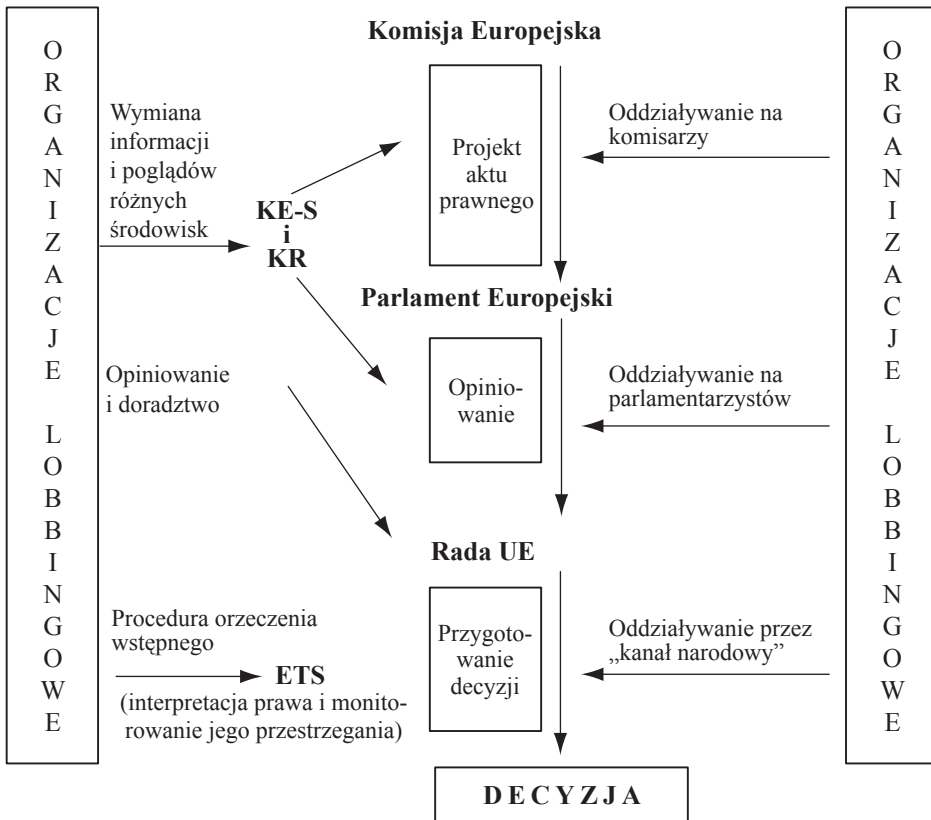
Drugi i trzeci filar stanowią współpracę międzyrządową, co oznacza, że kraje członkowskie nie przekazują swoich uprawnień instytucjom ponadnarodowym, tak jak ma to miejsce w I filarze. Cele realizowane są tu przez wymianę informacji,



Rys. 1. Schemat struktury organizacyjnej Unii Europejskiej

konsultacje między krajami członkowskimi, współpracę i ustalanie wspólnych stanowisk na forum międzynarodowym. Najważniejsze decyzje są podejmowane przez szefów państw i rządów poszczególnych krajów, a instytucje pełnią rolę koordynacyjną.

Z uwagi na fakt, iż tylko I filar wykorzystuje instrumenty prawne i procedury niezbędne do podejmowania decyzji w różnych dziedzinach, grupy interesu tutaj przede wszystkim kierują swoje kroki. Dostęp do instytucji unijnych jest najłatwiejszy w ramach tego filaru. Żadna z instytucji nie ma pełnej władzy decyzyjnej, dlatego grupy interesu chcą mieć dostęp do wszystkich tych, w których lobbying jest możliwy. Instytucje UE tworzą i egzekwują wdrażanie polityki w państwach członkowskich, grupy interesu zaś definiują i artykułują oczekiwania społeczne, które UE może uwzględnić podczas tworzenia przepisów prawnych. Miejsce oddziaływania organizacji lobbujących w instytucjach UE przedstawiono na rysunku 2.



Rys. 2. Miejsce oddziaływania organizacji lobbingowych w instytucjach UE

Instytucją najbardziej otwartą na współpracę z grupami interesów jest Komisja Europejska. Efektywność polityki prowadzonej przez tę instytucję jest w zasadzie uwarunkowana dobrymi i licznymi kontaktami z tymi grupami. Zresztą korzyści z dialogu czerpią obie strony. Z jednej strony obywatele za pośrednictwem swoich reprezentantów łatwo mogą nawiązać kontakty z komisarzami, a z drugiej strony dostarczają Komisji specjalistycznych informacji i porad technicznych we wszystkich obszarach.

W I filarze, w którym tworzona jest m.in. polityka transportowa, monopol inicjatywy ustawodawczej ma Komisja Europejska. W tej instytucji przygotowywane są projekty aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem kolei w UE. Również ze względu na jej kompetencje wykonawcze i zarządzające (realizacja postanowień traktatowych i rozporządzeń Rady UE, rozporządzanie funduszami unijnymi) przede wszystkim tutaj kierują swoje kroki lobbisci. Komisja, jeszcze przed przedstawieniem projektu aktu prawnego, konsultuje się z rządami poszczególnych państw, organizacjami pozarządowymi, grupami interesu reprezentującymi

różne środowiska, innymi instytucjami unijnymi. Po zapoznaniu się ze stanowiskami wszystkich zainteresowanych stron, po uwzględnieniu zdania świata biznesu i kwestii związanych z ochroną środowiska (szczególnie znaczenie ma to w transporcie) powstaje wstępna wersja propozycji aktu prawnego.

W Komisji działają różne tematycznie dobrane Dyrekcje Generalne, związane w ramach swojej działalności z określonymi grupami lobbingsowymi. Grupy te kontaktują się z dyrekcją zajmującą się interesującą je dziedziną, a nie z Komisją jako całością. W dziedzinie transportu jest to Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu i do niej trafiają wszystkie projekty aktów prawnych mających regulować obszar kolejnictwa europejskiego. Każdy komisarz otrzymuje projekt, a następnie zgłasza swoje opinie i uwagi.

Praca Komisji przy tworzeniu aktu prawnego odbywa się w trzech etapach: technicznym, merytorycznym i politycznym. Lobbyści muszą się orientować we wszystkich tych etapach, gdyż tylko na niektórych możliwa jest ich działalność lobbingsowa. Poza tym konieczne jest utrzymywanie stałych kontaktów z przedstawicielami Komisji oraz orientacja w sieciach powiązań personalnych i instytucjonalnych. To pozwala lobbistom ustalać strategię działania [9].

Etap techniczny polega na przygotowaniu przez urzędników, we współpracy z ekspertami z komitetów doradczych, przedstawiających opinie środowisk kolejowych, wstępnego projektu regulacji. Na tym szczeblu (można go nazwać administracyjnym), lobbying jest najbardziej skuteczny. Komitet specjalistyczny Komisji, składający się z ekspertów, doradców, konsultantów w dziedzinie kolejnictwa, reprezentujący urzędników wspólnotowych, państwa członkowskie, ugrupowania lobbingsowe, odgrywa ważną rolę w formułowaniu i planowaniu polityki transportowej. Na tym etapie Komisja opracowuje białe i zielone księgi<sup>4</sup> zawierające informacje o sprawach aktualnie omawianych w danych dziedzinach, a przy okazji zachęca w ten sposób środowiska zainteresowane danym obszarem do wyrażania swoich opinii, sugestii. Pozytywnym efektem tej działalności Komisji jest fakt, że zdecydowana większość, bo aż około 94% propozycji aktów prawnych powstaje na wniosek różnych środowisk, organizacji, w tym także organizacji lobbingsowych. Jest to etap najtrudniejszy i najbardziej czasochłonny.

Drugi etap polega na merytorycznych i technicznych uzgodnieniach, nieograniczonych ramami czasowymi, dlatego może długo trwać. Na tym etapie często są wprowadzane modyfikacje do projektu, dlatego również tutaj lobbyści muszą być czujni. Jeśli podejmą działania zbyt późno, ich starania poniosą porażkę.

<sup>4</sup> Celem zielonych ksiąg jest wszczęcie procesu konsultacji. Jeśli Rada UE przyjmie zieloną księgę, na jej podstawie może powstać program działań w określonej dziedzinie i wówczas powstaje biała księga, zawierająca zestaw wniosków z unijnych działań i stanowiąca ciąg dalszy zielonych ksiąg.



Ostatni etap trwa krótko, a polega na przyjęciu przez Komisję gotowego projektu aktu prawnego i przekazaniu go do Parlamentu Europejskiego do dalszego opracowania.

Z Komisji, projekt aktu prawnego trafia do Parlamentu. Ze względu na rozszerzenie kompetencji legislacyjnych tej instytucji przez Traktat o Unii Europejskiej w 1992 r., jest ona drugim celem organizacji lobbingowych. Parlament był pierwszą instytucją UE, która formalnie uregulowała swoje kontakty z lobbistami przez wprowadzenie regulaminu i rejestru lobbistów. Parlament uczestniczy w przygotowywaniu dyrektyw i rozporządzeń dotyczących kolei przez wypracowywanie opinii nt. projektów Komisji oraz w uchwalaniu budżetu. Ma to znaczenie dla rozwoju kolei przez przyznawanie funduszy na różne programy operacyjne.

Parlament współdziała z Radą UE w różnych dziedzinach, mających wpływ na politykę transportu kolejowego, takich jak: realizacja swobód gospodarczych, rynek wewnętrzny, ochrona środowiska, badania naukowe, sieci transeuropejskie. W Parlamencie działa 20 komitetów tematycznych, m.in.: komitet transportu i turystyki, rozwoju technologii i energii, polityki regionalnej, ochrony środowiska, zdrowia publicznego i ochrony konsumenta. Mogą również powstawać komitety *ad-hoc* – powoływane do konkretnej sprawy.

Główne zadanie Parlamentu to opiniowanie projektów aktów prawnych. Działania lobbistów w tej instytucji koncentrują się na bezpośrednim oddziaływaniu na deputowanych, a zwłaszcza na sprawozdawcach lub przewodniczących komitetów na samym początku ich pracy nad raportem, kiedy odbywają się dyskusje w komitecie i poszczególnych podgrupach.

Następną instytucją jest Rada UE, uznawana za najpotężniejszą, ale także za najpilniej strzegącą swoich prac. Składa się z ministrów reprezentujących interesy poszczególnych państw członkowskich i ma największe kompetencje w procesie decyzyjnym dotyczącym polityk wspólnotowych. Większość prac merytorycznych i technicznych jest prowadzona w Komitecie Stałych Przedstawicieli COREPER<sup>5</sup>, składającym się z przedstawicieli państw członkowskich oraz w grupach roboczych, w skład których wchodzi urzędnicy średniej rangi, pochodzący z przedstawicielstw narodowych lub krajowych ministerstw. Gremia te opracowują dane i przygotowują decyzje, zatwierdzane następnie przez Radę UE. Tutaj lobbing jest najskuteczniejszy.

Lobbing w Radzie UE jest nieco ograniczony, może się odbywać tylko na poziomie krajowym, przez tzw. „kanał narodowy”, czyli kontakty z urzędnikiem

<sup>5</sup> COREPER (z franc. *Comité des Représentants Permanents*) składa się z przedstawicieli państw członkowskich – ambasadorów akredytowanych przy Wspólnocie; ma szerokie kompetencje i koordynuje pracę pozostałych komitetów; nie ma jednak uprawnień decyzyjnych, chociaż przygotowuje decyzje starając się wypracować kompromisowe rozwiązania satysfakcjonujące wszystkie zainteresowane strony. Jest na styku narodowych i ponadnarodowych stanowisk – członkowie przedstawiają opinie instytucji unijnych swoim rządów, a z kolei opinie swoich rządów – Unii.



z własnego kraju, reprezentującym interesy określonego sektora, w naszym przypadku – transportu. Członkowie Rady UE spotykają się co pół roku i nie mają większego wpływu na szczegóły polityki UE, jednak z uwagi na fakt, że Rada może wymusić na Komisji przygotowanie aktu prawnego w jakiejś dziedzinie, a także jest głównym organem legislacyjnym, w którym zapadają najważniejsze decyzje, organizacje lobbujące działają także tutaj.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości, jako organ interpretujący prawo i monitorujący jego przestrzeganie, również może być celem lobbistów. Procedura orzeczenia wstępnego, dzięki której sądy krajowe mogą zwracać się z pytaniami do Trybunału o interpretację prawa europejskiego, pozwala grupom interesu kwestionować zgodność prawa krajowego z prawem UE. Jednak ze względu na wysokie koszty postępowania i jego długi czas trwania, dostępność tej instytucji maleje, zarówno dla zwykłych obywateli, jak i grup interesu. Zatem lobbying w tej instytucji odbywa się tylko wówczas, jeśli stawka jest bardzo wysoka i wysiłek ten jest opłacalny [1].

Lobbying, chociaż mało znaczący w porównaniu z omówionymi już kontaktami grup interesu z instytucjami UE, ma miejsce również w dwóch ciałach opiniotwórczo-doradczych, czyli w Komitecie Społeczno-Ekonomicznym i Komitecie Regionów, ze względu na możliwość przyczynienia się tych instytucji do wprowadzenia zmian w akcie prawnym zaproponowanym przez Komisję. Komitet Ekonomiczno-Społeczny składa się z przedstawicieli pracodawców, pracowników i innych grup interesu i jest ważnym forum wymiany poglądów i informacji różnych środowisk. Umożliwia nawiązywanie kontaktów i współpracę pomiędzy grupami i organizacjami reprezentującymi różne branże.

Podsumowując można powiedzieć, że lobbying jest najskuteczniejszy w fazie inicjowania aktu prawnego oraz w fazie podejmowania decyzji, kiedy to odbywają się konsultacje na dużą skalę ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami. Natomiast w fazie implementacji właściwie nie ma już miejsca na lobbying – prawo zostało uchwalone, trzeba je wypełnić, czyli wdrożyć w prawodawstwie krajowym. Grupom interesu pozostaje tylko możliwość wpływu na formę realizacji tego prawa, czyli na środki, jakie państwo musi podjąć w celu dostosowania swojego prawa do prawa wspólnotowego (zwłaszcza w przypadku dyrektyw).

#### **4. Formy działalności lobbyngu kolejowego**

Jak już wcześniej powiedziano, grupy interesu w Unii Europejskiej reprezentują różne branże. Także branża kolejowa ma rzeczników swoich interesów w Brukseli. Należy tu wspomnieć, że PKP S.A. były pierwszą polską firmą, która otrzymała akredytację grupy interesu w Parlamencie Europejskim.

Lobbing kolejowy może przybierać różne formy. Najbardziej powszechną i najskuteczniejszą jego formą jest udział przedstawicieli sektora kolejowego w pracach komitetów doradczych i grup eksperckich działających przy Komisji i Parlamencie. Przedstawiają oni propozycje aktów prawnych, ewentualnie zmiany do tych aktów, opracowują opinie i ekspertyzy wykorzystywane następnie przez decydentów w procesie legislacji. Monitorują prace grup roboczych Komisji i Rady zajmujących się problematyką transportu. Współpracują też z komisarzami i parlamentarzystami w bezpośredniej formie, w celu przedstawienia własnych wizji i rozwiązań danego problemu. Prezesi spółek kolejowych spotykają się z komisarzami odpowiedzialnymi za rozdział pieniędzy unijnych oraz z komisarzami ds. transportu, aby porozmawiać o sytuacji i problemach swoich krajowych kolei.<sup>6</sup>

Reprezentanci kolejowych grup interesu uczestniczą w konsultacjach prowadzonych przez Komisję w celu opracowania białych i zielonych ksiąg dotyczących transportu. Organizują konferencje prasowe i seminaria w celu rozpropagowania określonego stanowiska. Popularne są także nieformalne kontakty z ekspertami w celu przekonania ich do słuszności swojego stanowiska (kameralne spotkania, prywatne rozmowy).

Prawie wszystkie koleje europejskie mają w Brukseli otwarte biura przedstawicielskie, do zadań których należy codzienny lobbing w instytucjach unijnych oraz bieżące informowanie swoich centrali kolejowych o wszystkich decyzjach zapadających na szczeblu wspólnotowym, dotyczących sektora kolejowego. Wiele nowych krajów członkowskich utworzyło przy instytucjach unijnych przedstawicielstwa kolejowe jeszcze przed akcesją do UE, aby pomogły w dostosowaniu się poszczególnych kolei do działalności na rynku wspólnotowym, zgodnie z wymogami UE. Tak postąpiły m.in. Polskie Koleje Państwowe, otwierając swoje biuro w Brukseli już w 2002 r.

Jakie sprawy są najczęściej omawiane na forum UE przez kolejowe grupy interesu? Jest to na pewno kwestia interoperacyjności, jednego z podstawowych celów UE w polityce transportu kolejowego. Osiągnięcie pełnej interoperacyjności jest niezwykle skomplikowanym pod każdym względem zagadnieniem oraz wymagającym ogromnych nakładów. Mimo, iż obecnie jest to proces bardzo zaawansowany, nadal wymaga wielu konsultacji w aspekcie technicznym, prawnym i finansowym. Jest to dla środowisk kolejowych atrakcyjny obszar działalności lobbistycznej.

Do momentu wejścia w życie trzech pakietów kolejowych, reprezentanci sektora kolejowego uczestniczyli w przygotowywaniu aktów prawnych wchodzących w ich skład. Obecnie biorą udział w pracach zmierzających do nowelizacji niektórych z tych aktów, m.in. dotyczących transportu publicznego. W obszarze

<sup>6</sup> Dla Komisji Europejskiej partnerem jest rząd i dyplomaci, a nie poszczególne firmy (tu: przedstawicielstwa kolei), gdyż KE nie chce być poświadczona o stronniczość. Jednak kontakty z komisarzami istnieją, przybierając formę merytorycznych dyskusji.

zainteresowania lobbistów kolejowych leżą też inne kwestie, takie jak tworzenie programów unijnych ukierunkowanych na rozwój transportu kolejowego i ich finansowanie (np. sieć TEN-T).

W 2005 roku, dzięki staraniom lobbistów, członkowie Komisji Transportu, głosowali za odrzuceniem niekorzystnego dla operatorów rozporządzenia dotyczącego jakości w przewozach towarowych. Projekt rozporządzenia Parlamentu i Rady UE przewidywał duże odszkodowania w przypadku działalności niezgodnej z określonymi wymaganiami jakości, m.in. w przypadku nieterminowości dostaw. Wejście w życie takiej regulacji godziłoby w interesy przewoźników towarowych, prowadziłoby do wzrostu cen usług, a w rezultacie do spadku konkurencyjności transportu kolejowego. Negatywne stanowiska poszczególnych kolei europejskich, także polskich, prezentowane na forum instytucji unijnych przez przedstawicieli sektora kolejowego, umożliwiły odrzucenie tego rozporządzenia.

Duże emocje i liczne dyskusje wzbudziło rozporządzenie dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym [10]. Przepisy, proponujące wysokie odszkodowania w przypadku opóźnienia pociągu<sup>7</sup>, wynikające nawet nie z winy przewoźnika, były korzystne dla klientów, ale jednocześnie działały na szkodę przewoźników, stanowiły niezwykle surowe zasady działalności przewozowej, mogące się przyczynić do jej utrudnienia. Instytucje unijne popierały zapisy korzystniejsze dla pasażerów, podczas gdy reprezentanci sektora kolejowego, zrzeszeni we Wspólnocie Kolei Europejskich (CER), walczyli o ich złagodzenie, jako nie uwzględniające realiów prowadzenia ruchu kolejowego. W rezultacie, zamiast proponowanej rekompensaty w wysokości 75% ceny początkowej biletu za opóźnienie pociągu, udało się zejść do 25% tej ceny w przypadku opóźnienia ponad godzinę i 50% za opóźnienie ponad 2 godziny. W zamian wprowadzono zapis, że ta rekompensata musi być wypłacona w gotówce, jeśli pasażer tego zażąda.

Udało się również doprowadzić do wycofania (z tego samego rozporządzenia) zapisu o nieograniczonej odpowiedzialności kolei wobec pasażerów, szczególnie w razie ich śmierci lub zranienia. Jeśli kolej jest potencjalnie odpowiedzialna za wypadek, musi wypłacić zaliczkę. Jeśli dochodzenie wykaże, że wypadek nastąpił z winy kolei, musi ona wypłacić całe odszkodowanie, natomiast jeśli nie z jej winy – poszkodowany pasażer dokonuje zwrotu zaliczki, a w zamian otrzymuje pomoc w dochodzeniu odszkodowania od osób trzecich.

Dzięki innym staraniom lobbistów, złagodzone niekorzystne dla przedsiębiorstw kolejowych przepisy dotyczące osób niepełnosprawnych ruchowo – kolej ma ułatwić korzystanie ze swojej oferty, ale bez podejmowania specjalnych działań w tej kwestii. Zrezygnowano z wprowadzenia minimalnej kwoty ubez-

<sup>7</sup> Poza odszkodowaniem za opóźnienia pociągów, na mocy tej dyrektywy pasażerowie uzyskali takie prawa, jak: szczegółowa informacja, odpowiedzialność za pasażera i jego bagaż, szeroka dostępność biletów.

pieczenia przewoźnika, ustalonej początkowo na 310 tys. euro. Kwota ta została zróżnicowana, w zależności od wielkości i stanu danej kolei.

Podane przykłady stanowią sukces kolejowego lobbingu w UE. Trzeba jednak powiedzieć, że nie wszystkie starania kończą się sukcesem. Tak było w przypadku zamierzenia przyspieszenia otwarcia kolejowego rynku pasażerskiego – nowe państwa członkowskie usiłowały przekonać Parlament do odrzucenia tej propozycji, z negatywnym skutkiem.

Mimo, że lobbing kolejowy skupia się wokół CER, każda kolej ma swoje własne partykularne interesy. Koleje nowych państw członkowskich głosują za liberalizacją na równych prawach, a tym samym za większą pulą środków unijnych niezbędnych do modernizacji taboru kolejowego i wsparcia programów rozwoju kolei. W tym celu przedstawicielstwa kolejowe zatrudniają nawet osoby specjalnie odpowiedzialne za pozyskiwanie funduszy.

Polski lobbing kolejowy w Brukseli istnieje, ale nie jest tak wyraźny, gdyż generalnie działa wspólnie z innymi europejskimi organizacjami kolejowymi. Podejmowane w obszarze kolejnictwa decyzje dotyczą ważnych spraw dla całej kolei europejskiej, a nie poszczególnych krajów. Na poziomie krajowym można lobbować jedynie w kwestii większych dotacji dla danej kolei.

Ostatnio, polscy kolejarze przekonywali europosłów do projektu budowy kolei dużych prędkości w Polsce. Takie linie unowocześnią polską kolej i zwiększą przepustowość sieci kolei konwencjonalnej w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych, co będzie miało szczególne znaczenie dla linii zachód – wschód, w związku z rosnącą wymianą towarową UE z krajami Europy Wschodniej i Azji. Projekt ten trafił do unijnego master planu i być może zostanie wpisany do nowej mapy transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T). Polscy lobbisci dążą ponadto do uzyskania dobrej pozycji polskiej kolei w UE.

Przedstawiciele sektora kolejowego z poszczególnych krajów zrzeszeni są w różnych organizacjach, które prowadzą lobbing w instytucjach unijnych. Rodzaje i działalność tych organizacji zostaną omówione w następnym rozdziale.

## **5. Typologia podmiotów działających w obszarze lobbingu kolejowego**

W obszarze lobbingu kolejowego można wyróżnić kilka działających grup organizacji. Są to: organizacje reprezentatywne, organizacje użytkowników końcowych i pozostali interesariusze biorący udział w tworzeniu i realizacji polityki kolejowej UE. Skrótowy przegląd celów prezentowanych grup przedstawiono w tablicy 2.

Tablica 2

## Cele kolejowych organizacji lobbingowych

Organizacje reprezentatywne	Organizacje użytkowników końcowych	Pozostali interesariusze
<ul style="list-style-type: none"> <li>• promocja i rozwój transportu kolejowego,</li> <li>• równowaga międzygałęziowa,</li> <li>• sieć TEN-T (budżet),</li> <li>• wysoki poziom inwestycji kolejowych</li> <li>• spójne zasady naliczania opłat za dostęp do infrastruktury,</li> <li>• promowanie mobilności i innowacji w transporcie kolejowym,</li> <li>• promowanie i rozwój kolejowego transportu publicznego,</li> <li>• integracja różnych środków transportu w celu ułatwienia podróży,</li> <li>• interoperacyjność i bezpieczeństwo,</li> <li>• powstrzymanie spadku przewozów towarowych i wspieranie działalności przedsiębiorstw związanych z kolejowym transportem towarowym,</li> <li>• rozwój transportu kombinowanego,</li> <li>• dbanie o interesy osób zatrudnionych w kolejnictwie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wspieranie ruchu pociągów miejskich i międzynarodowych,</li> <li>• walka o prawa pasażera,</li> <li>• polepszenie informacji podczas podróży,</li> <li>• wspieranie przewozów pasażerskich i towarowych,</li> <li>• projekty związane z finansowaniem i zarządzaniem infrastrukturą europejską,</li> <li>• akcentowanie i ochrona praw pasażerów niepełnosprawnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konfrontacja przepisów z rzeczywistością,</li> <li>• współpraca z organami krajowymi,</li> <li>• propozycje rozwiązań dla podmiotów kolejowych.</li> </ul>

W zasadzie, cele trzech grup organizacji są zbieżne. Na pierwszy plan wysuwa się promocja i rozwój transportu kolejowego oraz wzmocnienie jego pozycji konkurencyjnej w transportowym systemie Europy. Najwięcej organizacji znajduje się w grupie pierwszej, stąd też cele tej grupy są bardziej rozbudowane, dotyczą więcej zagadnień. Cele w grupie drugiej są ukierunkowane przede wszystkim na pasażera, także niepełnosprawnego – walka o jego prawa, komfort podróży. Natomiast podmioty z grupy trzeciej mają zadania bardziej praktyczne, a przede wszystkim konfrontują zasadność różnych zapisów z wykorzystaniem ich w rzeczywistości kolejowej. W dalszej części artykułu zostaną wymienione najważniejsze organizacje działające w obszarze lobbingu oraz przykłady lobbowanych zagadnień.

### 5.1. Organizacje reprezentatywne

**UIC** – *Union Internationale des Chemins des Fer* (Międzynarodowy Związek Kolei) Organizacja o zasięgu ogólnoswiatowym, skupiająca przedsiębiorstwa kolejowe różnych typów – zarządców infrastruktury, przewoźników, przedsiębiorstw świadczących rozmaite usługi. Ciało standaryzujące w transporcie kolejowym, którego zadania są bardzo zróżnicowane: od opracowywania przepisów, standardów technicznych i zaleceń, przez inicjowanie projektów związanych z przewozami

pasażerskimi i towarowymi, po wprowadzanie w życie wymogów dotyczących współpracy technicznej, operacyjnej i handlowej. Buduje międzynarodową współpracę między przedsiębiorstwami kolejowymi oraz organizacjami, których działalność jest związana w jakikolwiek sposób z transportem kolejowym (m.in. z organizacjami normalizacyjnymi, regionalnymi, stowarzyszeniami przewoźników, instytucjami finansowymi). Wspomaga też powstawanie różnych organizacji kolejowych [20]. UIC prowadzi lobbing niemal we wszystkich obszarach kolejnictwa, wywierając wpływ na decydentów i opinię publiczną.

**CER** – *Community of European Railway and Infrastructure Companies* (Wspólnota Kolei Europejskich i Zarządców Infrastruktury)

Organizacja międzynarodowa, skupiająca operatorów kolejowych i kolejowych zarządców infrastruktury z całej Europy. Prowadzi bardzo skuteczny lobbing w obszarze transportu kolejowego w instytucjach UE, zwłaszcza w Komisji i Parlamencie. Współpracuje z wieloma podmiotami kolejowymi. Wszystkie istotne problemy, jakie pojawiają się w transporcie kolejowym, są omawiane w grupach roboczych, a następnie wypracowywane jest wspólne stanowisko CER. Stanowisko to jest artykułowane w instytucjach unijnych podczas procesu decyzyjnego [15].

**UNIFE** – *Association of the European Railway Industry* (Związek Europejskiego Przemysłu Kolejowego)

Organizacja reprezentuje wobec instytucji unijnych, operatorów kolejowych i innych organizacji europejski przemysł i dostawców wszelkich usług kolejowych. Skupia firmy działające w sferze projektowania, produkcji, utrzymania i modernizacji taboru, infrastruktury oraz urzędów kolejowych. UNIFE prowadzi aktywny dialog z instytucjami UE i innymi organizacjami międzynarodowymi oraz lobbing w instytucjach unijnych we wszystkich kolejowych sprawach [24].

**EIM** – *European Rail Infrastructure Managers* (Europejskie Stowarzyszenie Zarządców Infrastruktury)

W związku z postępującą liberalizacją rynku kolejowego, organizacja reprezentuje interesy i przedstawia wspólne stanowisko niezależnych europejskich zarządców infrastruktury w instytucjach UE [17].

**UITP** – *International Association of Public Transport* (Międzynarodowe Stowarzyszenie Transportu Publicznego)

Jest to ogólnoswiatowa organizacja zrzeszająca podmioty działające w sektorze transportu zbiorowego: władze transportu publicznego, firmy przewoźowe, instytucje i ośrodki naukowe, firmy przemysłowe obsługujące transport publiczny, których interesy reprezentuje wobec instytucji UE. Eksperti działający w UITP zastanawiają się, jak skłonić pasażerów do korzystania z komunikacji publicznej,



a zwłaszcza z kolei jako środka transportu najbardziej przyjaznego człowiekowi i środowisku [23].

**UIP** – *International Union of Private Wagons Owners* (Międzynarodowy Związek Prywatnych Właścicieli Wagonów)

Organizacja składa się z prywatnych operatorów, budujących wagony i zarządzających nimi, podmiotów przewożących ładunki, użytkowników i innych zainteresowanych stron. Reprezentuje ich interesy wobec instytucji UE i innych organizacji międzynarodowych [21].

**UIRR** – *International Union of Combined Road-Rail Transport Companies* (Międzynarodowy Związek Transportu Kombinowanego Kolejowo-Drogowego)

Organizacja skupia logistyczne przedsiębiorstwa usługowe organizujące i rozwijające sieć ruchu kombinowanego, których interesy reprezentuje wobec instytucji UE [22].

**ERFA** – *European Rail Freight Association* (Europejskie Stowarzyszenie Transportu Towarowego)

Organizacja zrzesza przedsiębiorstwa i związki działające w sektorze towarowym transportu kolejowego i morskiego.

**ETF** – *European Transport Workers' Federation* (Europejska Federacja Pracowników Transportu)

ETF reprezentuje interesy europejskich pracowników transportu w następujących sektorach: kolejnictwo, transport drogowy, transport morski (porty i doki), lotnictwo cywilne, rybołówstwo, turystyka. Organizacja jest partnerem społecznym w europejskim dialogu. Utrzymuje dobre kontakty między wspólnotowym rynkiem pracowników transportowych a instytucjami unijnymi: Parlamentem, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

**ALE** – *Autonome Lokomotivführer-Gewerkschaften Europa* (Europejski Niezależny Związek Maszynistów)

Związek od kilku lat walczy o uznanie, jako pełnowartościowego partnera społecznego, w dialogu dotyczącym transportu kolejowego.<sup>8</sup> Organizacja wspiera europejską politykę transportową w zakresie stwarzania porównywalnych warunków konkurencji między różnymi środkami transportu oraz zwiększenia udziału ruchu kolejowego w całej Europie, a przy okazji reprezentuje w instytucjach unijnych interesy osób zatrudnionych w kolejnictwie.

<sup>8</sup> Na razie ETF jest jedyną organizacją reprezentującą interesy pracowników, uznaną za partnera społecznego.



## Przykłady lobbingu kolejowego w tej grupie organizacji:

### UIC – CER

- Od 2012 r. próbują stworzyć wspólną płaszczyznę dla przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury w celu opracowania i wdrożenia politycznych i praktycznych rozwiązań dotyczących planowania awaryjnego dla stacji rozrządowych obsługujących towary niebezpieczne<sup>9</sup> [12].
- Dyskusje nt. wizji standaryzacji kolejowej w Europie.
- Współpraca w dziedzinie redukcji emisji hałasu przez pociągi towarowe.

### UIC – UNIFE

- Współpraca na polu dobrowolnej standaryzacji kolejowej dotycząca wypracowania Technicznych Rekomendacji w zakresie pomiarów i obliczeń konsumpcji energii w taborze kolejowym oraz jego związków z innymi podsystemami kolejowymi.

### CER

- Wspieranie wszelkich działań i środków zmierzających do zrównoważenia wszystkich gałęzi transportu: wprowadzenie konkurencji na rynku kolejowym, zmniejszenie dysproporcji w wielkości przewozów między poszczególnymi gałęziami transportu, obciążenie kosztami zewnętrznymi wszystkich gałęzi transportu, modernizacja europejskiej sieci kolejowej.
- Naciski na Komisję Europejską, by egzekwowała od państw członkowskich wypełnianie postanowień regulacji unijnych<sup>10</sup>.
- Lobbing w zakresie polityki ochrony środowiska, programów infrastrukturalnych, usług publicznych, badań i rozwoju, dialogu społecznego.
- Aktywne działania w zakresie programu sieci TEN-T (jeden z priorytetów polityki unijnej); na ten cel budżet unijny w wersji Komisji przewidywał początkowo około 20 mld euro; dla CER była to kwota minimalna, dlatego organizacja starała się o dalsze fundusze i typowanie kolejnych priorytetowych zadań oraz o nie zmniejszanie kwoty tych środków, bo wówczas szansa na realizację projektu do 2020 r. stałaby się nikłą; Rada UE podjęła decyzję dotyczącą perspektywy finansowej na lata 2007–2013, w której środki te zostały zmniejszone.

### CER – ETF

- Przedmiotem burzliwej dyskusji między CER a ETF była kilka lat temu kwestia harmonijnego godzenia życia zawodowego i rodzinnego; w jej wyniku powstała

<sup>9</sup> Zasady te mogą być również stosowane do innych aspektów eksploatacji kolei, np. przy przelądunku w transporcie kombinowanym.

<sup>10</sup> Np. dyrektywy 91/440/WE w taki sposób, aby rządy dawały zarządcom infrastruktury stabilne finansowe podstawy ich działalności lub wdrażania I i II pakietu kolejowego, aby było możliwe otwarcie rynku towarowego w terminie (został otwarty 01.01.2006 r.).

umowa zbiorowa między tymi dwoma organizacjami, dotycząca niektórych aspektów warunków pracy maszynistów zatrudnionych w interoperacyjnych usługach transgranicznych. Na podstawie tej umowy powstała dyrektywa 2007/59/WE w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty [2]. Wciąż dyskutowane są kwestie dotyczące m.in. licencji dla maszynistów, świadectw kwalifikacji, uszczegółowienia wymagań co do minimalnego poziomu wykształcenia kandydatów na maszynistów i ich kompetencji językowych.

- Skrócenie czasu prowadzenia pociągu z 10 / 11 godzin do 9 godzin w dzień oraz 8 godzin w nocy, co powinno ograniczyć zagrożenie zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz uniemożliwić wywieranie nacisku przez pracodawców na dłuższą pracę pracowników, skutkującą nadmiernym zmęczeniem.
- Burzliwe dyskusje dotyczyły również kwestii dobowych odpoczynków maszynistów poza miejscem ich zamieszkania – nie udało się osiągnąć porozumienia na unijną skalę, gdyż większość przedstawicieli pracowników nie popiera zwiększenia tych okresów uzasadniając, że ma to negatywny wpływ na równowagę między życiem prywatnym a zawodowym.

#### **CER – UIP – ERFA**

- Dialog ze Szwajcarią, która zamierza zakazać używania żeliwnych klocków hamulcowych w wagonach towarowych i tym samym ograniczyć hałas; organizacje uważają, że będzie to stanowić przeszkodę w tworzeniu jednolitego rynku europejskiego i ograniczy swobodę konkurencji, dlatego domagają się wypracowania zharmonizowanych rozwiązań w tym zakresie.

#### **CER – ERFA – UIP – UNIFE – UIRR**

- Wypracowanie europejskiego podejścia do harmonizacji kryteriów i działań, krótko- i średnioterminowych, zapewniających większe bezpieczeństwo na kolejach.
- Od 2010 r. prace nad wspólnym programem sektorowym dotyczące zestawów kołowych / osi w Europie, obejmującym: inspekcje wizualne, nieniszczące badania wyrywkowe zestawów kołowych, wdrożenie systematycznej europejskiej rejestracji utrzymania zestawów kołowych.

#### **UNIFE**

- Współpraca w zakresie wdrażania ERTMS.
- Uczestnictwo w opracowywaniu TSI, wzmacnianie interoperacyjności kolei w Europie, ocena zgodności, certyfikacja.
- Wszystkie pakiety kolejowe dotyczące liberalizacji rynku kolejowego.
- Internalizacja kosztów zewnętrznych.

#### **EIM**

- Walka przede wszystkim o utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji kolejowych, co ma ogromne znaczenie dla konkurencyjności tej gałęzi transportu, a także dla rozwoju gospodarczego Europy i środowiska.

- Wdrożenie spójnych zasad naliczania opłat za dostęp do infrastruktury w całej UE, w celu efektywnego wykorzystania systemu kolejowego.
- Naciski na ustawodawców, aby koszty zewnętrzne obciążały wszystkie gałęzie transportu, a koszty społeczne były podstawą do naliczania tych opłat. Jak najszybsze uregulowanie tej kwestii, według EIM, poprawi wydajność rynkową, kondycję gospodarki europejskiej, ograniczy zanieczyszczenie środowiska i congestię sieci. Dopóki nie zostanie to zrobione, najbardziej ekologiczna gałąź transportu powinna otrzymywać rekompensatę.
- W obszarze zainteresowania lobbistów z EIM leżą również sieci TEN-T – opracowanie wytycznych dotyczących budowy tych sieci i sposobu ich finansowania; podkreślają oni, że duże projekty nie mogą przesłaniać małych, które także mogą być przydatne i efektywne kosztowo przez właściwe skoordynowanie ich z międzynarodowymi korytarzami i ogólnym schematem cenowym przewozów.
- Budowa sieci multimodalnych: połączenie 86 głównych portów europejskich z koleją i drogami oraz 37 kluczowych lotnisk z kolejami [3].

#### **UITP**

- W związku z coraz większymi kosztami funkcjonowania transportu miejskiego, członkowie organizacji próbują przeforsować projekt przepisów, które zwalniałyby przedsiębiorstwa komunikacyjne z podatku od coraz droższej benzyny.
- Członkowie walczą o możliwość odbywania zrównoważonej podróży, polegającej na dogodnych połączeniach, powstałych wskutek zintegrowania różnych środków transportu (wiąże się to z wprowadzeniem interoperacyjności, zwiększeniem dostępności, bezpieczeństwa i komfortu, zintegrowaniem systemów biletowych, udzielaniem rzetelnej informacji).

#### **UIP**

- Wspieranie wspólnotowych dążeń do liberalizacji.
- Grupa ekspertów bierze udział w pracach zmierzających do zapewnienia zgodności taboru i harmonizacji kryteriów w procedurach bezpieczeństwa, stworzenia normalizacji kolejowej, pomaga w opracowaniu TSI i wymagań certyfikacyjnych, uczestnicząc w dyskusjach technicznych i politycznych między zainteresowanymi stronami a Europejską Agencją Kolejową (ERA).

#### **UIRR**

- Na skutek zabiegów w kwestii wyrównania konkurencji między różnymi gałęziami transportu, Komisja w pakiecie ekologicznym uwzględniła propozycję zamiany zdania „użytkownik płaci” na „zanieczyszczający płaci”.
- W obszarze bezpieczeństwa ruchu towarowego eksperci biorą udział w projektach dotyczących optymalizacji łańcucha logistycznego i w opracowaniu długoterminowej wizji dla przyszłego towarowego ruchu kolejowego.

**ERFA**

- Wpływ na ustawodawstwo europejskie w zakresie ochrony i uwzględniania oczekiwań kolejowych przewoźników towarowych; przedstawiciele opracowują propozycje regulacji dotyczących europejskiej sieci kolejowej pod kątem konkurencyjności w przewozach towarowych.

**ETF**

- W sektorze transportu kolejowego, ETF jest zaniepokojona przede wszystkim dużym zmniejszeniem zatrudnienia, związanym z liberalizacją rynku transportowego, prywatyzacją i restrukturyzacją przedsiębiorstw kolejowych; w 2009 r. w Brukseli odbyły się protesty członków organizacji przeciw europejskiej polityce transportowej; protestujący zarzucali UE, że jej polityka transportowa niszczy tradycyjne przedsiębiorstwa kolejowe, przyczynia się do likwidacji miejsc pracy, nie chce subwencjonować tej gałęzi transportu. Żądania ETF dotyczą przede wszystkim ochrony pracy zatrudnionych i poprawy ich warunków pracy oraz promowania kolei jako transportu przyszłości.

**ALE**

- Organizacja wspiera europejską politykę transportową w zakresie stwarzania porównywalnych warunków konkurencji między różnymi środkami transportu oraz zwiększenia udziału ruchu kolejowego w całej Europie, a przy okazji reprezentuje w instytucjach unijnych interesy osób zatrudnionych w kolejnictwie.
- Walczy przede wszystkim o lepsze warunki pracy maszynistów (szczególnie prowadzących pociągi w ruchu międzynarodowym) i innych pracowników kolejowych oraz o ochronę ich zatrudnienia i stworzenie większej liczby miejsc pracy w tym sektorze (ten ostatni postulat jest trudny do zrealizowania, gdyż w związku z polityką liberalizacji i związaną z nią restrukturyzacją sektora kolejowego istnieje ogólnoeuropejska tendencja do redukcji zatrudnienia). Zapewnienie, by polityka w zakresie kolejnictwa nie czyniła krzywdy maszynistom i innym osobom zatrudnionym w tym sektorze, jest sprawą priorytetową.
- Zapewnienie wysokich kwalifikacji maszynistom tak, by w przyszłości pociągi prowadził tylko wysoko wykwalifikowany personel.
- Utrzymanie wysokiego standardu bezpieczeństwa na kolejach, kontrola i instytucjonalizacja deregulacji i konkurencji.
- Wyrównanie warunków pracy i zarobków wszystkich europejskich maszynistów, bez względu na ich kraj pochodzenia.

Należy też dodać, że prawie wszystkie ww. organizacje biorą udział w licznych debatach dot. IV pakietu kolejowego.

**5.2. Organizacje użytkowników końcowych**

Wszelkie zmiany w transporcie kolejowym muszą być zgodne z oczekiwaniami i potrzebami użytkowników końcowych tej gałęzi transportu, zarówno pasażerów,

jak i odbiorców przewozów towarowych. A zatem użytkownicy również mają swoje organizacje, zaangażowane w unijny proces legislacyjny w obszarze transportu kolejowego.

**EPF – *European Passenger Federation*** (Europejska Federacja Pasażerów)

Organizacja reprezentuje interesy pasażerów z całej Europy. Jej głównym celem jest wspieranie ruchu miejskiego, ruchu pociągów i autobusów międzynarodowych. Wśród priorytetów znajduje się też walka o prawa pasażera, promowanie mobilności i wysokiej jakości usług transportowych dla klientów, zwłaszcza w transporcie publicznym i międzynarodowych przewozach kolejowych [18].

**ERFCP – *European Rail Freight Customers Platform*** (Europejska Platforma Klientów Kolejowych Usług Towarowych)

Organizacja zrzesza przedsiębiorstwa związane z przemysłem kolejowym, handlowe i usługowe działające na rzecz transportu kolejowego, przedsiębiorstwa transportowe zainteresowane poszerzaniem oferty transportu kolejowego i inne wspierające kolejnictwo w krajach członkowskich<sup>11</sup>. Aktywnie reprezentuje interesy użytkowników kolejowego transportu towarowego na forum UE oraz w kontaktach ze związkami branżowymi na całym świecie i innymi podmiotami gospodarki europejskiej. Od niedawna ERFCP została włączona do ESC – *European Shippers' Council* (Europejskie Zgromadzenie Spedytorów), reprezentującego interesy organizacji użytkowników morskiego, kolejowego, drogowego, powietrznego transportu towarowego [19].

**EDF – *European Disability Forum*** (Europejskie Forum Niepełnosprawnych)

Podstawowym celem organizacji jest akcentowanie i ochrona praw osób niepełnosprawnych przez monitorowanie wszelkich inicjatyw UE i udział w opracowywaniu nowych aktów prawnych dotyczących w jakikolwiek sposób osób niepełnosprawnych. Ma to zapewnić, że żadna decyzja nie zostanie podjęta bez uwzględnienia głosu tych osób [16].

## **Przykłady lobbingu kolejowego w tej grupie organizacji**

### **EPF**

- Walka o polepszenie informacji i wskazówek dotyczących podróży międzynarodowych koleją. Grupy robocze zajmują się kolejowymi podróżami długodystansowymi i regionalnymi; tworzone są też grupy robocze *ad-hoc*, np. do

<sup>11</sup> W Polsce RBF – Forum Kolejowe, związek prywatnych pracodawców związanych z transportem kolejowym, prowadzący działalność społeczną na rzecz wsparcia kolejnictwa w Polsce, pomagający w transformacji tej gałęzi transportu; w Anglii – RFG, promujący efektywny finansowo transport kolejowy.

udziału w konsultacjach organizowanych przez instytucje unijne, szczególnie przez ERA.

- Opracowywanie komentarzy do dokumentów UE, dotyczących, np. przyszłości transportu kolejowego w UE w związku z poszerzającą się integracją, technologii i systemów przyjaznych użytkownikom czy integracji systemów biletowych lotniczych i kolejowych.
- W czasie legislacji dla transportu kolejowego, eksperci EPF brali udział w opracowaniu rozporządzenia w sprawie ochrony pasażerów i ich bagażu [10], a obecnie wywierają nacisk na KE, aby egzekwowała implementację zawartych w nim postanowień.
- Ostre wyrażanie sprzeciwu wobec europejskiej polityki transportowej, dającej pierwszeństwo przewozom towarowym; lobbisci uważają, że prawa pasażerów w Europie nie są dostatecznie promowane i próbują wywierać naciski na krajowych decydentów, aby spowodowali większą liczbę kampanii promocyjnych.

#### **ERFCP**

- Prace prowadzące do stworzenia platformy w celu monitorowania realizacji projektów związanych z zarządzaniem i finansowaniem infrastruktury kolejowej w Europie, wymiany doświadczeń, omawiania bieżących problemów i sposobów ich rozwiązywania (współpraca w tej dziedzinie z innymi organizacjami lobbingsowymi).
- W obszarze zainteresowania organizacji są ostatnio takie kwestie, jak: uruchomienie przez prywatnych przewoźników cargo przewozów przesyłek wagonowych, nowe rozwiązania w organizacji i sprawnym działaniu łańcuchów logistycznych, szczególnie w przewozie produktów chemicznych.
- Polem do lobbingu stała się propozycja Komisji, dotycząca ograniczenia godzin pracy maszynistów w transporcie towarowym w dzień i w nocy, odpoczynku dobowego w miejscu zamieszkania i poza nim. Uchwalenie takiej regulacji uderzyłoby w prywatne przedsiębiorstwa kolejowe zajmujące się przewozem towarów, byłoby to również niekorzystne z punktu widzenia konkurencji z dawnymi dużymi kolejowymi przewoźnikami narodowymi i przewoźnikami drogowymi. Obecnie wielu operatorów, zarówno kolejowych, jak i drogowych, przekracza ten czas. Zarzut został skierowany także do CER, która w tej kwestii nie wspiera nowych przewoźników towarowych.

#### **EDF**

- Koncentracja na stworzeniu demokratycznej europejskiej platformy na bazie przekonania, że społeczeństwo, w którym żyją ludzie niepełnosprawni jest najlepszym społeczeństwem dla wszystkich obywateli Europy; konieczna jest solidarność na poziomie UE i poziomie światowym w stosunku do tych osób oraz obserwacja wdrażania legislacji europejskiej i reguł standardowych w państwach członkowskich bez dyskryminacji dla ludzi niepełnosprawnych.
- Stworzenie Europy wolnej od barier dla wszystkich ludzi.

- Przedstawiciele walczą o respektowanie zasad projektowania pojazdów i infrastruktury tak, aby były dostępne dla wszystkich.
- Pomoc osobom niepełnosprawnym, której mogą się spodziewać od momentu odjazdu przez całą podróż, aż do miejsca docelowego i która nie byłaby dodatkowo płatna (nałożenie dużej odpowiedzialności na personel w sektorze transportu – jego świadomość dotycząca równego traktowania wszystkich pasażerów).
- Informacja o podróżach oraz o poziomie dostępności do różnych sposobów transportu – musi być ona dostępna i łatwa do zrozumienia dla wszystkich (chodzi o poinformowanie podróżnych, że np. jeden odpowiednio oznaczony wagon w danym pociągu lub autobus kursujący o danej godzinie jest przystosowany częściowo lub w całości do potrzeb osób niepełnosprawnych).
- Aktywne uczestnictwo w opracowaniu dyrektywy dotyczącej praw pasażerów, także niepełnosprawnych oraz technicznych specyfikacji TSI PRM, przyjętych w grudniu 2007 roku; specyfikacje te mają zapewnić, że wszystkie nowo konstruowane pociągi i większe stacje będą miały odpowiednią dostępność dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

### 5.3. Pozostali interesariusze

Oprócz ww. podmiotów, udziałem w tworzeniu i realizacji polityki transportu kolejowego zainteresowani są:

- zarządcy infrastruktury (np. w Polsce PKP PLK S.A.),
- dostawcy usług, czyli przewoźnicy kolejowi (Deutsche Bahn, PKP Przewozy Regionalne),
- właściciele i dysponenci taboru kolejowego (prywatnych wagonów i lokomotyw) oraz przedsiębiorstwa leasingowe wagonów,
- podmioty odpowiedzialne za utrzymanie taboru (zakłady naprawcze),
- operatorzy stacji rozrządowych i terminali.

Od aktywności i współpracy tych podmiotów może zależeć efektywność lub nieefektywność sektora kolejowego i zadowolenie klientów i odwrotnie – efekty działalności tego sektora wpływają istotnie na ich kondycję i realizację zadań. Podmioty te są zawsze zainteresowane losem danego rozwiązania.

Na prace legislacyjne dotyczące systemu kolejowego interesariusze mogą wpływać przez trzy kanały:

- 1) omówione organizacje reprezentatywne (omówione wcześniej), do których wyznaczają swoich ekspertów, by uczestniczyli w pracach ERA, np. jako przedstawiciele CER,
- 2) organizacje krajowe uczestniczące w konsultacjach społecznych,
- 3) podmioty zaangażowane w konsultacje z użytkownikami końcowymi.



Interesariusze mają za zadanie konfrontować proponowane zapisy z rzeczywistością kolejową, współpracować z organami krajowymi, włączając się aktywnie w ich działalność i proponować podmiotom kolejowym konkretne działania.

Specyfikacje techniczne TSI są zwykle wprowadzane jako decyzje Komisji adresowane do państw członkowskich. Wyjątkiem jest specyfikacja TSI TAF dotycząca aplikacji telematycznych dla przewozów towarowych, która została wprowadzona rozporządzeniem adresowanym do interesariuszy zaangażowanych w kolejowe usługi przewozów towarowych. Chodzi tu o sprawną wymianę informacji, system rezerwacji drogi dla pociągów, zarządzanie połączeniami z innymi środkami transportu, nadzór nad elektroniczną dokumentacją w kolejowym procesie transportowym, w celu uzyskania jego efektywności i możliwości utrzymania się na rynku, mimo coraz większej konkurencji.

## 6. Podsumowanie

Lobbying kolejowy jest potrzebny i skuteczny. Europa rozszerza i pogłębia integrację, dlatego będzie on odgrywał coraz większą rolę. Wielu urzędników instytucji unijnych, a zwłaszcza komisarzy europejskich, wypowiada się pozytywnie na temat funkcjonowania grup interesu w strukturach UE. Uznają oni, że konsultacje z tymi grupami za potrzebne, umożliwiające pozyskanie ważnych dla procesu decyzyjnego informacji, przyczyniające się do podejmowania właściwych i skutecznych decyzji. Grupy interesu dostarczają fachowych ekspertyz, informują o potrzebach w obszarze danej polityki oraz interesach i oczekiwaniach poszczególnych krajów, co usprawnia pracę UE. Ważne jest, aby jak najwcześniej rozpoznać problem i jak najwcześniej zacząć lobbować. Najlepiej jest, jeśli lobbingsiem zajmują się osoby specjalizujące się w danej tematyce, znający system instytucjonalny UE i sposób podejmowania decyzji, a także umiejące pracować z ludźmi. Zaletą jest otwartość i wiarygodność oraz gotowość do zawierania koalicji w celu osiągnięcia pożądanego rozwiązania.

W instytucjach unijnych jest obecnych wiele organizacji lobbingsowych, działających na rzecz szeroko pojętego kolejnictwa. Biorąc pod uwagę obszary zainteresowania tych organizacji, forsowane przez nie rozwiązania są korzystne nie tylko dla ich członków, ale też dla klientów ruchu pasażerskiego i towarowego. Poprzez swoją działalność promują transport kolejowy jako najbardziej wygodny, bezpieczny i przyjazny dla środowiska naturalnego i człowieka. Monitorują wdrażanie wspólnotowych aktów prawnych dotyczących tego sektora i naciskają na instytucje europejskie, szczególnie na Komisję, aby egzekwowała od państw członkowskich implementację legislacji w tym zakresie. W ten sposób aktywnie uczestniczą w prowadzeniu polityki transportu kolejowego w Unii Europejskiej.

Lobbisci są dzisiaj nieodłącznym elementem procesu legislacyjnego. Polski lobbying nie jest jeszcze tak rozwinięty, jak w krajach Europy Zachodniej, jednak coraz większa liczba ekspertów we władzach i grupach interesu z czasem przyczyni się do tego, że ich głosy będą coraz bardziej słyszalne. Polska kolej boryka się wciąż z wieloma problemami, a wśród nich na pierwszy plan wysuwa się przestarzały tabor i infrastruktura, które uniemożliwiają wprowadzenie kolei dużych prędkości. Dlatego duże znaczenie może mieć udział polskich lobbistów na rzecz kolei podczas uchwalania kolejnych perspektyw budżetowych UE.

Przewodnym motywem działań polskich lobbistów w obszarze kolejnictwa powinno być dorównanie kolei do poziomu przewoźników zachodnich i zmniejszenie dysproporcji w różnych obszarach. Należy najpierw skoncentrować się na modernizacji taboru i infrastruktury kolejowej w celu dostosowania ich do wymogów unijnych, a następnie zacząć budować nowe linie, zwłaszcza linie dużych prędkości. W związku z tym potrzebna jest większa świadomość oraz obecność większej liczby Polaków w instytucjach UE i federacjach biznesowych, w tym kolejowych<sup>12</sup>. Trzeba rozwijać kontakty z instytucjami unijnymi i organizacjami kolejowymi innych krajów, tworzyć ponadpaństwowe koalicje. Polskie koleje muszą zaistnieć pozytywnie na forum europejskim. Europa rozszerza i pogłębia integrację, dlatego lobbying będzie odgrywał coraz większą rolę.

---

<sup>12</sup> Polscy przedsiębiorcy często nie wiedzą, że aż 70% legislacji gospodarczej powstaje obecnie w Brukseli, a nie w Warszawie.

## BIBLIOGRAFIA

1. Cini M.: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa, 2007.
2. Dyrektywa 2007/59/WE PE i Rady z dn. 23.10.2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty.
3. European Rail Infrastructure Managers: *The making of an inter-connected Europa: EIM position paper on the revised TEN-T and CEF*, EIM, Bruksela, 2012.
4. Greenwood J.: *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź, 2005.
5. Humhreys J.: *How to make brussels machine work for sou. Negotiating In the European Union*, London, 1997.
6. Jasiocki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U.: *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków, 2006, wyd. II.
7. Komisja Europejska, *Otwarty i Strukturalny Dialog Pomiedzy Komisją i Specjalistycznymi Grupami Interesu*, grudzień, 1992.
8. Kukier K.: *Lobbying w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKiE”, 1999, nr 1.
9. Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M.: *Lobbying w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2002.
10. Rozporządzenie 1371/2007 PE i Rady z dn. 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym.
11. Tarnawska K.: *Rozwój lobbyngu w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1999, nr 3.
12. UIC, CER: *Przewozy towarów niebezpiecznych. Wskazówki dot. tworzenia planów postępowania awaryjnego dla kolejowych stacji rozrządowych*, Paryż, 2012.
13. Witkowska M.: *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, 2008.
14. Woszczyk B.: *Zjawisko lobbyngu w Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń, 2004.
15. [www.cer.be](http://www.cer.be)
16. [www.edf-feph.org](http://www.edf-feph.org).
17. [www.eimrail.org](http://www.eimrail.org)
18. [www.epf.eu](http://www.epf.eu)
19. [www.shippersvoice.com](http://www.shippersvoice.com)
20. [www.uic.org](http://www.uic.org)
21. [www.uiprail.org](http://www.uiprail.org).
22. [www.uirr.org](http://www.uirr.org).
23. [www.uitp.org](http://www.uitp.org).
24. [www.unife.org](http://www.unife.org).

## Railway lobbying in the European Union

### Summary

In recent years lobbying in the European Union has become very popular, however it is not new. There are different definitions of lobbying that can be summarized as follows: is the act of attempting to influence decisions made by officials or to influence the flow of information. It is easier for groups of interest to do lobbying in the European Union, since they are better recognized and visible there than in their own country. Such groups do their own lobbying in many EU institutions. The more an institution in subject is open (like e.g. the European Commission), the stronger the lobbying. It is of the utmost importance to get in at the initial stage of the opening of lobbying when working on a legal act or the decision making process is the most effective, rather than the implementation stage, where success is very limited. Railway lobbying takes different forms, like: taking part in advisory committees and expert groups, through cooperation with members of parliament and committee chairmen, participation in consultations and through informal contacts. Within the area of railway policy there are several groups like representative organizations, final beneficiary organizations and other interested parties, willing to participate in creating railway policy. The analysis of their lobbying activity leads to the conclusion that their goals are similar: the promotion and development of railway transport, strengthening its competitive power in the European transport system and the improvement of working conditions of railway employees. Thanks to their efforts – individual or integrated – several important solutions for railways have been implemented. Hence, we can say that the railway lobbying is necessary, however not always effective.

**Keywords:** lobbying, the European Union, EU institutions, groups of interest

## Железнодорожный лоббинг в структурах Европейского союза

### Резюме

В последние годы понятие лоббинга очень популярно в Европейском союзе, хотя это явление не новое. В литературе существует много определений этого термина, но их можно свести к двум вопросам: оказывания влияния (нажима) и передачи информации. Группам корпоративных интересов легче вести лоббирование в Евросоюзе, так как здесь они более заметны и мобильны, чем в своей собственной стране. Эти группы ведут свою лоббистскую деятельность во многих органах ЕС. Чем учреждение более открытое (например Европейская комиссия), тем лоббирование в нём сильнее. Важен также момент приступления к лоббированию – на этапе инициирования процесса законодательства и в стадии принятия решения оно наиболее эффективно, но в стадии реализации уже нет такой возможности. Железнодорожный лоббинг имеет различные формы, начиная от участия в работах консалтинговых комитетов и экспертных групп, через сотрудничество с членами парламента и комиссарами, участие в консультациях до неофициальных контактов. В формировании политики в области железнодорожного транспорта принимают участие многие структуры: представительные организации, организации конечных пользователей и другие заинтересованные стороны, желающие участвовать в процессе создания и принятия решений. Анализ лоббистской деятельности этих структур показывает, что их цели сходны: продвижение и развитие железнодорожного транспорта, повышение его конкурентности в системе европейского транспорта и улучшение условий труда работающих на железнодорожном транспорте. Благодаря усилиям организаций – индивидуальным и корпоративным – удалось провести некоторые важные для развития железнодорожного транспорта решения. Таким образом, можно считать, что железнодорожный лоббинг нужен, но он не всегда эффективен.

**Ключевые слова:** лоббинг, Европейский союз, структуры ЕС, группы интересов