

Jan Raczyński

# Kierunki polityki transportowej Unii Europejskiej

*W ostatnich miesiącach Komisja Europejska, Parlament i Rada Europejska podjęły szereg decyzji, które w istotny sposób wpłyną na rozwój rynku kolejowego w Europie. Decyzje te stanowią konkretyzację programu zaproponowanego w Białej Księdze z 2001 r. Ich celem jest przywrócenie równowagi międzygałęziowej na unijnym rynku transportowym oraz skierowanie go na rozwój efektywnych ekonomicznie i ekologicznych zintegrowanych systemów transportowych w skali Europy i poszczególnych jej regionów. Przystępując do Unii podejmujemy decyzję o akceptacji dotychczasowego dorobku legislacyjnego tym samym wspólnej polityki transportowej, która dla transportu kolejowego jest bardzo korzystna.*

W styczniu 2003 r. Parlament Europejski przyjął propozycje zawarte w tzw. II pakiecie kolejowym, mające na celu szybsze zliberalizowanie rynku przewozów towarowych, ponaglając jednocześnie Komisję Europejską do przygotowania analogicznych propozycji dla międzynarodowych przewozów pasażerskich. Komisja obiecała przygotowanie ich do końca 2003 r.

28 marca 2003 r. Rada Unii Europejskiej, złożona z ministrów transportu państw członkowskich, osiągnęła porozumienie i przyjęła wspólne stanowisko w sprawie wszystkich wniosków II pakietu kolejowego w zakresie przewozów towarowych. Zostaną one skierowane do drugiego czytania w Parlamencie Europejskim i jeszcze w tym roku przyjęte.

W kwietniu Komisja Europejska przedłożyła propozycję zasad finansowania infrastruktury transportowej i systemu pobierania opłat od użytkowników dróg. System ten będzie wykorzystywał najnowocześniejsze technologie, w tym satelitarne i radiolokacyjne metody obliczania przejechanej drogi przez samochody.

W trakcie konsultacji znajdują się także projekty rozporządzeń regulujących rynek usług pasażerskiego transportu publicznego, w tym zasady zawierania kontraktów na usługi przewozowe, pomocy publicznej i zasad konkurencji.

## **Od Dyrektywy 91/440 do tzw. I pakietu infrastrukturalnego – w kierunku liberalizacji**

Postępujący w ostatnich dziesięcioleciach dynamiczny rozwój transportu drogowego negatywnie odbił się na udziale kolei na rynku transportowym w Europie. O ile zainteresowanie bardziej mobilnym i elastycznym samochodem nie budzi wątpliwości, to postępujące zachwianie warunków konkurencji między sektorem kolejowym a drogowym jest bardzo niekorzystne dla całej gospodarki. Budowanie ze środków publicznych dróg i autostrad oraz niepełne pokrywanie przez użytkowników dróg kosztów zewnętrznych transportu w istotny sposób zachwiało warunki tej konkurencji. Pogarszanie konkurencyjności kolei było wyrównywane subsydiami, które wykazywały tendencję rosnącą i stanowiły coraz większe obciążenie dla budżetów. Z kolei rozwój transportu

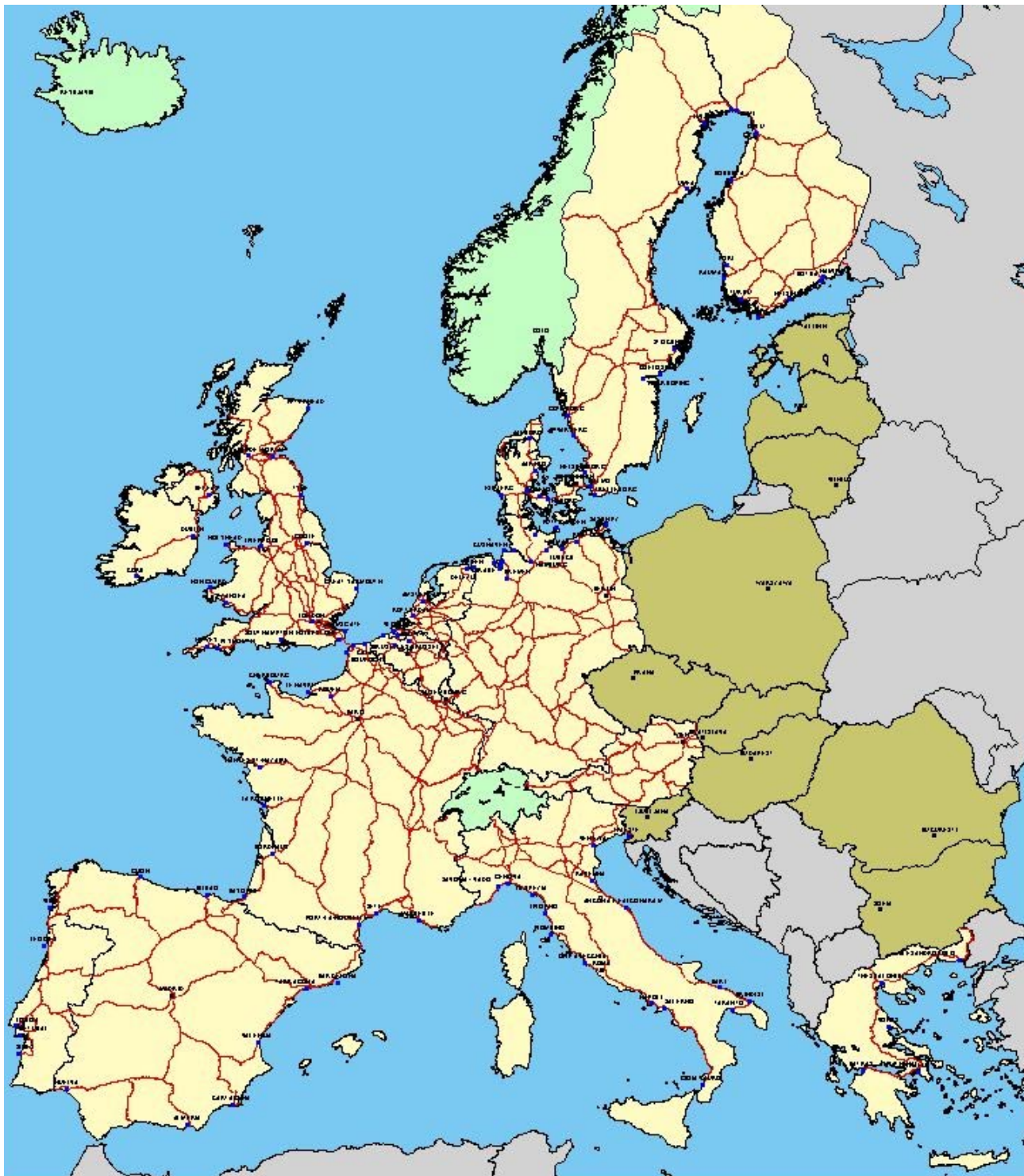
drogowego wymagał coraz kosztowniejszych inwestycji infrastrukturalnych.

Komisja Europejska w Białej Księdze przyznała, że działania organów wspólnotowych były w tej dziedzinie gospodarki niedostateczne. Należy jednak wziąć pod uwagę, że była to inna Unia niż funkcjonuje obecnie – z jej bardziej scentralizowaną polityką gospodarczą i aparatem do realizacji przyjętych celów. Dyskusje z końca lat 90. nad rolą kolei w gospodarce zaowocowały w 1991 r. jedną z najbardziej znanych Dyrektyw – 91/440. Propozowała ona stosunkowo skromne środki dla ułatwienia adaptacji kolei Wspólnoty do potrzeb jednolitego rynku oraz zwiększenia jej efektywności. Pierwszym jej celem było uregulowanie statusu państwowych przedsiębiorstw kolejowych, jako jednostek gospodarczych i wyjaśnienie podziału odpowiedzialności finansowej między państwem i kolejami po to, by zmniejszyć długi ciężące na kolejach i doprowadzić do niezależnego finansowego zarządzania kolejami. W miarę upływu czasu kolejki powinny działać w ramach prawodawstwa państwowego, zapewniającego pomoc publiczną przedsiębiorstwom na realizację działań z zakresu służby publicznej. Drugim celem było oddzielenie zarządzania infrastrukturą od świadczenia kolejowych usług transportowych i obowiązkowe oddzielenie kont rachunkowych oraz ewentualne wydzielenie organizacyjne i instytucjonalne przedsiębiorstw odpowiedzialnych za utrzymanie infrastruktury kolejowej. W zakresie otwierania dostępu do sieci kolejowej nowym przewoźnikom, Dyrektywa 91/440 nakazywała zapewnienie międzynarodowym grupom przedsiębiorstw kolejowych oraz przedsiębiorstwom kolejowym prowadzącym międzynarodowy transport kombinowany dostępu do infrastruktury w państwach członkowskich.

Udostępnianie infrastruktury kolejowej użytkownikom na nowych zasadach wymagało dalszego sprecyzowania, które zostało dokonane w kolejnych regulacjach prawnych. W 1995 r. zostały wydane dwie dyrektywy: 95/18 – o zasadach udzielania koncesji na działalność przewozową oraz 95/19 – o zasadach alokacji zdolności przepustowej linii oraz pobieraniu opłat za jej użytkowanie.

Biała Księga przedstawiona w 1996 r. w swojej pierwszej części zajmowała się analizą stanu kolei w Unii w tym czasie, a we wnioskach zaproponowała kolejne posunięcia legislacyjne, które ożywiłyby rynek kolejowy. Dwa lata później Komisja Europejska przedłożyła propozycje trzech dyrektyw tzw. infrastrukturalnych, które poszerzyły zakres regulacji zawartych w dotychczas obowiązujących. Rada Europejska przyjęła je po dwuletnich konsultacjach i opublikowane zostały one 15 marca 2001 r., z dwuletnim okresem karencji na przygotowanie państw członkowskich do ich wdrożenia.

Dyrektywy: 2001/12 (rozszerzająca Dyrektywę 91/440), 2001/13 (do 95/18) i 2001/14 (do 95/19) gwarantują dostęp do infrastruktury kolejowej koncesjonowanym przedsiębiorstwom kolejowym w zakresie międzynarodowych przewozów towarowych na transeuropejskiej sieci TERFN, obejmujące główne linie kole-



Rys. 1. Sieć kolejowa TERFN

Źr. Załącznik do Dyrektywy 91/440, z późniejszymi zmianami

jowe Unii i liczącej prawie 50 tys. km (rys. 1). Rolę regulatorów rynku kolejowego w poszczególnych państwach sprawować będą niezależne od przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury urzędy (w Polsce Urząd Transportu Kolejowego). Określone zostały też przejrzyste i niedyskryminujące zasady pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Ze względu jednak na różnice w kolejowych standardach technicznych w poszczególnych państwach przedsiębiorstwa kolejowe, które uzyskały dostęp do sieci TERFN muszą spełniać wymagania poszczególnych, narodowych przepisów bezpieczeństwa.

Dyrektywy infrastrukturalne, określane jako tzw. I pakiet, zaczęły obowiązywać na terenie UE od 15 marca 2003 r. Od 2008 r. udostępniona została cała sieć kolejowa państw członkowskich Unii.

W 6 państwach członkowskich (Szwecja, Dania, Niemcy, Holandia, Austria, Wlk. Brytania) liberalizacja na rynku przewozów towarowych nastąpiła już wcześniej, we Włoszech, Portugalii, Belgii, Hiszpanii jest w trakcie, a rynki zamknięte są jeszcze we Francji, Luksemburgu, Finlandii, Irlandii i Grecji. Z przyszłych 10 nowych państw członkowskich tylko Polska i Węgry wystąpiły



Rys. 2. Sieć kolejowa TERFN w Polsce

Źr. Traktat Akcesyjny



Rys. 4. Sieć kolejowa TERFN w Czechach

Źr. Traktat Akcesyjny



Rys. 3. Sieć kolejowa TERFN w Słowacji

Źr. Traktat Akcesyjny



Rys. 5. Sieć kolejowa TERFN na Litwie

Źr. Traktat Akcesyjny

o okres przejściowy na pełne otwarcie własnej sieci, ograniczając wolny akces do niej tylko dla 20% ich zdolności przepustowych do końca 2006 r.

Z liberalizacji przewozów towarowych korzystają już setki przedsiębiorstw, ale tylko w wybranych segmentach, a ich udział rynkowy nawet w czołówce 6 państw jest znacznie poniżej 10%. Pozycja dotychczasowych przedsiębiorstw jest niezagrażona. Nie podjęły też one wzajemnych działań konkurencyjnych, przedstawiając nad nie współpracę na dotychczasowych zasadach wymiany wagonów towarowych RIV. Znamienne są komentarze, jakie padły podczas spotkania prezesów wielkiej europejskiej trójki: kolei DB, SNCF i PKP na początku 2002 r., zorganizowanego przez RBF w Warszawie. Na pytanie czy będzie konkurencja mię-

dzy tymi przedsiębiorstwami padła odpowiedź, że największym ich konkurentem są autostrady.

Liberalizacja przewozów może uaktywnić nowych przewoźników, ale jest też jednocześnie korzystna dla dotychczasowych przedsiębiorstw, które uzyskują warunki do prowadzenia działalności na zasadach bardziej rynkowych. Interesująca będzie reakcja wielkich przewoźników drogowych i ich wola rozwoju własnych usług intermodalnych.

### II pakiet kolejowy – dalsza liberalizacja

W drugiej Białej Księdze z 2001 r. Komisja Europejska zaproponowała podjęcie kolejnych kroków mających na celu dalszą liberalizację rynku kolejowego. W styczniu 2002 r. został przedstawiony zapowiadany w niej tzw. II pakiet kolejowy z propozycjami zmian w dotychczasowych dyrektywach, także w tych, które miały wejść w życie w 2003 r.

Poprzednie ustalenia określały termin pełnego otwarcia sieci kolejowej w 2008 r. – nowe propozycje zakładają skrócenie tej perspektywy do marca 2006 r.

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

- COM 2002/25, zmieniający dyrektywy 2001/12 i 91/440;
- COM 2002/21, dotyczący bezpieczeństwa ruchu, opłat i alokacji zdolności przepustowej, zmieniający Dyrektywy 2001/14 i 95/18;
- projekt rozporządzenia COM 2002/23, dotyczący powołania Europejskiej Agencji Kolejowej;
- COM 2002/22, zmieniający dyrektywy o interoperacyjności kolei 96/48 i 2001/16;
- projekt zalecenia 2002/24 o przystąpieniu UE do porozumienia o międzynarodowym ruchu kolejowym COTIF wraz z aneksem zawierającym wytyczne do negocjacji.

Zasadnicze propozycje zawarte w tym pakiecie to poszerzenie dostępu do sieci kolejowej i utworzenie Europejskiej Agencji Kolejowej, która nadzorowałaby rozwój unijnego rynku kolejowego.

Propozycje te zostały pozytywnie zaopiniowane przez Parlament Europejski 14 stycznia 2003 r., który zaproponował jeszcze dalej idące rozwiązania.

Większość członków Parlamentu Europejskiego jest za daleko posuniętą liberalizacją europejskiej sieci kolejowej. Przyjmując sprawozdanie Georga Jarzembowskiego – EPP-ED-D (405 głosów za, 113 przeciw i 9 wstrzymujących się), Parlament uchwalił całkowitą liberalizację międzynarodowej sieci kolejowej – zarówno towarowej, jak i pasażerskiej – od dnia 1 stycznia 2006 r. Zalecono również, by narodowe przewozy pasażerskie zostały zliberalizowane z dniem 1 stycznia 2008 r. Aczkolwiek komisarz Loyola de Paliacio oznajmiła, że Komisja wkrótce wystąpi z projektami dotyczącymi liberalizacji przewozów pasażerskich, większość członków Parlamentu Europejskiego uznała, że otwarcie transgranicznego sektora pasażerskiego powinno być, o ile to możliwe, wprowadzone w życie już od 1 stycznia 2006 r.

Większość członków Parlamentu Europejskiego była za wprowadzeniem europejskich uprawnień do kierowania pociągami w przewozach międzynarodowych. Poproszono Komisję o przedłożenie propozycji rozporządzeń harmonizujących czas prowadzenia pociągu i okresy odpoczynku zarówno dla maszynistów kolejowych, jak dla pozostałego personelu. Powinno się również przyjąć jeden wspólny język roboczy do wymiany informacji wewnątrz europejskiego ruchu kolejowego. Nie musi być to koniecznie język francuski lub angielski, może on zależeć od uwarunkowań miejscowych.

Sprawozdania parlamentarne o interoperacyjności kolei i na temat powołania Europejskiej Agencji Kolejowej zostały również przyjęte zgodnie z poprawkami wprowadzonymi przez Komitet Transportu.

Dirk Sterckx (ELDR,B), sprawozdawca referujący tematykę bezpieczeństwa na kolejach europejskich, stwierdził, że ważne jest zdefiniowanie, która instytucja jest za co odpowiedzialna w dziedzinie bezpieczeństwa. Powiedział, że w każdym kraju członkowskim powinna funkcjonować agencja odpowiedzialna za bezpieczeństwo. Unia Europejska powinna wyznaczyć wspólne cele i ustanowić wspólną metodologię postępowania. Sprawozdawca stwierdził, że odpowiedzialność za tę politykę powinna ponosić Komisja Europejska i dlatego poparł propozycję powołania Europejskiej Agencji i określił znaczenie jej niezależności.

Pani komisarz Loyola de Paliacio, odnosząc się do uwag dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego przyznała, że jest to sprawa najwyższej wagi, która nie powinna być lekceważona w warunkach wolnego rynku. Wprost przeciwnie, powinny istnieć wspólne europejskie normy (tj. Unii Europejskiej) z jasno zdefiniowaną odpowiedzialnością techniczną i prawną. Bezpieczeństwo będzie jednym z zadań nowej Agencji Kolejowej. Aby przeprowadzić te wszystkie działania, należy zharmonizować wyposażenie techniczne i sieci kolejowe w całej Europie, po to, by stworzyć rzeczywisty paneuropejski system kolejowy. Co do roli nowej Agencji, pani komisarz stwierdziła, że zgodnie z planem Agencja ta powinna się składać z około 100 osób, nadzorować wspólne przedsięwzięcia w dziedzinie bezpieczeństwa, zajmować się problematyką kwalifikacji zawodowych, przeprowadzać monitorowanie systemów narodowych i pomagać Komisji w podejmowaniu decyzji poprzez wdrażanie legislacji.

Odnosząc się do kwestii liberalizacji, komisarz wyraziła zdziwienie, że niektórzy członkowie Parlamentu Europejskiego nie poparli tych wniosków, wskazując, że bez podjęcia działań w tym kierunku transport kolejowy zaniknie. Celem Komisji nie jest prywatyzacja europejskich sieci kolejowych. Tę kwestię rozstrzygają kraje członkowskie we własnym zakresie. Obecnie w większości krajów europejskich operator narodowy ma monopol naturalny.

Analizując koncepcje restrukturyzacji kolei z lat ubiegłych można stwierdzić, że o ile jeszcze w latach 90. zakładano w różnych krajach prywatyzację państwowych przedsiębiorstw, to obecnie problem ten nie jest już podnoszony. Nieudana prywatyzacja kolei brytyjskich, szczególnie infrastruktury kolejowej, której zarządca Railtrack zbankrutował i praktycznie została ona powtórnie znacjonalizowana, nie jest zachęcającym przykładem. Obecna sytuacja gospodarcza na świecie, gigantyczne afery finansowe w Stanach Zjednoczonych spowodowały, że inwestorzy finansowi nie dysponują już takimi zasobami do wielkich prywatyzacji. Także w innych dziedzinach gospodarki plany prywatyzacyjne zostały zawieszane. Problemem jest duża wartość odtworzeniowa europejskich przedsiębiorstw kolejowych, nawet po wydzieleniu z nich samych tylko sektorów towarowych. Dla tych największych wartość odtworzeniowa majątku przekracza 10 mld euro. Takich kwot prywatny inwestor w przedsięwzięcia o rentowności kilku procent nie wyłoży. Jeżeli nawet zostaną one sprzedane okazyjnie tanio, to i tak problemem pozostanie systematyczne odkładanie środków na kosztowne inwestycje odtworzeniowe, bez których kolei po 20–30 latach przestanie funkcjonować. Tak więc dużą wartość koleje przedstawiają tylko dla rządów, jako strategiczna dziedzina gospodarki decydująca o rozwoju innych gałęzi.

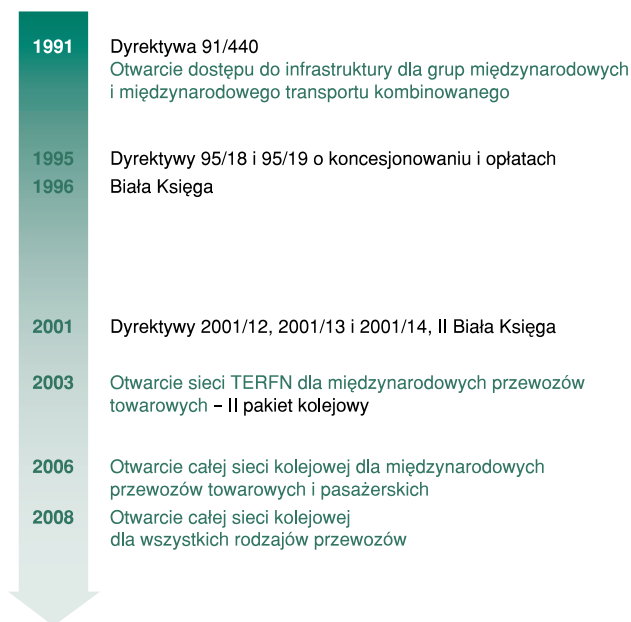
Po pozytywnym przyjęciu przez Parlament nowe propozycje legislacyjne zostały skierowane pod obrady Rady Europejskiej. 28 marca 2003 r. Rada Europejska, w składzie ministrów transportu państw członkowskich, zaaprobowała propozycje II pakietu w następującej formie:

- 1) otwarcie całej sieci kolejowej na obszarze UE dla międzynarodowych przewozów towarowych nastąpi od 1 stycznia 2006 r. oraz dodatkowo od 1 stycznia 2008 r. dla wszystkich rodzajów przewozów towarowych;
- 2) komisja Europejska do końca 2003 r. przedstawi propozycję europejskiego prawa kierowania dla maszynistów pociągów;
- 3) wprowadzone zostaną ogólnoeuropejskie standardy dotyczące bezpieczeństwa ruchu kolejowego, ale z zastrzeżeniem, że poszczególne państwa będą miały prawo ich podwyższenia za

zgodą Komisji Europejskiej, ale w sposób nie dyskryminujący dla poszczególnych przewoźników;

- 4) utworzona zostanie Europejska Agencja Kolejowa;
- 5) Komisja Europejska uzyskała mandat na negocjacje o przystąpieniu całej Unii Europejskiej do porozumienia COTIF, w imieniu państw członkowskich.

Wnioski zostaną wystane do Parlamentu Europejskiego do drugiego czytania, aby doprowadzić do zgody w punktach, w których stanowiska Rady i Parlamentu się różnią. Przyjęcie regulacji zawartych w II pakiecie może nastąpić w tym roku.



Rys. 6. Liberalizacja rynku kolejowego

### Harmonizacja techniczna kolei europejskich

Narodowy charakter kolei wpłynął na rozwój lokalnych, specyficznych standardów technicznych, zwłaszcza infrastruktury kolejowej. Należy pamiętać, że XIX-wieczne europejskie przedsiębiorstwa kolejowe, od początku prywatne, operowały na obszarach w skali regionów lub pojedynczych lokalnych linii. Postępująca po I wojnie światowej nacjonalizacja kolei w jednolite krajowe systemy przyczyniła się w dużym stopniu do ich harmonizacji technicznej. Także na forum międzynarodowym zostały podjęte działania mające na celu ujednoczenie rozwiązań technicznych, w pierwszej kolejności dla taboru kolejowego. Duży wpływ na te działania miał Międzynarodowy Związek Kolejowy – UIC. Standardy techniczne opracowane na tym forum w postaci tzw. kart UIC nie mają jednak charakteru obligatoryjnych aktów prawnych na terenie Unii Europejskiej.

Dynamiczny rozwój sieci kolei dużych prędkości skierował zainteresowanie Komisji Europejskiej na opracowanie regulacji prawnych mających na celu standaryzację rozwiązań technicznych w tym sektorze. Wydana w 1996 r. Dyrektywa 96/48 wytyczyła zadania w zakresie opracowania tzw. Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności. Specyfikacje te weszły w życie mocą decyzji Komisji Europejskiej w 2002 r.

Analogiczna Dyrektywa 2001/16 określa wytyczne do opracowania specyfikacji dla kolei konwencjonalnych. Specyfikacje te są aktualnie opracowywane, w pierwszej kolejności dla przewozów towarowych. Wejdą one w życie w 2004 r., a pozostałe w la-

tach 2005–2006. W pracach tych bierze udział 11 ekspertów z Polski.

Harmonizacja techniczna w kolejnictwie jest zasadniczym warunkiem do stworzenia wspólnego europejskiego obszaru kolejowego. Ma ona także duże znaczenie dla europejskiego przemysłu kolejowego, który widzi w niej źródło obniżenia kosztów produkcji i wdrożeń. Przemysł kolejowy to jedna z najdynamiczniej rozwijających się dziedzin europejskiej gospodarki. Europejskie zakłady opanowały 70% rynku światowego w tej branży.

Nowe specyfikacje techniczne będą obowiązywać tylko dla taboru i urządzeń nowych lub modernizowanych. Przy stopniowej ich wymianie i modernizacji na istotną standaryzację techniczną dla europejskiego obszaru kolejowego można liczyć około 2020 r.



Rys. 7. Harmonizacja techniczna kolei

### Organizacja i finansowanie transportu publicznego

Komisja Europejska przywiązywała zawsze dużą wagę do problemów związanych z organizacją transportu publicznego. O kierunkach polityki gospodarczej Unii decyduje nie tylko ekonomia. Fundamentem Unii jest obraz państwa przyjaznego dla obywateli i zapewniającego warunki dla rozwoju gospodarczego a takie pryncypia trudno spełnić bez sprawnego transportu, który we współczesnych społeczeństwach odgrywa coraz większą rolę.

Harmonizacja prawa w tej dziedzinie nie jest jednak łatwa. Między krajami członkowskimi istnieją historyczne, prawne i kulturowe różnice w koncepcji i organizacji usług publicznych w transporcie szynowym i jakkolwiek propozycja zmierzająca w kierunku poprawy usług publicznych musi respektować zasadę suwerenności. Rząd każdego kraju członkowskiego musi sam zdecydować o organizacji, poziomie i definicji usług publicznych, aczkolwiek jednocześnie musi być respektowane wspólne prawo unijne. W wielu państwach UE wprowadzone już zostały, dla co najmniej części rynków transportu publicznego, regulacje prawne dotyczące przyznawania na określony okres kontraktów na usługi publiczne na podstawie jawnych i przejrzystych procedur. Podstawą do ich funkcjonowania było rozporządzenie 1191/69 i modyfikujące je rozporządzenie 1893/91 oraz obowiązkowe zasady dotyczące przetargów na zawieranie pewnych kontraktów ustanowione w dyrektywie Rady 92/50 z 18 czerwca 1992 r. doty-

czącej koordynacji procedur przyznawania kontraktów na usługi publiczne oraz w dyrektywie 93/38 z 14 czerwca 1993 r. koordynującej procedury zamówień dla jednostek działających w sektorach wodnym, energetycznym, transportowym i telekomunikacyjnym.

Od początku lat 90. w krajach UE realizowane są też programy restrukturyzacji segmentu przewozów pasażerskich. Najważniejszą ich konsekwencją jest zmiana sposobu transferu subwencji z budżetu centralnego do przewoźników realizujących deficytowe przewozy. Środki te przestały być kierowane bezpośrednio do przewoźnika – a były nim z reguły koleje narodowe – ale są przekazywane do organów samorządowych, w których gestii znajduje się organizacja przewozów w regionie. Jednocześnie też z dotychczasowego wolumenu przewozów wydzielano przewozy międzyregionalne. Praktyka wykazała, że zarządzanie nimi najefektywniej odbywa się ze szczebla centralnego. Ten segment przewozów wymaga też utrzymywania spójnej, ogólnopaństwowej sieci połączeń, bardzo ważnej z punktu widzenia całości gospodarki, co jest przedsięwzięciem bardzo kapitałochłonnym. W porównaniu z przewozami regionalnymi dotacje do przewozów międzyregionalnych są stosunkowo małe.

W 2000 r. Komisja Europejska przedłożyła projekt nowego rozporządzenia COM 2000/07 dotyczącego wymagań w zakresie służby publicznej oraz zawierania kontraktów na przewozy pasażerskie. Celem tej nowej regulacji było doprowadzenie do sku-

teczniejszej korelacji między wymaganiami dla służby publicznej a zasadą wprowadzenia konkurencji pomiędzy przewoźnikami. Jest to nawiązanie do zaleceń Rady Europejskiej na posiedzeniu w Lizbonie 28 marca 2000 r., w których zwróciła się do państw członkowskich o „przyspieszenie liberalizacji w zakresie transportu”. Po ponad rocznej konsultacji, 14 listopada 2001 r. Parlament Europejski przyjął w pierwszym czytaniu wiele poprawek do propozycji rozporządzenia i przesłał je do Komisji celem ustosunkowania się. Obecnie konsultowana propozycja rozporządzenia COM 2002/107 zawiera stanowisko Komisji Europejskiej do poprawek Parlamentu.

Podstawowym środkiem, proponowanym w projekcie rozporządzenia, do osiągnięcia poprawy oferty w zakresie transportu publicznego i zwiększenia efektywności ekonomicznej jest wprowadzenie kontrolowanej konkurencji, która umożliwi lepsze dostosowanie się do wymagań klienta i zapewni mniejsze koszty transportu publicznego.

Nowych, jednolitych na terenie wszystkich państw Unii regulacji prawnych wymaga także rozwój rynku międzynarodowego transportu zbiorowego. Ponadto rozwijające się partnerstwo publicznoprawne w tej dziedzinie gospodarki musi zostać ujęte w przejrzystych, zabezpieczających interesy obu stron, a także pasażerów, rozwiązaniach prawnych.

W projekcie Rozporządzenia COM 2002/107 proponowane są następujące reguły dla regulacji rynku przewozów pasażerskich:

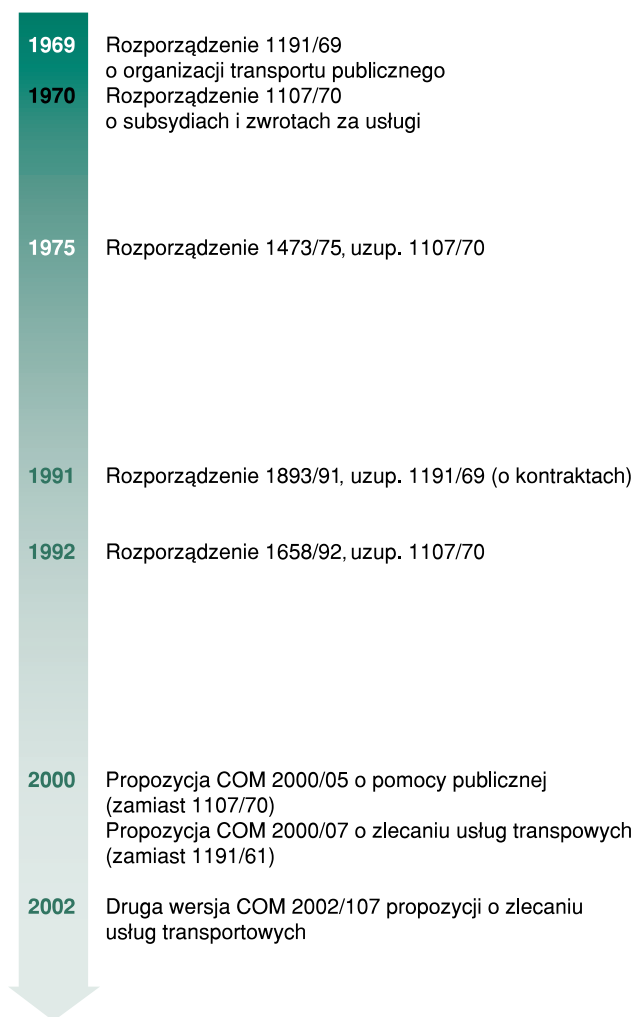
- zastosowanie kontraktów negocjowanych pomiędzy kompetentnymi organami a operatorami;
- subwencjonowanie operatorów świadczących usługi związane z wymaganiami służby publicznej;
- określenie reguł przyznawania praw wyłącznych;
- wprowadzenie kontrolowanej konkurencji;
- przejrzystość podejmowanych decyzji.

## Rozwój infrastruktury transportowej

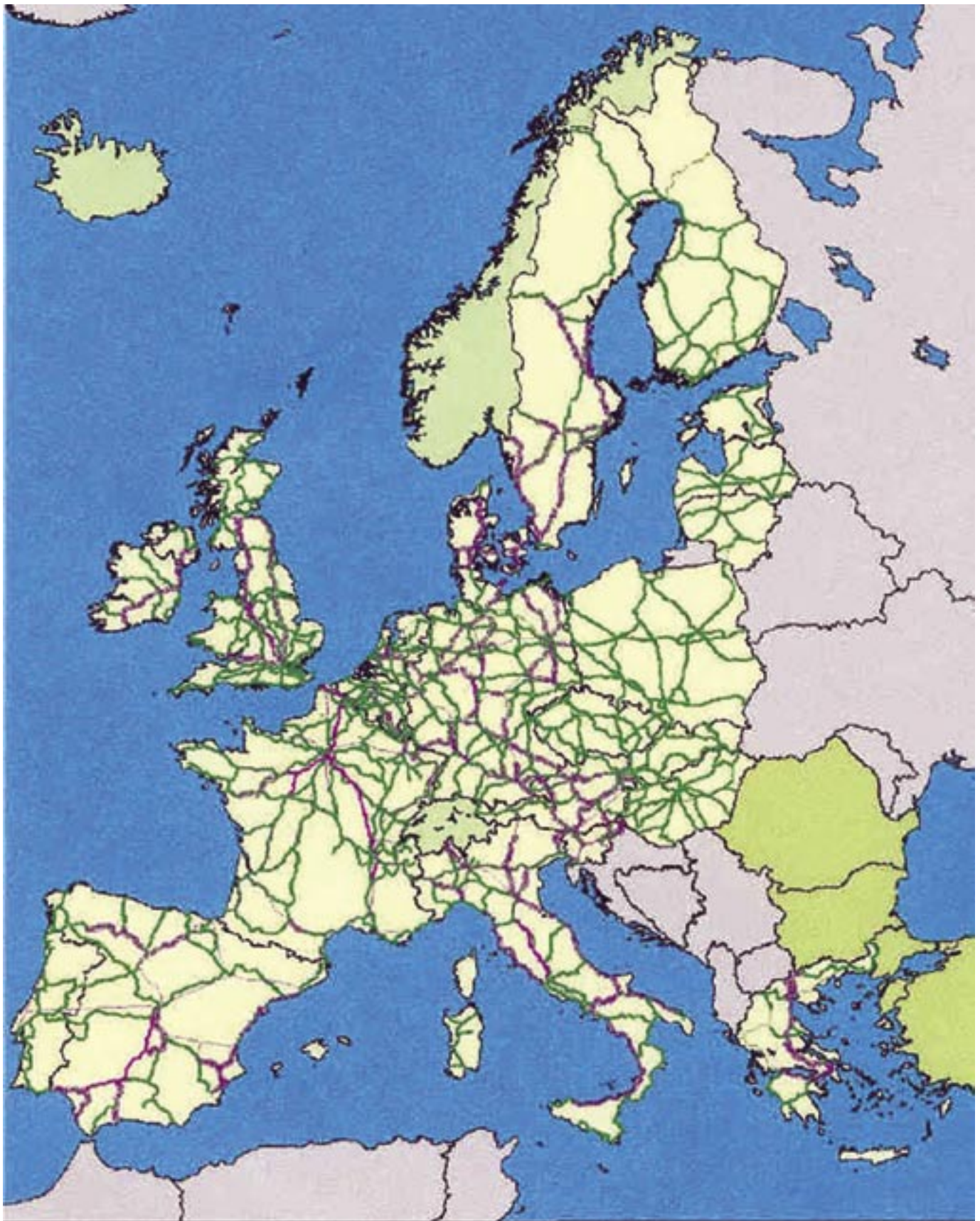
Większość linii kolejowych w Europie została zbudowana w połowie i pod koniec XIX w. i uwzględniła ówczesne potrzeby gospodarcze i społeczne. Obecnie występują jednak problemy z przepustowością linii kolejowych, zwłaszcza w otoczeniu największych aglomeracji miejskich, gdzie priorytet w dostępie do niej mają pociągi pasażerskie, ograniczając tym samym rozwój przewozów towarowych. Przy planowanym wzroście przewozów towarowych i pasażerskich pojawiają się więc poważne problemy.

Jakość infrastruktury kolejowej jest także niezadowalająca. Obecnie, aby osiągnąć konkurencyjną pasażerską ofertę przewozową nawet w ruchu regionalnym, nierzadko trzeba dysponować siecią kolejową o prędkościach maksymalnych do 160 km/h. W przewozach na odległości kilkuset kilometrów rozwiązaniem są coraz częściej tylko linie dużej prędkości.

Dyrektywa 91/440, która początkowo przyjmowana była przez koleje z obawą, jako zagrożenie ich bytu w wyniku oddzielenia działalności przewozowej od infrastruktury, w rzeczywistości okazała się z punktu zabezpieczenia środków na inwestycje infrastrukturalne niezwykle korzystna. Infrastruktura przestała być już tylko sprawą kolei. Zdefiniowane zostały bowiem obowiązki państwa, które przejęło za nią jasną i pełną odpowiedzialność, podobnie jak za sieć drogową. Mając obie sieci we własnej kompetencji państwo posiada potężny instrument do prowadzenia właściwej, z ekonomicznego, społecznego i ekologicznego punktu widzenia, polityki transportowej. Państwa członkowskie ponoszą



Rys. 8. Organizacja i finansowanie transportu publicznego



- Linie dużych prędkości
- Linie konwencjonalne
- Linie dużych prędkości po modernizacji
- - - Planowane Linie dużych prędkości
- - - Planowane Linie konwencjonalne
- - - Planowane Linie dużych prędkości po modernizacji

Rys. 9. Transeuropejska sieć kolejowa planowana do 2010 r.

Źr. Traktat Akcesyjny



Rys. 10. Transeuropejska sieć kolejowa (Polska) planowana do 2010 r.

Źr. Traktat Akcesyjny

odpowiedzialność finansową za przedsięwzięcia dotyczące infrastruktury kolejowej związane ze znaczącymi korzyściami społecznymi, choć nie przynoszącymi widocznych efektów ekonomicznych, jakich żądałby wolny rynek, pod warunkiem, że do infrastruktury tej będzie istniał wolny dostęp nie dyskryminujący żadnych użytkowników.

Działania Komisji Europejskiej dotyczące zapewnienia rozwoju europejskiej infrastruktury transportowej koncentrują się na dwóch zagadnieniach:

- 1) racjonalnym stymulowaniu jej rozwoju poprzez tworzenie odpowiednich instrumentów prawnych i opracowywaniu programów jej rozwoju w skali europejskiej;
- 2) zapewnieniu proporcjonalnego obciążenia poszczególnych gałęzi transportu kosztami jej użytkowania.

W 2004 r. Komisja przedstawi przegląd sieci transeuropejskiej, mający na celu efektywniejsze połączenie oddalonych regionów na kontynencie europejskim oraz połączenie sieci krajów kandydujących z sieciami krajów UE. Fundusze krajowe mogą być uzupełniane przez dofinansowanie ze środków budżetowych UE (fundusze strukturalne, fundusz kohezji). Celem takiego dofinansowania jest także ułatwienie uruchomienia platformy do współfinansowania projektu lub badań przed projektem, aby mobilizować i skoordynować działania potencjalnych inwestorów.

Ze względu na niezadowalający poziom finansowania z budżetów krajowych i ograniczone możliwości partnerstwa publicz-

noprywatnego, potrzebne są nowe rozwiązania w oparciu o wspólny fundusz przychodów z opłat za infrastrukturę. Znowelizowane przepisy Unii stworzą możliwości skierowania części wpływów z opłat od użytkowników na budowę najbardziej ekologicznej infrastruktury. Przez wprowadzenie nowych procedur dla kontraktów publicznych Komisja ma nadzieję osiągnąć większe zaangażowanie prywatnego kapitału w finansowanie rozwoju infrastruktury. Zaproponowano już weryfikację przepisów o kontraktach publicznych (COM 2000/275, COM 2000/276) i wyjaśnienie zasad stosowanych przy koncesjach na roboty publiczne. Powinno to zaowocować włączeniem się prywatnego sektora na możliwie najwcześniejszym etapie planowania projektów oraz większą pewnością co do sposobu, w jaki są one organizowane.

Obecnie występują bardzo duże różnice w obciążeniach finansowych użytkowników infrastruktury pomiędzy poszczególnymi krajami i gałęziami transportu. Uniemożliwia to właściwe funkcjonowanie rynku i wypacza konkurencję w ramach systemu transportowego. W efekcie takiego stanu nie ma faktycznej zachęty do korzystania z najbardziej ekologicznych gałęzi lub najmniej zatłoczonych sieci.

W Białej Księdze z 2001 r. zaproponowano następujące rozwiązania.

- Harmonizacja opodatkowania paliwa, szczególnie w transporcie drogowym. W 2002 r. przyjęto dyrektywę określającą minimalny poziom akcyzy na paliwa silnikowe w wysokości 350 do 380 euro na 1000 litrów.
- Ujednolicenie zasad pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury. Uwzględnienie kosztów zewnętrznych musi również zachęcać do korzystania z gałęzi o mniejszym oddziaływaniu na środowisko oraz wykorzystywania wpływów uzyskiwanych w tym procesie na inwestowanie w nową infrastrukturę. Obecne przepisy UE powinny zostać zastąpione nowoczesnymi rozwiązaniami systemów pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury.

W kwietniu 2003 r. Komisja Europejska przedłożyła projekt dyrektywy o finansowaniu rozbudowy unijnej infrastruktury dla wszystkich gałęzi transportu. Koszt realizacji projektów do 2010 r. wynosi 400 mld euro oraz dodatkowo 100 mld euro na potrzeby nowych krajów członkowskich. Obecnie wydawanych jest z budżetów państw 15 do 20 mld euro rocznie, co nie gwarantuje realizacji przyjętych planów. Środki budżetowe stanowią obecnie coraz słabsze źródło finansowania inwestycji transportowych. W 1980 r. państwa członkowskie UE przeznaczały na inwestycje infrastrukturalne średnio 1,5% PKB, obecnie poniżej 1% PKB.

Komisja Europejska proponuje wprowadzenie jednolitej na terenie całej Unii opłaty drogowej pobieranej elektronicznie, z zastosowaniem najnowocześniejszych technologii nawigacji satelitarnej i łączności GSM/GPRS. Od 2005 r. w urzędzenia radiolokacyjne były wyposażone wszystkie pojazdy ciężarowe o ładowności powyżej 3,5 t i pasażerskie przewożące więcej niż 9 pasażerów. Od 2010 r. elektroniczne naliczanie opłat objęłoby także samochody osobowe. Koszt urządzenia montowanego w pojeździe wynosiłby około 20 do 50 euro.

Należy zaznaczyć, że już w bieżącym roku analogiczne systemy dla samochodów ciężarowych zostaną wprowadzone na terenie Niemiec.

□