

Dr Magdalena Garlikowska  
Instytut Kolejnictwa

# **ZNACZENIE TRANSPORTU KOLEJOWEGO W POLITYCE WSPÓLNOTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ**

## **SPIS TREŚCI**

1. Wstęp
2. Polityka transportowa
3. Wspólny rynek i rynek wewnętrzny
4. Polityka gospodarcza
5. Polityka regionalna (spójności)
6. Polityka konkurencji i ochrony konsumenta
7. Polityka ochrony środowiska
8. Polityka badawczo-rozwojowa i polityka innowacyjności
9. Polityka przemysłowa i polityka przedsiębiorczości
10. Podsumowanie

## **STRESZCZENIE**

*Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób i w jakim zakresie zagadnienia związane z transportem kolejowym znajdą odzwierciedlenie w polityce wspólnotowej UE: czy kolej jest elementem tej polityki, jeśli tak, to na ile jest on ważny? Wyodrębniono aspekty, z którymi transport kolejowy jest związany oraz opisano miejsce i znaczenie transportu kolejowego w polityce wspólnotowej.*

## **1. WSTĘP**

Od początku funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej transport kolejowy zajmował ważne miejsce we wspólnej polityce transportowej, o czym może świadczyć mnogość aktów prawnych regulujących tę gałąź transportu. Z uwagi na przyjazny charakter trans-

portu kolejowego dla człowieka i środowiska naturalnego, a także duże bezpieczeństwo przemieszczania ludzi i ładunków, polityka w zakresie transportu kolejowego stała się jednym z priorytetowych zagadnień działalności wspólnotowej Unii Europejskiej.

Umożliwiając swoim obywatelom, podmiotom gospodarczym, władzom regionalnym i lokalnym pełne uczestnictwo w korzyściach wynikających z ustanowienia wspólnego rynku, Unia Europejska od wielu lat jest zainteresowana wzrostem roli kolei w przewozach pasażerskich i towarowych. Do priorytetowych zadań w tym zakresie można zaliczyć, m.in.: poprawienie połączeń krajowych i międzynarodowych, wprowadzenie interoperacyjności systemu kolejowego, poprawę dostępności europejskiej sieci kolejowej, wprowadzenie w życie wszelkich środków niezbędnych w obszarze normalizacji technicznej lub wprowadzenie równowagi między różnymi rodzajami transportu i zwiększenie konkurencji transportu kolejowego (ten cel ma służyć również redukcji emisji gazów cieplarnianych).

Zagadnienia leżące w gestii polityki wspólnotowej w zakresie kolejnictwa można mnożyć. Ich liczba, różnorodność i złożoność powodują, że jest niezbędna współpraca instytucji unijnych w różnych obszarach tematycznych. Można zatem postawić tezę, że transport kolejowy ma powiązania z wieloma aspektami polityki wspólnotowej UE.

## 2. POLITYKA TRANSPORTOWA

Ponieważ kolej jest środkiem transportu, stanowi ona przede wszystkim część polityki transportowej UE. Określa ona zasady funkcjonowania transportu kolejowego we Wspólnocie i kierunki jego rozwoju. Formalnie wspólny rynek transportowy powstał 1 stycznia 1993 r., razem z rynkiem wewnętrznym na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego, jednakże prace nad wprowadzaniem liberalizacji przewozów i ustalaniem wspólnych reguł (organizacyjnych, technicznych, prawnych) dla transportu kolejowego trwają do dzisiaj.

Od początku istnienia Wspólnoty<sup>1</sup> transport objęto wspólną polityką, ponieważ proces integracji wymagał rozwinięcia połączeń transportowych między poszczególnymi krajami. Traktat Rzymski postawił sobie za cel utworzenie wspólnego rynku, opierającego się na czterech podstawach: unia celna, wspólna polityka handlowa, wspólna polityka rolna i wspólna polityka transportowa. Ustanowione wówczas podstawowe zasady polityki transportowej są aktualne do dzisiaj. Są to: wolna i uczciwa konkurencja kontrolowana (art. 76 TWE<sup>2</sup>), równe traktowanie przez przewoźników towarów na tych samych trasach, bez względu na kraj ich pochodzenia / przeznaczenia (art. 79 TWE), zakaz popierania lub ochrony przez państwa członkowskie jednych przewoźników lub

<sup>1</sup> Próby integracji transportu podjęła Rada Europy jeszcze przed powstaniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWIS), jednak nie doczekały się one realizacji.

<sup>2</sup> Skrótom TWE określa się w literaturze Traktat Rzymski z 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, skrót TUE oznacza Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej z 1992 r.

przemysłów kosztem innych bez pozwolenia KE i przestrzeganie warunków konkurencji między poszczególnymi środkami transportu (art. 80 TWE). O ile jednak założenia trzech pierwszych polityk zostały dość szybko wprowadzone w życie, to polityka transportowa przysporzyła więcej problemów. Mimo postanowień traktatowych i innych wytycznych unijnych w tej dziedzinie, aż do 1985 r. nic nie zostało zrobione. Główną tego przyczyną był brak jednomyślności ze strony państw członkowskich co do projektowanych postanowień Wspólnoty. Wspólna polityka transportowa była sprzeczna z interesami większości państw i dlatego broniły się one przed naruszeniem tych interesów.

Prowadzenie polityki transportowej jest niezwykle skomplikowane, ponieważ skupia kilka gałęzi transportu i dla każdej z nich muszą być ustanowione reguły funkcjonowania. Transport umożliwia funkcjonowanie wspólnego rynku i realizuje najważniejszy dla UE cel, jakim jest dynamiczna gospodarka połączona ze spójnością społeczną, oparta na wiedzy i zdolna do odgrywania wiodącej roli w świecie. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. dział transportu wytwarzał 7,5% PKB. W usługach transportowych pracowało około 6 mln osób, a w przemyśle produkującym środki transportu – około 2 mln [12]. Obecnie sektor ten wytwarza 10% PKB UE i zatrudnia ponad 10 mln osób.

Integracja kolejowych systemów transportowych jest bardzo ważna dla rozwoju UE. Odnosi się to zarówno do aspektów technicznych, czemu służy wprowadzana interoperacyjność kolei europejskich, jak i organizacyjnych, poprawiających efektywność kolei i urzeczywistniających zasadę wzajemnego uznawania taboru (jednakowe warunki przewozu, zezwolenia, certyfikaty). Celem jest poprawa jakości infrastruktury i taboru kolejowego, a co za tym idzie – jakości usług kolejowych oraz poprawa połączeń między krajami UE oraz między UE a krajami trzecimi. Stosowanie zaawansowanych technologii ma chronić środowisko naturalne i zwiększać bezpieczeństwo przewozów.

Traktaty nie zawierają oddzielnych postanowień dla transportu kolejowego. Wszelkie przepisy dotyczące: transportu międzynarodowego wykonywanego w państwach członkowskich, tranzytu, warunków dostępu przewoźników do transportu w różnych krajach, środków zwiększających bezpieczeństwo w transporcie oraz wszelkich innych koniecznych przepisów, odnoszą się jednocześnie do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego<sup>3</sup>. Przepisy regulujące funkcjonowanie transportu kolejowego w Polsce zawarte są w ustawie o transporcie kolejowym [16].

W swojej polityce transportowej Unia stawia na kolej, od kilku lat restrukturyzując sektor kolejowy i aktywnie działając na trzech płaszczyznach: otwarcie rynku kolejowego na konkurencję, interoperacyjność oraz bezpieczeństwo krajowych sieci kolejowych i rozwój infrastruktury kolejowej. Podstawową, obowiązującą dzisiaj zasadą polityki transportowej jest liberalizacja przewozów, czyli eliminacja jakiegokolwiek dyskryminacji,

<sup>3</sup> Niektóre przepisy mogą być zastosowane do transportu lotniczego i morskiego, o czym decyduje Rada UE.

usuwanie wszelkich barier, ustanowienie wspólnych reguł funkcjonowania transportu (m.in. opracowano standardy bezpieczeństwa, kwalifikacje zawodowe), zapewniających swobodną i uczciwą konkurencję, przestrzeganie kryteriów i warunków pomocy państwa oraz ustalenie zasad świadczenia usług publicznych<sup>4</sup>.

O zaangażowaniu Unii Europejskiej w rozwój transportu kolejowego i powstrzymanie spadkowej tendencji przewozów kolejowych, może świadczyć mnogość aktów prawnych wydanych w ciągu ostatnich 20 lat [7]. Trzeba w tym miejscu wspomnieć o ostatniej „Białej Księdze” z 2011 r. Podstawowym założeniem tego dokumentu jest przeniesienie transportu z samochodowego na inne, bardziej przyjazne środowisku gałęzi transportu, w tym kolej oraz zmniejszenie emisji szkodliwych substancji do środowiska. Podkreśla się konieczność zmian w sektorze transportu, polegającą m.in. na zmniejszeniu dotacji do inwestycji drogowych, a zwiększeniu jej dla innych środków transportu (kolej i żegluga śródlądowa). Jest też mowa o multimodalnych systemach transportowych, nowoczesnych i innowacyjnych technologiach zarządzania ruchem i informacją [1]. Celem jest stworzenie zintegrowanego rynku transportowego, w którym transport kolejowy ma mieć duży udział.

Kolej rozwija się w kierunku nowoczesności i wydaje się, że jedynie preferencje użytkowników, dotyczące korzystania z motoryzacji, głównie indywidualnej, hamują wzrost udziału przewozów kolejowych w rynku transportowym. Ze względu na wzrost negatywnych skutków transportu, takich jak: nadmierne zatłoczenie miast, zanieczyszczenie środowiska i wypadki, działania UE od kilku lat koncentrują się na wyrównaniu konkurencji międzygałęziowej w transporcie, a zwłaszcza na podniesieniu konkurencyjności transportu kolejowego, który wciąż przegrywa z transportem drogowym. Sprawą priorytetową jest zwiększenie prędkości pociągów w ruchu pasażerskim i towarowym oraz wprowadzenie interoperacyjności na całej europejskiej sieci kolejowej.

Porównanie właściwości różnych gałęzi transportu przedstawiono w tabelicy 1. Transport kolejowy wypada na tym tle niezwykle korzystnie, przynajmniej w teorii. Widać to właściwie we wszystkich analizowanych aspektach, z wyjątkiem może elastyczności. Jako przykład można podać komfort podróży koleją lub zakres i standard usług oferowanych przez przewoźników kolejowych, które to cechy w krajach Europy Zachodniej są bez porównania na wyższym poziomie, niż np. w Polsce. Przy założeniu, że nie występują żadne czynniki zakłócające prawidłowe funkcjonowanie poszczególnych gałęzi transportowych, transport kolejowy wydaje się, a nawet powinien być alternatywą zarówno dla przewozów pasażerskich, jak i towarowych.

<sup>4</sup> Rynek towarowych przewozów kolejowych otwarto w 2007 r., a przewozów pasażerskich w 2010 r. Trzeba jednak dodać, że w niektórych krajach otwarcie to jest na razie formalnością, nadal znajdując się w sferze planów. Najlepszym tego przykładem jest Francja.

Tablica 1

## Porównanie właściwości różnych gałęzi transportu

Cecha (właściwość)	Transport kolejowy	Transport samochodowy	Transport lotniczy	Transport morski	Transport śródlądowy
Bezpieczeństwo	b. duże	małe	duże	duże	duże
Częstotliwość połączeń	średnia	duża	mała	mała	mała
Dostępność	średnia	b. duża	mała	mała	mała
Elastyczność	mała	b. duża (praktycznie nieograniczona)	mała	mała	mała
Komfort podróży	duży	mały	średni	duży	duży
Masowość przewozów	tak	tak	nie	tak	tak
Negatywny wpływ na środowisko naturalne:					
– hałas	mały	duży	duży	b. mały	b. mały
– zanieczyszczenie powietrza	małe	duże	średnie	małe	małe
– zanieczyszczenie wód	brak	duże	brak	średnie <sup>1</sup>	średnie <sup>1</sup>
– zanieczyszczenie gleb	małe	duże	małe	brak	brak
– zajętość terenu	średnia	duża	średnia	mała	mała
Niezawodność połączeń	duża	duża	średnia	duża	duża
Prędkość	duża na duże odległości	duża	b. duża	mała	mała
Przepustowość infrastruktury	duża	mała	duża	duża	duża
Punktualność	duża	duża	mała	duża	duża
Sieć dróg	duża	b. duża	mała	mała	mała
Standard podróży	średni <sup>2</sup>	niski <sup>3</sup>	wysoki	wysoki	wysoki
Terminowość	duża	b. duża	mała	duża	duża
Udział w przewozach pasażerskich	duży	duży	b. duży	b. mały	b. mały
Udział w przewozach towarowych	duży	duży	mały	duży	duży
Zakres usług dodatkowych <sup>4</sup>	szeroki	mały	szeroki	szeroki	średni
Zależność od warunków atmosferycznych	mała	mała	duża	średnia	średnia

<sup>1</sup> największe w przypadku wycieku substancji niebezpiecznych,

<sup>2</sup> najwyższy w krajach Europy Zachodniej, w pozostałych krajach obserwuje się coraz wyższy,

<sup>3</sup> wyższy w nowoczesnych autokarach,

<sup>4</sup> na dworcach, lotniskach, portach, w pojazdach.

[Źródło: opracowanie własne]

### 3. WSPÓLNY RYNEK I RYNEK WEWNĘTRZNY

Wspólny rynek i rynek wewnętrzny nie są synonimami – są to dwa równoległe pojęcia, przy czym rynek wspólny jest pojęciem szerszym. Rynek wewnętrzny odnosi się do eliminacji wszelkich przeszkód stojących na drodze do realizacji czterech podstawowych swobód UE, funkcjonujących na wspólnym rynku: przepływu osób, towarów, usług i kapitału.

Budowa wspólnego rynku wymaga integracji poszczególnych rynków państw członkowskich poprzez zniesienie ceł, działań dyskryminujących i wszelkich barier. Konieczne jest też wprowadzenie i przestrzeganie ujednoczonych zasad i warunków funkcjonowania tego rynku. Rynek wewnętrzny, nazywany również rynkiem jednolitym, stanowi trzon wspólnego rynku. Pojęcie to wprowadził „Jednolity Akt Europejski”, który zobowiązywał państwa członkowskie do podjęcia kroków zmierzających do stopniowego tworzenia jednolitego rynku. Jednolity rynek to jeden niepodzielny obszar bez granic, na który obowiązuje swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, możliwy dzięki zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych państw. Jak napisano, tworzenie rynku wewnętrznego opierało się na regulacjach następujących obszarów:

1. Przepływ osób – likwidacja kontroli granicznych, harmonizacja prawa dotyczącego migracji i azylu, wolność zatrudnienia i zakładania firm przez obywateli UE.
2. Przepływ towarów – likwidacja kontroli granicznej, harmonizacja lub uznanie norm i standardów krajowych, harmonizacja podatków.
3. Przepływ usług – liberalizacja usług finansowych, harmonizacja nadzoru nad bankami i towarzystwami ubezpieczeniowymi, otwarcie rynków transportowego i telekomunikacyjnego.
4. Przepływ kapitału – zwiększenie szybkości obiegu pieniądza i kapitału, stworzenie warunków wspólnego rynku usług finansowych, liberalizacja obrotu papierami wartościowymi.

Proces tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego został formalnie zakończony 31 grudnia 1992 r., czego wyrazem było uchwalenie wszystkich aktów prawnych umożliwiających funkcjonowanie wspólnego rynku [9]. Największe trudności wystąpiły w systemie podatkowym oraz w sektorze usług finansowych i transportowych, gdzie wciąż widać podział na rynki krajowe.

Prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymaga realizacji wspólnej polityki UE w różnych dziedzinach i podejmowania określonych działań w ramach tej polityki. Kolejowe usługi transportowe są również częścią jednolitego rynku. Jednym z głównych zamierzeń UE jest utworzenie do 2020 r. jednolitego europejskiego systemu kolejowego, gdyż transport kolejowy jest ważnym elementem rynku wewnętrznego UE, realizującym wszystkie cztery wymienione swobody.

Likwidacja kontroli na granicach, ułatwiająca podróżowanie oraz swoboda zatrudniania się i zakładania firm, w krajach innych niż ojczysty, przyczynia się do zwiększenia

mobilności europejskiego społeczeństwa. Mobilności zaś służy transport kolejowy, coraz szybszy dzięki budowie sieci dużych prędkości, coraz bardziej komfortowy i konkurencyjny w stosunku do transportu lotniczego. Ze swobodą przepływu osób wiąże się też gwarancja uznawania kwalifikacji zawodowych – maszynista, który w swoim kraju ma uprawnienia do prowadzenia pociągu, zachowuje te uprawnienia na terenie całej UE. W praktyce oznacza to, że polski maszynista, który zdecyduje się osiedlić w innym kraju członkowskim, może na tamtejszych kolejach podjąć pracę w swoim zawodzie [4].

Kolej ma znaczenie również dla swobodnej wymiany towarowej między państwami, przy czym ta rola jest widoczna w dwóch płaszczyznach. Pierwsza, to realizacja przewozów towarów masowych na długie dystanse. Ułatwieniem przewozów bez żadnych przeszkód jest wprowadzanie interoperacyjności pociągów, likwidacja kontroli na granicach oraz wzajemne uznawanie taboru przez poszczególne kraje członkowskie, spowodowane ujednolicaniem norm i standardów technicznych dotyczących funkcjonowania krajowych systemów kolejowych.

Druga płaszczyzna wiąże się z wprowadzaniem towarów do obrotu. W przypadku kolei są to elementy systemu kolejowego – pojazdów szynowych i infrastruktury. Każdy wyrób, także kolejowy, wprowadzany na rynek unijny musi spełniać określone wymagania gwarantujące, że jest on ekonomiczny oraz bezpieczny dla użytkownika i środowiska. Wyroby będące składnikami interoperacyjności muszą podlegać procedurom oceny zgodności i przydatności do stosowania, określonym w technicznych specyfikacjach interoperacyjności i mieć odpowiednie certyfikaty. Podsystemy składające się na system kolei powinny podlegać procedurze weryfikacji zapewniającej, że na etapie projektu, budowy i dopuszczenia do eksploatacji, jej wynik jest zgodny z obowiązującymi przepisami technicznymi i eksploatacyjnymi. Kwestie dopuszczenia składników interoperacyjności i podsystemów reguluje dyrektywa 2008/57/WE [5].

Otwarcie pasażerskiego i towarowego rynku transportu kolejowego umożliwiło swobodny przepływ usług realizowanych za pomocą tej gałęzi transportu. Polityka UE w tym zakresie koncentrowała się na zwiększeniu dostępu do europejskiej infrastruktury przewoźnikom z całej UE, bez względu na ich kraj pochodzenia. Dzięki temu oraz dzięki prawu do zakładania przedsiębiorstw i prowadzenia działalności gospodarczej na terenie całej UE, zwiększyła się konkurencja w sektorze kolejowym. Przedsiębiorstwo kolejowe może teraz dostarczać usługi przewozowe wszystkim obywatelom UE.

Można wyróżnić trzy zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego – tzw. stare podejście do harmonizacji, nowe podejście i zasada wzajemnego uznawania. W starym podejściu obowiązywały dyrektywy sektorowe, określające szczegółowe wymagania dotyczące danego wyrobu (np. kolejowego), przez co miały charakter zbliżony do norm technicznych i w znikomym stopniu uwzględniały dorobek normalizacji, zwłaszcza europejskiej. Adaptacja prawa w celu stymulowania postępu technicznego odbywała się przez wydawanie kolejnych dyrektyw, zmieniających dyrektywę główną. Organy państwowe miały możliwość interwencji przed umieszczeniem wyrobu na rynku, a bariery techniczne starano się usuwać bardziej przez ujednolicanie szczegółowych wymagań

technicznych dotyczących wytwarzania wyrobów, niż przez stawianie ogólnych wymagań bezpieczeństwa. Państwa członkowskie miały wprawdzie obowiązek uznawania i dopuszczania na swój rynek wyrobów zgodnych z wymaganiami dyrektywy, ale nie miały obowiązku wycofania własnych przepisów krajowych, nawet jeśli były one niezgodne z dyrektywą (dotyczyło to wyrobów umieszczanych wyłącznie na własnym rynku kraju członkowskiego) [6].

Z powodu nieefektywności tego podejścia<sup>5</sup> zaczęto stosować nowe podejście do harmonizacji technicznej, polegające na określaniu jedynie ogólnych i zasadniczych wymagań, które musi spełniać wyrób wprowadzany na rynek UE, jeśli ma wejść w obieg swobodnego przepływu. Wymagania szczegółowe, odnoszące się do konkretnych wyrobów, zaczęły być określane w normach zharmonizowanych, opracowywanych przez europejskie organizacje normalizacyjne (Europejski Komitet Normalizacyjny – CEN, Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki – CENELEC i Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych – ETSI). Stosowanie tych norm nie jest obowiązkowe, producent może stosować dowolne specyfikacje techniczne, które spełniają wymagania zawarte w dyrektywach. W takim przypadku jednak musi on wykazać, że jego produkt odpowiada zasadniczym wymaganiom [13].

Celem dyrektyw nowego podejścia jest stworzenie takich warunków, aby wyroby wprowadzane do obrotu na terenie całej UE były bezpieczne dla zdrowia, życia, mienia i środowiska. Z czasem stało się konieczne stworzenie warunków umożliwiających wiarygodną ocenę zgodności wyrobów z technicznymi standardami unijnymi, takich jak: budowanie zaufania do wyrobu dzięki kompetencjom jednostki dokonującej tej oceny, przejrzystość procedur oraz opracowanie zasad i schematów oceny zgodności. W związku z tym, nowe podejście zostało rozszerzone w 1989 r. globalnym podejściem, wprowadzonym kolejną Rezolucją Rady, zawierającą wytyczne w zakresie oceny zgodności, jak: stosowanie modułów w różnych fazach procedury oceny zgodności, stosowanie europejskich norm dotyczących zarządzania jakością i wymagań wobec jednostek zajmujących się systemami zarządzania jakością, promowanie systemów akredytacji i technik porównawczych, promowanie porozumień o wzajemnym uznawaniu dotyczących certyfikacji (w sferze nieuregulowanej), minimalizowanie różnic związanych z kontrolą jakości (np. w systemach kalibracji i metrologii, laboratoriach badawczych, jednostkach akredytujących, certyfikujących i kontrolujących) pomiędzy państwami członkowskimi i sektorami przemysłowymi [14].

Trzecią zasadą, która przyczyniła się do funkcjonowania rynku wewnętrznego jest zasada wzajemnego uznawania. Zgodnie z nią, produkt wprowadzony legalnie do obrotu<sup>6</sup> na terenie jednego kraju członkowskiego, powinien być dopuszczony na rynki innych państw bez konieczności ponoszenia dodatkowych formalności i kosztów. W skró-

<sup>5</sup> Tworzenie dyrektyw było długim i żmudnym procesem, a ponadto szybki postęp techniczny skracał czas ich obowiązywania i wymuszał aktualizację.

<sup>6</sup> Oznacza to, że produkt został zbadany w odpowiednim, akredytowanym laboratorium i uzyskał certyfikat zgodności z normą lub świadectwo dopuszczenia.



cie można sformułować tę zasadę w następujący sposób „produkt raz przebadany – akceptowany wszędzie”. Jest to bardzo ważna zasada dla producentów wyrobów kolejowych z uwagi na fakt, że są to wyroby często jednostkowe, o bardzo wysokich kosztach wytwarzania.

## 4. POLITYKA GOSPODARCZA

Rozwój kooperacji między państwami doprowadził do utworzenia Wspólnoty Europejskiej, a następnie, w jej obrębie do unii gospodarczej, stanowiącej rozwiniętą formę rynku wewnętrznego, gdzie dochodzi do koordynacji i unifikacji najistotniejszych dziedzin polityki gospodarczej. Polityka gospodarcza polega na świadomym oddziaływaniu władz państwa na gospodarkę narodową – na jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie oraz stosunki gospodarcze krajowe i zagraniczne [2].

Decyzje dotyczące gospodarki podejmowane w jednym państwie, rzutują na sytuację gospodarczą innych państw, dlatego jest konieczne wypracowanie różnych rozwiązań prawno-politycznych i koordynacyjnych w celu zapobiegania ewentualnym negatywnym skutkom działań podejmowanych przez dane państwo, a powodujących ponoszenie kosztów z tego tytułu przez inne państwa. Unia gospodarcza nie mogłaby funkcjonować bez powołania organów ponadnarodowych o ściśle określonych kompetencjach w tej dziedzinie.

Polityka gospodarcza dzieli się według różnych kryteriów. Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe (sektorowe), wyróżniamy politykę transportową oraz np. politykę rolną, przemysłową i handlową. Transport to jeden z działów gospodarki, przyczyniający się do rozwoju gospodarczego danego regionu, państwa, UE. Jeśli jakieś państwo / państwa nie będą przestrzegać zaleceń wspólnotowych dotyczących zasad jego funkcjonowania, może to spowodować utrudnienia gospodarcze w całej UE. Dlatego jest niezbędna ścisła koordynacja różnych dziedzin polityki gospodarczej państw członkowskich w celu ujednolicenia ustawodawstwa gospodarczego, zbieżność działań prowadzonych w tym obszarze oraz ustalanie wspólnych celów. Nadzór nad tymi kwestiami sprawuje Rada UE i w razie potrzeby stosuje określone środki zaradcze.

Istnieje ścisła współzależność między rozwojem gospodarczym a rozwojem transportu, dlatego polityka UE wspiera transport, a w ostatnich latach zwłaszcza transport kolejowy. Uczestniczy on w wielu procesach gospodarczych, realizuje usługi przewozowe towarowe i pasażerskie, na które wciąż jest duży popyt, zapewnia miejsca pracy tysiącom ludzi, tworzy podstawy do międzynarodowej integracji gospodarczej w wielu dziedzinach przez korzystny układ połączeń i rozwój infrastruktury. Coraz większą rolę odgrywa sieć dużych prędkości, działająca stymulująco na rozwój tej gałęzi transportu.

W rozwoju gospodarczym duży nacisk kładzie się na rozwój infrastruktury, zwłaszcza technicznej, której częścią jest infrastruktura kolejowa. W dużym stopniu warunkuje ona rozwój transportu kolejowego, dlatego znaczne nakłady są właśnie przeznaczane

na inwestycje infrastrukturalne. Można tu wspomnieć priorytetowy cel polityki gospodarczej, a zarazem transportowej UE – budowę sieci TEN-T.

Infrastruktura pomaga wyrównywać różnice i szanse rozwojowe regionów, jest czynnikiem integracji gospodarczej, dlatego jej rozwój jest wspierany licznymi działaniami ukierunkowanymi na likwidowanie wąskich gardeł, budowę brakujących połączeń, kształtowanie proekologicznej struktury gałęziowej systemów transportowych [18]. Niestety, zazwyczaj inwestycje infrastrukturalne nie mają charakteru priorytetowego, gdyż są kosztowne i czasochłonne. Jednak oszczędzanie na infrastrukturze może prowadzić do dalszego pogłębiania istniejących trudności gospodarczych i pojawiania się nowych. Szybkie i sprawne rozwiązywanie problemów transportu kolejowego będzie owocowało eliminacją barier w rozwoju gospodarczym poszczególnych państw i całej Unii Europejskiej.

## 5. POLITYKA REGIONALNA (SPÓJNOŚCI)

Wspólnota Europejska dąży do zwiększenia spójności społecznej i gospodarczej między państwami i ich regionami. W tym celu podejmuje działania w celu zmniejszania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów czy likwidacji ich zacofania. Uzasadnieniem prowadzenia tej polityki jest idea solidarności<sup>7</sup>. Regiony zapóźnione, to często regiony o słabo rozwiniętej infrastrukturze i słabo wykwalifikowanej sile roboczej, dlatego przegrywają w konkurencji z innymi regionami UE. W regionach tych jest potrzebna pomoc w rozbudowaniu infrastruktury technicznej, pozwalającej z kolei na wprowadzenie innowacji oraz rozwijanie gospodarki zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Polityka regionalna pomaga sfinansować konkretne projekty opracowane dla regionów, obszarów miejskich i wiejskich oraz ich mieszkańców. Wytyczne Wspólnoty dla realizacji tej polityki na lata 2007–2013 to:

- poprawa atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez zwiększenie ich dostępności, osiągnięcie odpowiedniego poziomu i jakości usług przy zachowaniu środowiska naturalnego,
- prowadzenie działań na rzecz innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy – badania naukowo-techniczne i innowacyjne, nowe technologie informacyjne i komunikacyjne,
- tworzenie lepszych miejsc pracy i większej ich liczby [3].

Jednym z koniecznych warunków wzrostu gospodarczego i wysokiej stopy zatrudnienia jest dostępność infrastruktury, m.in. transportowej dla podmiotów gospodarczych. Infrastruktura ta powinna być nowoczesna i bezpieczna, co jest ważnym czynnikiem

<sup>7</sup> Zasada solidarności oznacza, że państwa członkowskie i WE podejmują wspólnie wszelkie środki ogólne i szczególne w celu realizacji zadań wynikających z zapisów traktatowych (art. 10TWE). Zasada ta jest realizowana w wymiarze relacji wewnętrznych i międzynarodowych.

atrakcyjności gospodarczej i społecznej regionów i miast. Inwestycje w infrastrukturę, zwłaszcza w regionach opóźnionych w rozwoju i w nowych państwach członkowskich, pozytywnie wpływają na wzrost gospodarczy i jakość życia mieszkańców. Infrastruktura transportowa, także kolejowa oraz połączenia odpowiadające potrzebom społecznym i gospodarczym, przyczyniają się do mobilności ludzi i wzrostu wydajności pracy różnych przedsiębiorstw korzystających z działalności transportowej. Transport umożliwia wymianę handlową i jej rozwój między regionami, miastami, państwami.

Ważnym celem w polityce regionalnej UE, jest modernizacja sieci kolejowej, a zwłaszcza jej priorytetowych odcinków wyodrębnionych w ramach projektu TEN-T. Dążenie do równowagi międzygałęziowej w transporcie oraz wspieranie ekologicznych form transportu, lepiej zaspokoi potrzeby gospodarcze i środowiskowe regionów. Konieczny jest większy dostęp operatorów do infrastruktury kolejowej, co wymaga ustalenia zoptymalizowanego systemu opłat za korzystanie z niej. Niezbędna jest też intensyfikacja prac na rzecz interoperacyjności. Realizację celów polityki regionalnej wspomagają: Fundusz Spójności oraz fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny.

Zadaniem Funduszu Spójności jest promowanie trwałego, zrównoważonego rozwoju WE, współfinansowanie transeuropejskich sieci transportowych, zwłaszcza projektów priorytetowych dla WE, ochrona środowiska naturalnego przez promowanie i wspieranie ekologicznego transportu miejskiego, intermodalnych systemów transportu, zarządzania ruchem.

Z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego są finansowane inwestycje związane z tworzeniem i ochroną miejsc pracy, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach, inwestycje infrastrukturalne, pomoc techniczna, strategię pozwalające ograniczyć problemy gospodarcze, ekologiczne i społeczne w obszarach miejskich, strategię dotyczące współpracy transgranicznej.

Europejski Fundusz Społeczny koncentruje się na kwestiach zatrudnienia pracowników na rynku wewnętrznym WE, pomocy dla przedsiębiorstw w dostosowaniu się do zmian zachodzących w usługach i przemyśle (przedsiębiorstwa kolejowe), szkoleniach i wsparciu dla zwalnianych pracowników w związku z restrukturyzacją przedsiębiorstw i sektorów.

W latach 2007–2013 na pomoc regionom przeznaczono środki w wysokości 300 mld euro [12]. Poza wymienionymi funduszami, w polityce regionalnej wykorzystywane są także instrumenty inżynierii finansowej. W tym celu powstały trzy inicjatywy wspierające politykę państw w regionach. Pierwsza inicjatywa o nazwie JASPERS ma na celu pomoc władzom w przygotowaniu projektów rozwojowych dla danego regionu przez dostarczanie ekspertyz technicznych w trakcie tworzenia projektu i ocenę gotowych projektów. Pomaga to przyspieszyć ich przyjęcie przez KE. Inicjatywa dotyczy dużych programów związanych z ochroną środowiska, efektywnością energetyczną i tworzeniem sieci TEN. Druga inicjatywa – JEREMIE – pomaga małym i średnim przedsiębiorstwom,

także działającym w przemyśle kolejowym, w pozyskiwaniu dofinansowania dla wszelkich inwestycji. Trzeci program – JESSICA ułatwia podejmowanie zrównoważonych inwestycji w obszarach miejskich.

Można jeszcze wspomnieć o dwóch innych instrumentach. Instrumenty Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) przeznaczone są dla państw, które nie są członkami UE, ale otrzymują pomoc na cele związane z rozwojem infrastruktury i inne inwestycje ważne dla danego regionu, zwłaszcza dla obszarów wiejskich. Natomiast Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej ma za zadanie wspierać rozwój współpracy transgranicznej i międzyregionalnej w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej.

## 6. POLITYKA KONKURENCJI I OCHRONY KONSUMENTA

Polityka konkurencji była jedną z pierwszych polityk, wspólnie uzgodnionych przez państwa tworzące WE, w celu ułatwienia konsumentom europejskim dostępu do towarów i usług, znajdujących się na wspólnym rynku i zaoferowania im szerszego ich wachlarza po korzystnych cenach. Miała również zapobiegać sytuacji, w której państwa będą chroniły własny przemysł przez tworzenie monopolu i sprzyjanie wybranym przedsiębiorstwom. Adresatami tej polityki są państwa członkowskie – w zakresie ewentualnej pomocy i przedsiębiorstwa – odnośnie do zawierania porozumień, stosowania praktyk niezgodnych z traktatem i nadużywania pozycji dominującej na rynku. Warto tu wspomnieć o trzech zasadach konkurencji, obowiązujących na wspólnym rynku:

1. Zasada eksterytorialności – dotyczy obszaru działania przedsiębiorstw; reguły konkurencji muszą być przestrzegane na jednolitym rynku, jak i poza nim i nie mogą oddziaływać niekorzystnie na wymianę towarową i usługową między państwami członkowskimi.
2. Zasada powszechności podmiotowej – wszystkie przedsiębiorstwa, prywatne i publiczne, działające na wspólnym rynku mają obowiązek podporządkować się regułom konkurencji.
3. Zasada powszechności przedmiotowej – reguły konkurencji dotyczą wszystkich sektorów gospodarki (z pewnymi, odgórnie ustalonymi, wyjątkami) [17].

Polityka konkurencji jest niezwykle istotna z punktu widzenia integracji europejskiej, ponieważ pozwala na zachowanie spójności jednolitego rynku. Dążenie do osiągnięcia integracji gospodarczej z uwzględnieniem reguł konkurencji odbywa się na trzech etapach:

1. Monopol – przedsiębiorstwa prywatne, publiczne i monopole działające najczęściej na obszarze poszczególnych państw narodowych, zanim rozpoczął się proces integracji;
2. Oligopol – okres realizacji integracji, na rynku działało kilka dominujących przedsiębiorstw, najwcześniej korzystających z pozytywów rozszerzającego się rynku;

3. Integracja – utworzenie jednolitego rynku w obrębie wielu państw członkowskich, gdzie panuje swobodna gra rynkowa, którą należy chronić przed monopolami i oligopolami [10].

Przedsiębiorstwa kolejowe stanowiły monopol od momentu ich powstania i nawet proces integracji przez długi czas nie miał wpływu na zmianę tej sytuacji. Procesy demonopolizacyjne w tym sektorze zaczęły się dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., wskutek wydania dyrektywy 91/440/WE. Mimo, że przekształcenia własnościowe i organizacyjne oraz otwarcie rynków kolejowych zgodnie z wytycznymi unijnymi zostały dokonane, w wielu krajach dawny przewoźnik narodowy nadal ma pozycję dominującą. Mała konkurencja na torach może mieć różne przyczyny, np. zły stan infrastruktury, zbyt wysokie stawki do jej dostępu, biurokracja i duże koszty uzyskania niezbędnych licencji, zezwoleń i certyfikatów dopuszczenia taboru.

Podstawową cechą konkurencji jest uczciwość. Uczciwa konkurencja wymaga zakazu wszelkich porozumień i stosowania uzgodnionych praktyk między przedsiębiorstwami, jako niezgodnych ze wspólnym rynkiem, z powodu ograniczania lub naruszania wolnej konkurencji. Praktyki te mogą dotyczyć: ustalania cen lub innych warunków transakcji, dzielenia się rynkami, ograniczania lub kontrolowania produkcji, rozwoju technicznego, inwestycji, stosowania różnych warunków przy realizacji podobnych transakcji względem partnerów handlowych, uzależniania zawarcia kontraktu od przyjęcia przez kontrahenta dodatkowych świadczeń (art. 85 TWE). Odkąd na skutek starań UE transport kolejowy został zdemonopolizowany, zakaz takich praktyk odnosi się również do przedsiębiorstw kolejowych. Otwarcie rynku przewozów kolejowych na konkurencję stwarza bowiem pokusę prowadzenia takich działań przez przedsiębiorstwa kolejowe.

Innym postępowaniem zakazanym traktatem, jest wykorzystywanie przez przedsiębiorstwo dominującej pozycji w celu wyeliminowania konkurencji. Nadużywanie tej pozycji może przybierać takie same formy, jak w przypadku zakazanych porozumień. Ta forma nieuczciwej konkurencji występowała przede wszystkim w przeszłości, kiedy każde państwo miało własne przedsiębiorstwo kolejowe, jedyne na obszarze całego kraju, czyli działające na zmonopolizowanym rynku. Również obecnie, mimo starań UE, w niektórych krajach dawne państwowe koleje mają pozycję dominującą (np. we Francji, w Polsce), dlatego Komisja Europejska czuwa nad przestrzeganiem przez nie wspólnotowych zasad konkurencji.

Polityka konkurencji UE przeciwdziała nadmiernej koncentracji przedsiębiorstw, by nie dopuścić do uzyskania pozycji dominującej lub monopolistycznej przez jedno przedsiębiorstwo w danej branży. Może to nastąpić wskutek fuzji lub przejścia kontroli nad daną firmą. Szczególnie zagrożone mogą tu być przedsiębiorstwa funkcjonujące w krajach, w których poziom usług kolejowych jest stosunkowo niski, a kondycja finansowa przedsiębiorstwa słaba.

Komisja monitoruje i surowo traktuje wszelką pomoc udzielaną przez państwa członkowskie ze źródeł państwowych, bowiem uprzywilejowanie wybranych tylko przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji prowadzi do zakłócenia konkurencji lub grozi jej zakłóceniem. Traktat Rzymski dopuszcza jednak pewne formy pomocy, zgodne z regulacjami wspólnego rynku, np. pomoc w przypadku klęski żywiołowej, pomoc regionom, w których poziom życia jest bardzo niski w porównaniu z innymi regionami, pomoc przy realizacji projektów istotnych dla całej UE. Państwo może pomagać także firmom, które wykonują usługi publiczne w sektorze energetycznym, kolejowym, telekomunikacyjnym. Pomoc państwa nie może być jednak sprzeczna z interesem Wspólnoty i wpływać negatywnie na warunki handlu i konkurencji.

Kontrolowanie wykonywania zasad polityki konkurencji należy do Komisji, która ma szerokie uprawnienia w tym zakresie. Komisja może żądać od państw przekazywania informacji nt. udzielanej pomocy publicznej i przedsiębiorstwom. Na podstawie przeprowadzanych badań cen – ich zmian i elastyczności – może wszcząć śledztwo dotyczące nieprawidłowego funkcjonowania danego fragmentu rynku. Na życzenie Komisji również konkretne przedsiębiorstwo ma obowiązek przekazania określonych informacji, dotyczących np. wszystkich zawartych umów, procesu decyzyjnego i samych decyzji.

Pogłębiająca się integracja i coraz większa gama produktów pochodzących z różnych państw członkowskich, stworzyła konieczność określenia jednakowych standardów odnoszących się do jakości i bezpieczeństwa produktów oraz usług funkcjonujących na wspólnym rynku. Doprowadziło to do stworzenia wspólnego systemu ochrony konsumenta, działającego podobnie we wszystkich państwach. W ramach realizacji takiego systemu powstał katalog podstawowych praw konsumenta. Obejmuje on takie zagadnienia, jak: prawo do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, prawo do ochrony interesów ekonomicznych, prawo do informacji i edukacji konsumenckiej, prawo dostępu do efektywnego systemu dochodzenia roszczeń i prawo do reprezentacji [12].

W przypadku wyrobów kolejowych, sytuacja dla konsumenta jest trochę inna niż w przypadku pozostałych produktów. Zwykły człowiek zazwyczaj nie kupuje wyrobu kolejowego – szyny lub elementu wyposażenia wagonu. Kupuje jednak usługę kolejową, którą wykonuje się za pośrednictwem pociągu, a ten musi być w pełni bezpieczny dla konsumenta, to znaczy wszystkie elementy wyposażenia, a także infrastruktury, po której porusza się pojazd, muszą być przebadane i mieć odpowiednie dopuszczenia. Konsumentem jest także przedsiębiorstwo kolejowe, które kupuje od producenta wyroby kolejowe, stanowiące elementy składowe wagonu czy infrastruktury.

Pasażer musi mieć możliwość świadomego wyboru danej usługi kolejowej, dlatego trzeba mu zagwarantować dostęp do rzetelnej informacji o rodzajach usług, ich cenach, rozkładach jazdy oraz o procedurach dochodzenia swoich praw. W przypadku reklamacji, pasażer ma prawo do szybkiej, taniej i łatwo dostępnej fachowej pomocy w tym zakresie.

Ostatni element to prawo konsumentów do wyrażania własnego stanowiska w różnych sprawach dotyczących transportu kolejowego. W tym celu mogą się oni zrzekać w różnych organizacjach konsumenckich i za ich pośrednictwem walczyć o realizację swoich praw.

## 7. POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA

Transport – jego rodzaj, napęd, z którego korzysta dany środek transportu – ma duży wpływ na stan środowiska. Wszyscy chcielibyśmy mieć czyste powietrze, wody, gleby, niestety, różne zanieczyszczenia pochodzące także z transportu, negatywnie wpływają na środowisko. Dlatego potrzebna jest równowaga między transportem a środowiskiem naturalnym. Z jednej strony człowiek (ale także rośliny i zwierzęta) musi oddychać bez negatywnych dla organizmu konsekwencji, a z drugiej – nadmierne regulacje przeciw obciążaniu środowiska nie mogą doprowadzić do zahamowania rozwoju gospodarczego i technologicznego.

Przez długi czas po II wojnie światowej nikt się nie przejmował, ani nie zajmował środowiskiem naturalnym. Jedynie Niemcy, Dania i Holandia, już w sześćdziesiątych latach XX w. zaczęły wprowadzać standardy ekologiczne dla towarów i produktów wytwarzanych przez ich przemysł. Ich strategia polegała na przekonywaniu otoczenia handlowego – państw sąsiadujących, partnerów handlowych – do przyjmowania podobnych standardów, czego skutkiem była likwidacja nierównowagi konkurencyjnej [10]. W ten sposób powstały początki wspólnotowej polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

Traktat Rzymski nie wspominał o ochronie środowiska ani o ekologii, jednakże art. 235, istniejący do dzisiaj, umożliwiał Radzie współpracującej z Komisją i Parlamentem podjęcie odpowiednich działań w obszarze nie objętym tym traktatem, jeśli okazałoby się to konieczne ze względu na realizację któregoś z celów Wspólnoty. Warunkiem była jednomyslność w podejmowaniu takiego przedsięwzięcia.

W 1972 r. Rada Europejska skorzystała z zapisu tego artykułu i postanowiła o podjęciu wspólnych działań w zakresie ochrony środowiska, które początkowo opierały się na dobrej woli, porozumieniu i współpracy państw członkowskich. W 1973 r. KE sformułowała pierwszy program w tej dziedzinie i w 1986 r. wpisano politykę ochrony środowiska do „Jednolitego Aktu Europejskiego”, a następnie umocniono Traktatem z Maastricht [10].

Celem polityki ochrony środowiska UE jest zdrowie człowieka oraz bezpieczeństwo ekologiczne przyrody i zasobów naturalnych. Negatywne skutki generuje zwłaszcza transport drogowy. Między innymi z tego względu działania UE koncentrują się na podniesieniu udziału transportu kolejowego w rynku przewozów. Kolej, jako najbardziej bezpieczny i ekologiczny środek transportu, jest przedmiotem zainteresowania UE od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy popularne wówczas hasło zrównoważonego rozwoju, stało się nadrzędnym celem UE. Zrównoważony rozwój

oznacza, że kierunki rozwoju gospodarczego w każdej dziedzinie muszą być przyjazne dla środowiska i człowieka.

Transport kolejowy, w porównaniu z transportem drogowym, zdecydowanie emituje mniej hałasu oraz zanieczyszczeń do atmosfery i wód (patrz tablica 1). Nadzwyczajne zagrożenie dla ludzi i środowiska może powodować dystrybucja materiałów niebezpiecznych. W przypadku nieszczelności wagonu lub wypadku, kiedy następuje wyciek substancji chemicznej, szkody dla środowiska mogą być ogromne.

W ostatnim czasie trwają dyskusje nad internalizacją kosztów zewnętrznych transportu, czyli nad zasadą „zanieczyszczający płaci”. O jak najszybsze wydanie odpowiednich regulacji w tym zakresie, walczą szczególnie środowiska kolejowe za pośrednictwem instytucji lobbingsowych. Transport samochodowy, będący największym zagrożeniem dla środowiska, powinien pokrywać koszty szkód, które powoduje.

Z uwagi na dbałość o środowisko naturalne, powstała idea transportu kombinowanego, polegająca na przewozie ładunków z wykorzystaniem więcej niż jednej gałęzi transportu. Na głównej trasie przejazdu przewozy wykonuje się koleją lub żeglugą śródlądową / morską, natomiast trasy dowozowe i odwozowe obsługuje transport samochodowy.

## **8. POLITYKA BADAWCZO-ROZWOJOWA I POLITYKA INNOWACYJNOŚCI**

Zgodnie z traktatem WE, jednym z celów Wspólnoty jest wzmocnienie podstaw naukowo-technicznych przemysłu europejskiego oraz wspomaganie działalności badawczej przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uczelni w różnych branżach technicznych. Na realizację tego celu składają się następujące działania:

- inspirowanie i zacieśnianie współpracy między ośrodkami badawczymi, uczelniami i przedsiębiorstwami przez wspólne prowadzenie programów badawczych i programów rozwoju technicznego,
- promowanie współpracy i wymiana doświadczeń między UE a krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w tej dziedzinie,
- prezentowanie wyników prowadzonych działań,
- wspieranie kształcenia naukowców i ich mobilności na terenie UE [15].

Działania UE w tym zakresie stanowią uzupełnienie działań państw członkowskich, zgodnie z zasadą subsydiarności<sup>8</sup>. Finansowanie tej polityki przybiera dwie formy. Pierwsza, tzw. finansowanie bezpośrednie, odnosi się do badań naukowych prowadzonych

---

<sup>8</sup> Zasada subsydiarności (inaczej: pomocniczości) oznacza, że w obszarach nie zastrzeżonych traktatowo dla instytucji wspólnotowych, Unia Europejska podejmuje działania tylko w przypadkach, które nie mogą być odpowiednio zrealizowane na poziomie państw członkowskich. Dotyczy sytuacji, które ze względu na swój charakter będą skuteczniej rozwiązane lub osiągnięte na szczeblu unijnym. Subsydiarność wiąże się z podziałem kompetencji i zadań między instytucje unijne a państwa członkowskie.



we Własnym Wspólnotowym Centrum Badawczym oraz w siedmiu instytutach naukowych rozmieszczonych na terenie UE (np. dwa takie instytuty znajdują się we Włoszech). Druga forma to wspieranie badań i rozwoju technologii w państwach członkowskich, ale w innych niż unijne ośrodkach [12].

Wspieranie prac badawczo-rozwojowych zawiera się w trzech etapach. Najpierw Rada UE przy udziale Parlamentu Europejskiego (PE) i po konsultacjach z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym (KE-S) uchwała wieloletni program ramowy, w którym są określone wszelkie działania, które będą podejmowane w ramach tego programu, ich koszty oraz udział Wspólnoty w tych kosztach. Następnie dla każdego działania ustala się programy szczegółowe, które określają dokładne zasady jego prowadzenia, czas trwania i środki niezbędne do realizacji. Rada UE akceptuje programy szczegółowe po porozumieniu z PE i konsultacjach z KE-S. Trzeci krok to zaproszenie do udziału w danym programie zespołów badawczych z różnych państw członkowskich.

Głównymi narzędziami tej polityki są ramowe programy badań i rozwoju technologii. Biorą w nich udział także inżynierowie działający w obszarze kolejnictwa. Tabor i infrastruktura wciąż są unowocześniane, zachodzi zatem konieczność konstruowania nowych elementów kolejowych i testowania ich. Badania nad nowymi technologiami są niezwykle kosztowne i ośrodki badawcze często nie są w stanie ponieść kosztów tych badań. Dlatego przyłączają się do współpracy w ośrodkach unijnych lub starają się o przynajmniej częściowe dofinansowanie ze środków UE.

Obecnie jest realizowany VII Program Ramowy Badań, Rozwoju Technologii i Wdrożeń na lata 2007–2013, a przeznaczone na niego środki wynoszą 50 mld euro (w celu porównania na VI Program Ramowy przeznaczono 17,5 mld euro).

## **9. POLITYKA PRZEMYSŁOWA I POLITYKA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI**

Sektor kolejowy to nie tylko przedsiębiorstwa wykonujące przewozy pasażerskie lub towarowe. To także przedsiębiorstwa produkujące na rzecz kolei, a więc tzw. przemysł kolejowy.

Polityka przemysłowa UE ma dwa cele. Pierwszy to ochrona i wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, działających w różnych branżach, będących motorem gospodarki europejskiej<sup>9</sup>. Drugi cel to wspieranie badań i rozwoju w tym obszarze oraz pomoc w dostosowywaniu do wymogów unijnych.

Polityka protekcyjna lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. stosowana przez większość państw, zahamowała proces restrukturyzacji przemysłu europejskiego i opóźniła dostosowania do wymogów konkurencji międzynarodowej. Nowe podejście

<sup>9</sup> Chodzi tu szczególnie o przedsiębiorstwa mające dużą wydajność produkcyjną, zdolność konkurencyjną w wymiarze międzynarodowym oraz zorientowanych na inwestycje.

kładło nacisk na tworzenie prokonkurencyjnych warunków ramowego funkcjonowania przedsiębiorstw, klimatu sprzyjającego rozwojowi przemysłu i jego dostosowanie do zmieniającej się sytuacji na rynkach krajowych i zagranicznych [8].

Tworzenie jednolitego rynku z jednej strony otworzyło przed przedsiębiorstwami nowe możliwości i dostęp do rynków innych krajów europejskich, ale z drugiej strony pojawiła się duża presja konkurencyjna. Sytuacja ta była i jest nadal zagrożeniem dla istnienia małych i słabszych przedsiębiorstw. Postępująca globalizacja stawia firmy w obliczu międzynarodowej konkurencji. Muszą one stawić czoła takim wyzwaniom, jak: postęp technologiczny, rozwój sektora informacyjnego (Internet) oddziałującego na wszystkie sektory gospodarki, zdolność dostosowania do szybko zmieniającej się sytuacji we współczesnej gospodarce światowej do restrukturyzacji i utrzymania konkurencyjności.

Zmaganie się z tymi problemami jest wyraźnie widoczne w sektorze przemysłu kolejowego. Tabor i infrastruktura wymagają stosowania coraz bardziej nowoczesnych technologii. Duża część wyrobów kolejowych nie pochodzi z masowej produkcji, lecz z jednostkowej, co podwyższa koszty tej produkcji. Dlatego konkurencja na rynku europejskim jest tu szczególnie ostra. Większość producentów to firmy rodzinne, nieduże, zatrudniające niewielu pracowników. Wyjątkiem są zakłady naprawcze taboru kolejowego, które są nadmiernie rozbudowane, zwłaszcza w dawnych krajach socjalistycznych. Silne związki zawodowe w tych zakładach nie pozwalają na restrukturyzację i redukcję zatrudnienia, co prowadzi do upadku coraz większej liczby tych zakładów.

Polityka przedsiębiorczości jest częścią polityki przemysłowej UE. Artykuł 157 obecnego TWE mówi o konieczności zapewnienia przez Wspólnotę i państwa członkowskie odpowiednich warunków konkurencyjności przemysłu wspólnotowego. Ma się to odbywać poprzez takie działania, jak: przyspieszenie dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych, wspieranie środowiska sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorstw w całej Wspólnocie, zwłaszcza małych i średnich, sprzyjanie współpracy między przedsiębiorstwami, lepsze wykorzystanie potencjału przemysłowego polityki innowacyjnej, badań i rozwoju technologicznego [15].

W dniach 19–20.06.2000 r. na spotkaniu Rady Europejskiej, państwa członkowskie przyjęły „Europejską Kartę Małych Przedsiębiorstw”. W Karcie czytamy, że aż 99% przedsiębiorstw spośród wszystkich działających w UE, to przedsiębiorstwa małe i średnie, będące źródłem miejsc pracy, innowacji i tworzenia dobrobytu [11]. Od tych przedsiębiorstw zależy konkurencyjność Europy, dlatego trzeba je wspierać wszelkimi środkami i działaniami. Realizacja zapisów zawartych w Karcie jest zarazem realizacją jednego z głównych celów Strategii Lizbońskiej, obecnie zastąpionej nowym programem – UE ma stać się najbardziej konkurencyjną, dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarką na świecie, a przedsiębiorstwa działające w różnych branżach są siłą napędową tej gospodarki.

Karta zapewnia prowadzenie działań mobilizujących przedsiębiorstwa, z uwzględnieniem ich potrzeb. Wśród tych działań można wymienić: wspieranie innowacyjności, wprowadzanie regulacji, podatków i administracji sprzyjających działalności przedsię-

biorstw, zapewnienie dostępu do rynków europejskich przy konieczności spełniania minimalnych wymagań, poprawa dostępu do środków finansowych [11]. Jest to podstawowy dokument programowy, na którym opiera się obecna polityka UE wobec małych i średnich przedsiębiorstw<sup>10</sup>. Oprócz tego realizuje się wiele programów na rzecz konkurencyjności i innowacji, badań i rozwoju technologicznego. Jako przykład można podać program Marco Polo II, którego celem jest zmniejszenie natężenia ruchu na drogach, rozwój transportu intermodalnego i zmniejszenie negatywnego wpływu transportu towarowego na środowisko naturalne.

Przedsiębiorstwa działające w branży przemysłu kolejowego, czyli zajmujące się produkcją bądź dostarczaniem wyrobów kolejowych na rynek, też podlegają tej polityce i dużo na niej korzystają. Wspólnie realizowane programy wspierające i promujące przemysł kolejowy, konferencje i spotkania sprzyjają dobrej współpracy i wymianie informacji i doświadczeń.

## 10. PODSUMOWANIE

Transport kolejowy znajduje istotne miejsce w polityce wspólnotowej Unii Europejskiej. Stanowi istotny element ogólnej polityki UE i przyczynia się do realizacji jej nadrzędnych celów: harmonijnego rozwoju życia gospodarczego, tworzenia wspólnego rynku, stałego i zrównoważonego rozwoju, wysokiego poziomu zatrudnienia i konkurencyjności, poprawy ochrony środowiska naturalnego, spójności gospodarczej i społecznej, solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Transport kolejowy jest częścią wielu polityk wspólnotowych oraz uczestniczy w realizacji założeń tych polityk. Obrazuje to tablica 2.

Tablica 2

### Powiązania transportu kolejowego z wybraną polityką wspólnotową

Polityka	Cele	Zagadnienia zbieżne z polityką kolejową UE
Polityka transportowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– konkurencyjny, zrównoważony i zintegrowany transport,</li> <li>– liberalizacja usług transportowych,</li> <li>– poprawa połączeń i jakości usług transportowych,</li> <li>– bezpieczny, innowacyjny i ekologiczny transport,</li> <li>– zwiększenie mobilności społecznej,</li> <li>– rozwój infrastruktury;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– liberalizacja rynku przewozów pasażerskich i towarowych,</li> <li>– zwiększenie roli transportu kolejowego w przewozach,</li> <li>– interoperacyjność systemu kolejowego,</li> <li>– budowa kolei dużych prędkości;</li> </ul>

<sup>10</sup> Uruchomione programy nie przyniosły spodziewanych efektów. Przyczyną tego niepowodzenia jest m.in. niedostatek: edukacji na rzecz przedsiębiorstw i promowania ich kultury, przyjaznych warunków funkcjonowania na rynkach wewnętrznych i zewnętrznych, transferu innowacji z nauki do sektora MŚP, zachęt do zakładania nowych firm.

Tablica 2 (cd.)

Wspólny rynek i rynek wewnętrzny	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 4 swobody: przepływ ludzi, towarów, usług i kapitału,</li> <li>– usuwanie barier technicznych, prawnych i administracyjnych;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tworzenie jednolitego europejskiego systemu kolejowego,</li> <li>– realizacja przez transport kolejowy wszystkich 4 swobód;</li> </ul>
Polityka gospodarcza	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wzrost gospodarczy,</li> <li>– stabilność finansowa,</li> <li>– ożywianie koniunktury i rynku pracy;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uczestnictwo w wielu procesach gospodarki – usługi przewozowe, miejsca pracy, rozwój infrastruktury kolejowej;</li> </ul>
Polityka regionalna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pomoc regionom w wykorzystaniu własnego potencjału,</li> <li>– poprawa konkurencyjności i zatrudnienia w regionach,</li> <li>– niwelowanie różnic rozwojowych między regionami,</li> <li>– wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości i gospodarki opartej na wiedzy w regionach;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nowoczesna i bezpieczna infrastruktura kolejowa,</li> <li>– dobre połączenia między regionami,</li> <li>– regionalne projekty rozwojowe, wspierane przez fundusze unijne;</li> </ul>
Polityka konkurencji i ochrony konsumenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uczciwa konkurencja,</li> <li>– ochrona małych firm,</li> <li>– pomoc przedsiębiorstwom,</li> <li>– ochrona zdrowia i interesów konsumentów,</li> <li>– skuteczne egzekwowanie przepisów;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– demonopolizacja transportu kolejowego,</li> <li>– przestrzeganie praw pasażera;</li> </ul>
Polityka ochrony środowiska	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ochrona zagrożonych gatunków i siedlisk,</li> <li>– racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych,</li> <li>– wspieranie inicjatyw przyjaznych dla środowiska;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kolej jako najbardziej ekologiczny środek transportu,</li> <li>– dyskusje nt. internalizacji kosztów zewnętrznych transportu,</li> <li>– transport kombinowany;</li> </ul>
Polityka badawczo-rozwojowa i innowacyjności	<ul style="list-style-type: none"> <li>– podejmowanie najważniejszych wyzwań obecnych czasów,</li> <li>– pobudzanie innowacyjności w zakresie produktów, usług, procesów społecznych i w zakresie biznesu,</li> <li>– usuwanie przeszkód blokujących nowatorskim pomysłom dostęp do rynku,</li> <li>– wspieranie finansowe badań naukowych, innowacji i infrastruktury badawczej,</li> <li>– współpraca międzynarodowa;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– programy badań i rozwoju technologii w kolejnictwie;</li> </ul>
Polityka przemysłowa i przedsiębiorczości	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ochrona i wspieranie przedsiębiorstw, zwłaszcza małych, w warunkach dużej konkurencji,</li> <li>– promowanie przedsiębiorczości i podnoszenia kwalifikacji,</li> <li>– sektory oparte na wiedzy i innowacjach jako motor rozwoju w UE,</li> <li>– współpraca między uniwersytetami, organizacjami badawczymi i przedsiębiorstwami.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– programy wspierające i promujące przemysł kolejowy,</li> <li>– stosowanie nowoczesnych technologii.</li> </ul>

Rozważania, oparte w dużym stopniu na dostępnych dokumentach unijnych, prowadzą do konkluzji, że transport kolejowy zajmuje w polityce UE ważne miejsce. Podejmowane w tym obszarze wspólne i efektywne działania mają umożliwić realizację podstawowej zasady Unii Europejskiej, czyli swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Polityce tej poświęca się dużo uwagi i egzekwuje jej wykonanie, żeby była skuteczna. Niezbędna jest zatem koordynacja działań prowadzonych w jej obszarze. Skuteczność tych działań zależy natomiast w dużej mierze od sposobu podejmowania decyzji. Jednomyślność nie zapewnia tej skuteczności. Jeżeli dążenia państw są niespójne, polityka jednego rządu będzie przeszkadzała w realizacji celów tej polityki w innym kraju lub krajach. Wydaje się, że w odniesieniu do kwestii gospodarczych, bardziej skuteczny jest system, opierający się na głosowaniu większościowym, gdzie nie ma możliwości blokowania decyzji bez końca. Przykładem może być zapis w Jednolitym Akcie Europejskim mówiący o uchwalaniu dyrektyw związanych z jednolitym rynkiem (art. 100a) kwalifikowaną większością, co pozwoliło na utworzenie tego rynku w wyznaczonym terminie [9].

Na koniec trzeba powiedzieć, że mimo licznych przeszkód stojących na drodze do rozwoju transportu kolejowego wydaje się, że polityka UE jest prokolejowa. Kolej rozwija się w kierunku nowoczesności i największym dla niej obecnie wyzwaniem są preferencje użytkowników do korzystania z motoryzacji, głównie indywidualnej, a nie zbiorowej, które są czynnikiem hamującym dla wzrostu udziału przewozów kolejowych w rynku transportowym. Liczne działania podejmowane zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym mogą jeszcze odmienić tę tendencję, a przynajmniej zmniejszyć dystans w wielkości przewozów między transportem drogowym a kolejowym.

## BIBLIOGRAFIA

1. Biała Księga *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela 2011, KOM(2011)144.
2. Bokajło W., Paczeński A. (red. nauk.): *Podstawy europeistyki*. Wrocław, Wydawnictwo Atla 2, 2009.
3. Decyzja Rady 2006/702/WE z 6.10.2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności – Załącznik. Dz.U. UE, nr L291/11 (z 21.10.2006).
4. Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty. Dz.U. UE, nr L315/51 (z 03.12.2007 r.).
5. Dyrektywa 2008/57/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie. Dz.U. EU, nr L191/1 (z 18.07.2008).
6. Gach A.: *Rola i znaczenie norm zharmonizowanych w ocenie zgodności wyrobów objętych dyrektywą maszynową*. Seminarium szkoleniowe nt. „Rola i znaczenie norm

- zharmonizowanych w procedurach oceny zgodności zawartych w dyrektywach UE". Warszawa, Ośrodek Doskonalenia Kadr SIMP, 2005.
7. Garlikowska M.: *Ewolucja celów polityki transportu kolejowego w Europie.* „Problemy Kolejnictwa”, nr 149, s. 108-130.
  8. Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A.: *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej.* Warszawa, Wydawnictwo C.H. BECK, 2004.
  9. *Jednolity Akt Europejski.* Luksemburg, 1986.
  10. Jesień L.: *Wstęp do wybranych polityk Unii Europejskiej.* Kraków, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, 2007.
  11. Komisja Europejska. *Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw*, Luksemburg, 2004. [dostęp 20.11.2012], dostępny w Word Wide Web: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/charter/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/charter/index.htm).
  12. Małuszyńska E., Gruchman B. (red. nauk.): *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej.* Wyd. II zmienione. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007.
  13. Rezolucja Rady Europy (85/C136/01) z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz normalizacji. Załącznik II.
  14. Rezolucja Rady Europy (90/C10/01) z 21 grudnia 1989 r. *O globalnym podejściu do systemu oceny zgodności.*
  15. Traktaty Rzymskie, Rzym 1957.
  16. Ustawa z dn. 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym. Dz.U. 2003 r., nr 86, poz. 789 (z późn. zm.).
  17. Witkowska M.: *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej.* Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne sp. z o.o., 2008.
  18. Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R.: *Infrastruktura transportu*, Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2008.