

Koleje w prawodawstwie Unii Europejskiej – instytucje i akty prawne

W związku ze zbliżającym się akcesem Polski do Unii Europejskiej na łamach tfs zostanie opublikowany cykl artykułów, w których omówiona zostanie polityka transportowa Unii i najważniejsze akty prawne regulujące rynek przewozów kolejowych. Analogiczny cykl artykułów, publikowany równoległe, obejmie tematykę transportu miejskiego.

Proces integracji gospodarczej i politycznej państw europejskich, jaki następuje na przełomie XX i XXI w., zapoczątkowany został po II wojnie, a jego celem było wówczas osiągnięcie stabilizacji w tym regionie świata po doświadczeniach wojennych. Idea zjednoczonej Europy i dojrzewanie świadomości jedności kontynentu ma swoje źródła znacznie wcześniej. Ideę jakiejś formy konfederacji państw europejskich przepowiadał już w XIV w. francuski prawnik Pierre Dubois. Po raz pierwszy określenia „Europejczycy” użył kronikarz po bitwie pod Poitiers w 732 r., która zatrzymała ekspansję Maurów na kontynent europejski. Pomysły unii państw europejskich zgłaszał także po doświadczeniach I wojny francuski premier Aristide Briand. Ówczesne antagonizmy międzynarodowe nie były jednak podatnym gruntem do realizacji takich idei. Dopiero kataklizm II wojny dostarczył dostatecznych doświadczeń do przekonania, że koegzystencja europejskich państw narodowych wymaga nowych form prawnych i organizacyjnych, które zapobiegłyby w przyszłości podobnym zdarzeniom. W 1950 r. francuski minister spraw zagranicznych Robert Schumann ogłosił deklarację uważaną powszechnie za początek historii Unii Europejskiej. Jego pierwszym efektem było powstanie w 1952 r. wolnej strefy ekonomicznej. W jej skład weszło 6 państw, które jeszcze kilka lat wcześniej toczyły między sobą wojnę. W ten sposób powstała Europejska Wspólnota Węgla i Stali – instytucja o ponadnarodowym charakterze. Sukcesy tej organizacji doprowadziły do podpisania w 1957 r. tzw. Traktatów Rzymskich o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). W 1967 r. została powołana jednolita Rada i jednolita Komisja Wspólnot Europejskich. Kolejne etapy to Jed-

nolity Akt Europejski z 1986 r., traktat o utworzeniu Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 r. i uzupełniający go Traktat Amsterdamski z 1997 r. Od 1 stycznia 2002 r. w miejsce narodowych walut wprowadzono wspólny pieniądź unijny – euro. Strefa ekonomiczna euro stanowi obecnie drugą gospodarkę świata. Po przyjęciu nowych członków do Unii stanie się ona już 2010 r. największą gospodarką świata.

Główne instytucje Unii Europejskiej

Rada Europejska

Jest to gremium, w skład którego wchodzi szefowie państw i rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej, zbierające się dwa razy w roku. Nie ma ona mocy ustawodawczej, ale decyzje podejmowane przez Radę mają zasadnicze znaczenie polityczne. Podejmowane są one na mocy konsensusu politycznego.

Parlament Europejski

Pełni on rolę publicznego forum UE, rozpatrującego zasadnicze kwestie publiczne oraz stanowi formę organu kontrolnego w stosunku do Rady Unii i Komisji Europejskiej. Członkowie Parlamentu pochodzą z wyborów bezpośrednich. Ponadnarodowy charakter tej instytucji podkreśla fakt, że jej członkowie nie tworzą bloków narodowych, ale grupują się stosownie do opcji politycznych. Parlament posiada określone uprawnienia ustawodawcze, w tym w zakresie opracowywania budżetu.

Rada Unii Europejskiej

W jej skład wchodzi ministrowie rządów państw członkowskich. Jej skład jest zmienny, ponieważ stosownie do programu obrad, których w ciągu roku jest około 80, zasiadają w niej ministrowie reprezentujący zainteresowane nim resorty. Rada jest naczelnym organem Unii Europejskiej. Ma prawo do podejmowania wszystkich rodzajów aktów prawnych oraz prawo do zawierania w imieniu Unii umów o charakterze międzynarodowym. W części zagadnień musi uzgodnić je z Parlamentem Europejskim. Stałym organem wspomagającym prace Rady jest Sekretariat Generalny Rady. Ponadto państwa członkowskie delegują swoich przedstawicieli w randze ambasadorów do Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), który odpowiada za przygotowanie sesji ministerialnych.

Komisja Europejska

Jest ona kolegialnym organem wykonawczym Unii. W zakresie jej obowiązków wchodzi przygotowanie projektów i inicjowanie prac ustawodawczych do przedłożenia Radzie Europejskiej i Parlamentowi, wydawanie aktów wykonawczych do uchwalonych aktów prawnych i reprezentacja w stosunkach z państwami spoza UE i innymi organizacjami międzynarodowymi. Do jej zadań należy też negocjowanie traktatów międzynarodowych.

Komisja liczy 20 członków – po dwóch z Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii oraz po jednym z pozostałych państw członkowskich. Członkowie Komisji mają status międzynarodowych urzędników unijnych i nie

mogą przyjmować instrukcji od rządów państw z których pochodzą.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Zajmuje się kontrolą działalności finansowej Unii. Raporty z tych kontroli są publikowane w corocznych raportach Trybunału.

Europejskich Trybunał Sprawiedliwości

Jego głównym zadaniem jest zapewnienie przestrzegania prawa wspólnotowego poprzez wykładnię postanowień wynikających z przyjętych traktatów i innych aktów normatywnych.

Akty prawne Unii

Akty prawne Unii można podzielić na:

- pierwotne, czyli traktaty założycielskie oraz umowy akcesyjne, będące podstawą prawną funkcjonowania Unii i jej organów;
- wtórne, czyli stanowione przez instytucje Unii: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie dla poszczególnych zagadnień gospodarczych i społecznych.

Rozporządzenie

Ma ono zasięg ogólny i obowiązuje wszystkie państwa członkowskie w całości do bezpośredniego wykonania. Rozporządzenie jest nadrzędne w stosunku do prawa państw członkowskich. Duża część wydawanych rozporządzeń wymaga skonkretyzowania przez akty prawa państwowego poszczególnych krajów.

Wydane rozporządzenie wchodzi w życie po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w terminie przez nie wskazanym lub dwudziestego dnia od jego ogłoszenia.

Dyrektywa

Dyrektywa wiąże państwa, do których jest skierowana w zakresie celów, jakie mają zostać osiągnięte. Władzom poszczególnych państw pozostawia się jednak swobodę w wyborze środków, jakie mają zostać podjęte do ich realizacji oraz jej form. W ostatnim czasie część dyrektyw zawiera też nie tylko wskazanie celów, lecz także szczegółowych środków do ich realizacji.

Celem dyrektyw jest ujednolicanie prawa krajowego państw członkowskich i koordynacja w zakresie jego tworzenia. Państwo nie może jednak powoływać się na swoje prawo jako przeszkodę do realizacji zobowiązań wynikających z celów dyrektywy.

Dyrektywy przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski oraz Radę, a także dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich i obowiązują od daty przez nie wskazanej lub dwudziestego dnia od jego ogłoszenia.

Decyzja

Decyzja jest odpowiednikiem aktu administracyjnego. Od dyrektywy różni się tym, że o ile dyrektywa jest wiążąca co do celu, to decyzja obowiązuje jej adresata w całości. Decyzja jest nadrzędna w stosunku do prawa krajowego i nie wymaga stanowienia żadnych wewnętrznych krajowych przepisów do nadania jej mocy wiążącej.

Dyrektywy przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski oraz Radę a także dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich i obowiązują od daty przez nie wskazanej lub dwudziestego dnia od jego ogłoszenia.

Zalecenia i opinie

Nie mają one mocy wiążącej. Są uchwalane przez główne organa wspólnotowe i kierowane zarówno do państw członkowskich, jak i podmiotów prawa krajowego.

Tablica 1

Główne instytucje unijne

Nazwa	Liczba członków	Sposób powoływania	Kompetencje	Siedziba
Parlament Europejski	626	W wyborach powszechnych i bezpośrednich	Opiniodawcze i kontrolne	Sesje plenarne – Strasburg, nadzwyczajne – Bruksela
Rada UE	15	Każde państwo desygnuje swojego przedstawiciela	Wydawanie aktów normatywnych, tworzenie budżetu, zawieranie umów z państwami trzecimi	Bruksela
Komisja Europejska	20	Mianowani za wspólną zgodą państw członków i Parlamentu	Funkcje inicjatywy, wykonawcze, nadzoru i reprezentacji	Bruksela
Trybunał Sprawiedliwości	15 sędziów i 8 rzeczników generalnych	Mianowani za wspólną zgodą państw członków	Funkcje sądowe	Luksemburg
Trybunał Obrachunkowy	15	Mianowani przez Radę UE po uprzedniej konsultacji z Parlamentem	Ogólna kontrola dochodów i wydatków	Luksemburg

Na podstawie: J. Galster, Z. Witkowski: *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej*. Toruń 2002.

Transport kolejowy w aktach prawnych Unii

Szczególna rola transportu w gospodarce krajów Unii spowodowała w latach 90. wzrost zainteresowania jej organów regulacjami prawnymi w tej dziedzinie. Zasadniczą przyczyną było niepokojące z ekonomicznego punktu widzenia zachwianie równowagi między różnymi gałęziami transportu. Szybki rozwój transportu drogowego, subsydiowanego pośrednio poprzez budowę i utrzymanie dróg z budżetów regionalnych i centralnych, spowodował spadek znaczenia tańszego, z uwzględnieniem rachunku kosztów zewnętrznych, transportu kolejowego. Podjęte zostały więc działania mające na celu zahamowanie tego niekorzystnego trendu. Oprócz instrumentów finansowych, jak np. wzrost akcyzy na paliwa, zostały też wytyczone cele mające doprowadzić do komercjalizacji przedsiębiorstw kolejowych, traktowanych dotychczas jako jednostki budżetowe, a w praktyce nierzadko jako agencje rządowe, realizujące cele społeczne. Nowe akty prawne mają też umożliwić wchodzenie na rynek kolejowy nowych podmiotów mających swobodę operowania na sieci kolejowej.

Wytyczne polityki Unii Europejskiej, mającej na celu regulację rynku transportowego, aby poprawić jego racjonalności, formułowane są w tzw. Białych Księgach.

Od czasu uchwalenia Traktatów Rzymskich Wspólnota Europejska przez prawie 30 lat nie dokonała żadnych istotnych działań dla wdrożenia wspólnej polityki transportowej przewidzianej w tych traktatach. Traktat z Maastricht umocnił polityczne, instytucjonalne i budżetowe podstawy polityki transportowej. Zawierał on również koncepcję sieci transeuropejskiej (TEN), która umożliwiła zajęcie się planem infrastruktury transportowej w skali europejskiej dzięki pomocy finansowej Unii.

Pierwsza Biała Księga Komisji na temat przyszłego rozwoju wspólnej polityki transportowej została opublikowana w grudniu 1996 r. Dokument ten zalecał otwieranie rynku transportowego dla działań konkurencyjnych. W ostatnim dziesięcioleciu ta zasada została osiągnięta, z wyjątkiem sektora kolejowego. W grudniu w 2000 r. Parlament Europejski, na mocy swoich uprawnień w ramach procedury współdecydowania, podjął historyczną decyzję o całkowitym otworzeniu kolejowego rynku towarowego w 2008 r.

Opublikowana 12.09.2001 r. druga już Biała Księga *Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji (COM2001 370)* proponuje około 60 specjalnych środków do podjęcia na poziomie Unii w ramach wspólnej polityki transportowej. Obejmuje ona program działań aż do 2010 r. wraz z pośrednimi punktami etapowymi, mianowicie przeprowadzenie w 2005 r. monitorowania i oceny średniookresowej, w celu sprawdzenia czy szczegółowe cele (np. dotyczące podziału gałęziowego, czy bezpieczeństwa na drogach) są osiągalne lub czy trzeba dokonać korekt.

W 2001 r. wydany został też pakiet 4 dyrektyw regulujących rynek kolejowy.

Pierwsza z nich – *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/12/WE* z 26 lutego 2001 r. zmieniała *Dyrektywę Rady 91/440/EWG* w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty, która formułowała ogólne zasady dostępu do infrastruktury

kolejowej i funkcjonowania rynku kolejowego. *Dyrektywa 2001/13/WE* z 26 lutego 2001 r. zmieniała *Dyrektywę Rady 95/18/WE* w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych, a *Dyrektywa 2001/14/WE* dotyczyła zasad alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz świadczeń bezpieczeństwa.

Szczególne znaczenie ma *Dyrektywa 2001/16/WE* Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 marca 2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej. Określa ona wytyczne do dostosowania systemu kolejowego do osiągnięcia pełnej interoperacyjności kolei na terenie krajów Unii. Analogiczna *Dyrektywa 96/98* w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości została wydana wcześniej – 23.07.1996 r. Są to dyrektywy z określeniem instrumentów, jakie muszą zostać podjęte dla osiągnięcia wyznaczonego celu.

W styczniu 2002 r. Komisja Europejska przedłożyła drugi pakiet kolejowy. Wykracza on poza dotychczasowe propozycje zarówno w zakresie przyjętych uregulowań, jak i skrócenia czasu dochodzenia do pełnej liberalizacji dostępu do rynku. Już w 2006 r. przedsiębiorstwa transportowe zajmujące się kolejowym transportem towarowym, a posiadające swoją siedzibę w UE, będą mogły świadczyć swoje usługi na wszystkich trasach kolejowych na terenie UE. Możliwość ta dotyczy nie tylko komunikacji międzynarodowej, ale także przewozów na obszarach poszczególnych państw. Biorąc pod uwagę inercję przy układaniu rozkładów jazdy, już w 2007 r. możemy się liczyć z realiami wolnego rynku przewozów kolejowych.

Dla realizacji nowej polityki transportowej Komisja Europejska przedłożyła projekty 5 nowych aktów.

- Projekt 2002/21 dotyczy bezpieczeństwa ruchu, opłat i alokacji zdolności przepustowej i zmienia *Dyrektywę 2001/14* i *95/18*.
- Projekt 2002/22 zmienia dyrektywę o interoperacyjności kolei *96/48* i *2001/16*.
- Projekt 2002/25 zaś zmienia dyrektywę *2001/12* i *91/440*.
- Projekt Rozporządzenia 2002/23 dotyczy powołania Europejskiej Agencji Kolejowej. Agencja ta ma stworzyć skuteczne instrumenty zarządzania, za pomocą których opracowywane będą wspólne standardy bezpieczeństwa i rozwiązania służące koordynacji w zakresie organizacji ruchu oraz rozwiązywania zagadnień technicznych. Europejska Agencja Kolejowa mogłaby podjąć swoją pracę w 2004 r. lub 2005 r.
- Projekt Decyzja 2002/24 o przystąpieniu UE do porozumienia o międzynarodowym ruchu kolejowym COTIF wraz z aneksem zawierającym wytyczne do negocjacji.

W końcowej fazie konsultacji znajduje się, kluczowe dla organizacji transportu publicznego, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wymagań w zakresie usług publicznych oraz przyznawania kontraktów na usługi publiczne w pasażerskim transporcie kolejowym, drogowym i żegludze. Brak takich regulacji prawnych w Polsce jest obecnie jedną z przyczyn upadku kolejowych przewozów regionalnych. Ustawa o transporcie publicznym dyskutowana

w poprzedniej kadencji Sejmu nie została uchwalona. Nowy, pilny w obecnej sytuacji projekt uwzględniać powinien zatem regulacje prawne zawarte w cytowanym Rozporządzeniu.

Aspekty prawne interoperacyjności kolei

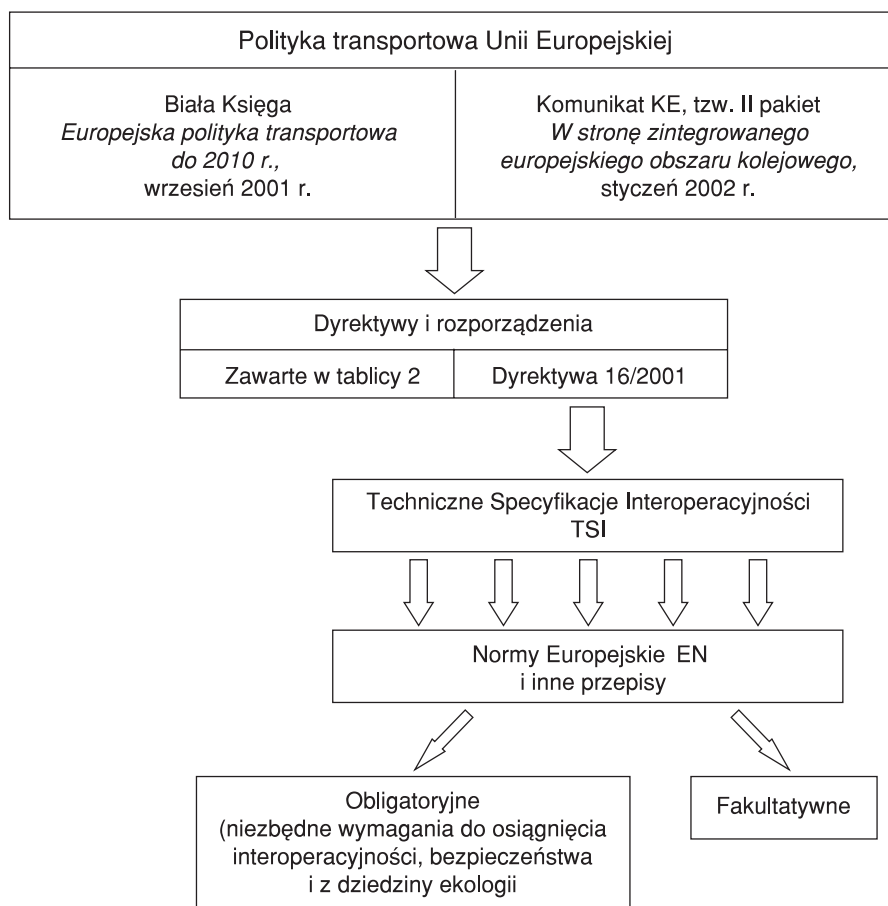
Pośród wymienionych dyrektyw szczególnie miejsce zajmują dyrektywy o warunkach technicznych i organizacyjnych do

utworzenia wspólnego europejskiego systemu kolei konwencjonalnych oraz kolei dużych prędkości. Dyrektywy te ustanawiają warunki, które mają być spełnione, aby osiągnąć interoperacyjność transeuropejskiego systemu kolei na terytorium Unii. Dotyczy to warunków projektowania, budowy, uruchomienia, modernizacji, odnawiania, eksploatacji i utrzymania części tego systemu oddawanych do eksploatacji po dacie wejścia w życie tych dyrektyw. Wymaga to zdefinio-

Tablica 2

Najważniejsze akty prawne w zakresie regulacji transportu kolejowego

Akt prawny	Zakres	Uwagi
Dyrektywa 91/440 z 29.07.1991 r.	Dotyczy rozwoju linii kolejowych we Wspólnocie: niezależnego zarządzania przedsiębiorstwami kolejowymi, oddzielenie zarządzania funkcjonowaniem kolei i infrastruktury od świadczenia kolejowych usług transportowych	Zastępuje Dyrektywy Rady 75/327/EEC z dnia 20.05.1975 r. dotyczące poprawy sytuacji przedsiębiorstw kolejowych i harmonizacji zasad rządzących stosunkami finansowymi między tymi przedsiębiorstwami a państwami
Dyrektywa 95/18 z 19.06.1995 r.	Dotyczy udzielania licencji przedsiębiorstwom kolejowym	
Dyrektywa 96/48 z 23.07.1996 r.	Dotyczy interoperacyjności ogólnoeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości	
Dyrektywa 2001/12 z 26.02.2001 r.	Dotyczy zasad zarządzania i dostępu do infrastruktury kolejowej i pomocy finansowej dla kolei	Zmieniająca Dyrektywę 91/440
Dyrektywa 2001/13 z 26.02.2001 r.	Dotyczy koncesjonowania przewoźników kolejowych	Zmieniająca Dyrektywę 95/18
Dyrektywa 2001/14 z 26.02.2001 r.	Dotyczy alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz świadectw bezpieczeństwa	Zamiast Rozporządzenia Rady (EWG) 2830/77 z 12.12.1977 r. w sprawie środków koniecznych do osiągnięcia porównywalności między systemami księgowości i rocznych zestawień rachunkowych przedsiębiorstw kolejowych; Rozporządzenie Rady (EWG) 2183/78 z 19.09.1978 r. ustanawiające jednolite zasady kalkulacji kosztów dla przedsiębiorstw kolejowych; Decyzję Rady 82/529/EWG z 19.07.1982 r. w sprawie ustalenia stawek za międzynarodowy przewóz towarów koleją; Decyzję Rady 83/418/EWG z 25.07.1983 r. w sprawie niezależności handlowej kolei i zarządzania ich międzynarodowymi przewozami pasażerskimi i bagażowymi oraz Dyrektywę 95/19/WE
Dyrektywa 2001/16 z 19.03.2001 r.	Dotyczy warunków interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej	
Projekt Dyrektywa 2002/21 z 23.01.2002 r.	Dotyczy bezpieczeństwa ruchu, opłat i alokacji zdolności przepustowej	Zmienia Dyrektywę 2001/14 i 95/18
Projekt Dyrektywa 2002/22 z 23.01.2002 r.	Dotyczy interoperacyjności ogólnoeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości i kolei konwencjonalnej	Zmienia Dyrektywę 96/48 i 2001/16
Projekt Rozporządzenia 2002/23 z 23.01.2002 r.	Dotyczy powołania Europejskiej Agencji Kolejowej	
Projekt Decyzja 2002/24	O przystąpienie UE do porozumienia o międzynarodowym ruchu kolejowym COTIF wraz z aneksem zawierającym wytyczne do negocjacji	
Projekt Dyrektywa 2002/25 z 23.01.2002 r.	Dotyczy zasad zarządzania i dostępu do infrastruktury kolejowej	Zmienia dyrektywy 2001/12 i 91/440
Projekt Rozporządzenia COM 2002/107 z 21.02.2002 r.	Dotyczy wymagań w zakresie usług publicznych oraz przyznawania kontraktów na usługi publiczne w transporcie pasażerskim	Nowa wersja dokumentu COM 2000/07 z 16.07.2000 r. Zastępuje Rozporządzenia EEC 16/69 i 1893/91



Hierarchia aktów normatywnych obowiązujących w zakresie interoperacyjności kolei

wania pewnego, minimalnego poziomu harmonizacji technicznej tych systemów i jego części składowych.

Warunki te będą określone w Specyfikacjach Technicznych Interoperacyjności (TSI – Technical Specification of Interoperability). Opracowaniem tych specyfikacji zajmuje się AEIF (Association Européenne pour l'Interoperabilité Ferroviaire), w skład którego wchodzi organizacje UIC, UITP i UNIFE – reprezentujące producentów dla transportu szynowego.

Specyfikacje TSI w szczególności będą:

- ustalać zasadnicze wymagania dla każdego podsystemu, którego dotyczą i obszarów (punktów) wzajemnego oddziaływania z innymi podsystemami;
- określać elementy składowe interoperacyjności i obszary (punkty) wzajemnego oddziaływania, które muszą być objęte specyfikacjami europejskimi, w tym normami europejskimi koniecznymi do osiągnięcia interoperacyjności;
- wyznaczać procedury do oceny zgodności lub nadawania do stosowania elementów systemu;
- wskazywać strategię wdrożenia specyfikacji TSI.

System kolejowy w specyfikacjach TSI został podzielony na podsystemy:

- infrastruktura,

- energia,
- sterowanie i zabezpieczenie ruchu kolejowego (automatyka),
- prowadzenie i zarządzanie ruchem,
- tabor,
- utrzymanie elementów systemów,
- zastosowania teleinformatyki w przewozach pasażerskich i towarowych.

Jak już wspomniano część zagadnień technicznych ujętych w specyfikacjach TSI będzie zawierała odniesienia do norm europejskich EN, których opracowywanie leży w gestii Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego CEN oraz do kart UIC. Jednocześnie zakłada się, że część norm EN będzie miała charakter obligatoryjny, a część tylko fakultatywny. Obligatoryjne będą normy dotyczące bezpieczeństwa, ochrony środowiska oraz zagadnień związanych ze współpracą między podsystemami.

Zakończenie tych prac dla kolei konwencjonalnych jest przewidziane w połowie 2004 r. Projekt specyfikacji TSI dla kolei dużych prędkości został już opracowany. □