

Mgr Magdalena Garlikowska  
Centrum Naukowo-Techniczne Kolejnictwa

# EWOLUCJA CELÓW POLITYKI TRANSPORTU KOLEJOWEGO W EUROPIE

## SPIS TREŚCI

1. Wstęp
2. Początki transportu kolejowego
3. Przełom XIX i XX wieku
4. I wojna światowa
5. Dwudziestolecie międzywojenne i II wojna światowa
6. Europejska polityka w zakresie transportu kolejowego w latach 1957–1990
7. Polityka UE w zakresie transportu kolejowego na przełomie XX i XXI wieku
8. Podsumowanie

## STRESZCZENIE

*W artykule przedstawiono cele polityki w dziedzinie transportu kolejowego w Europie na przestrzeni 180 lat, od momentu powstania kolei do dnia dzisiejszego. Opisano cele ewoluujące wraz z sytuacją społeczną, polityczną i gospodarczą, ze szczególnym uwzględnieniem cezury wyznaczonej powstaniem Wspólnoty Europejskiej. Dokonano próby oceny stopnia osiągnięcia celów założonych w europejskiej polityce transportu kolejowego.*

## 1. WSTĘP

Transport kolejowy ma duże znaczenie gospodarcze, społeczne i ekologiczne: zwiększa dostępność regionów, generuje miejsca pracy, współuczestniczy w wytwarzaniu dóbr m.in. przez przewozy towarów. Jest ważnym czynnikiem lokalizacji produkcji i osiedlania się ludzi (dojazdy do pracy), sprzyja mobilności społecznej – ludzie podejmują coraz częstsze podróże na coraz większe odległości. Kolej jest obecnie najwygodniejszym środkiem transportu, a zwiększające się prędkości pozwalają znacznie skrócić czas podróżowania. Jest także najbezpieczniejszym środkiem transportu i najbardziej ekologicznym: zajmuje stosunkowo małą przestrzeń pod budowę infrastruktury, a tym samym wykazuje się małą ingerencją w krajobraz i świat przyrody, nie za-

nieczyszcza wód, gleby i powietrza oraz nie emituje hałasu w takim stopniu, jak transport samochodowy.

Powstanie kolei w latach 30. XIX w. było wielkim przełomem społecznym i gospodarczym w większości krajów na całym świecie. Pojawiła się nieznana do tej pory możliwość masowych przewozów osób i towarów ze stosunkowo dużą prędkością i przy niewielkich kosztach. Ułatwiło to sposób zaopatrywania ludności w żywność i inne produkty niezbędne do życia oraz zaowocowało rozwojem miast. Powstawały duże ośrodki miejskie, a następnie wielkie aglomeracje. Szybka kolejowa komunikacja międzynarodowa przyczyniała się do upowszechniania postępu technicznego, nauki i sztuki na całym świecie, wymiany informacji i poglądów.

Aż do lat 50. XX w. kolej była dominującym środkiem transportu we wszystkich krajach europejskich, a także na innych kontynentach. Od tego czasu zaczęła jednak systematycznie tracić swoją pozycję i znaczenie, zarówno w przewozach pasażerów, jak i towarów. Sytuacja ta miała związek z intensywnym rozwojem motoryzacji, a co za tym idzie – ze wzrostem przewozów transportem samochodowym, spowodowanym większą jego elastycznością, a przede wszystkim polityką państw ukierunkowaną na rozwój motoryzacji. Jednakże od lat 90. ubiegłego stulecia, kiedy nastąpiła polityka zrównoważonego rozwoju, Europa czyni starania o zwiększenie roli kolei w przewozach z uwagi na jej przyjazny charakter dla środowiska naturalnego, a także duże bezpieczeństwo przemieszczania ludzi i ładunków.

Wraz z rozwojem kolei, przemianami społeczno-politycznymi i gospodarczymi, postępem technicznym i technologicznym ewoluowały także cele polityki transportowej dotyczące tej gałęzi transportu. Artykuł jest próbą przeglądu tych celów, ich ewolucji od momentu powstania kolei przez dwie wojny światowe, dziesięciolecia powojenne, aż po dziś dzień. Jest też próbą oceny stopnia realizacji tych celów na przestrzeni 180 lat istnienia kolei.

## **2. POCZĄTKI TRANSPORTU KOLEJOWEGO**

W początkowym okresie rozwoju kolei trudno zauważyć istnienie polityki transportowej. Głównym celem twórców kolei oraz ich następców było budowanie kolejnych linii oraz unowocześnianie drogi kolejowej, taboru oraz innych urządzeń transportu kolejowego, które doprowadziło do osiągnięcia coraz większych prędkości taboru kolejowego. Zwiększała się również masa przewożonych ładunków, co wymagało wzmocnienia konstrukcji toru i doskonalenia urządzeń niezbędnych do prowadzenia ruchu pociągów.

Pierwszym ważnym przejawem unowocześniania kolei było wprowadzenie trakcji parowej. Od tego momentu kolejnictwo intensywnie się rozwijało. Następnym krokiem było wprowadzenie trakcji elektrycznej. Próby jej zastosowania rozpoczęły się już

w 1876 r. w Rosji, a w 1879 r. w Niemczech. W roku 1881 otwarto pierwszy zelektryfikowany odcinek o długości 2,5 km między Berlinem i Gross Lichtenfelde. Pociąg z dwudziestoczeroosobowym wagonem osiągał prędkość 19 km/h. Od roku 1924 zaczęto stosować trakcję spalinową, a po II wojnie światowej lokomotywy elektryczne i spalinowe całkowicie wyparły parowozy [19].

Wymienione cele można nazwać technicznymi. Wybudowanie pierwszych kolei spowodowało pojawienie się także aspektu prawn-administracyjnego, gdyż należało stworzyć zasady funkcjonowania kolei w ramach państwa prawa. Stało się konieczne stworzenie przepisów dotyczących budowy i eksploatacji kolei oraz odpowiedzialności za wyrządzone szkody, a przede wszystkim uregulowania kwestii związanych z wydaniem koncesji na budowę linii czy wywłaszczaniem gruntów na potrzeby budowy.

Pierwszą koncesję na budowę drogi kolejowej do użytku publicznego wydano przedsiębiorstwu prywatnemu w Anglii w 1801 roku [19]. Pod koniec XIX w. państwa rozwinięte gospodarczo zaczęły budować linie kolejowe także w swoich koloniach, w celu ułatwienia dostępu do bogactw naturalnych. Zazwyczaj budowano ośosobnioną linię kolejową, biegnącą od portów w głąb terytoriów do złóż kopalin.

Ustalanie celów związanych z transportem kolejowym początkowo było domeną prywatnych przedsiębiorstw kolejowych, które dążyły do osiągnięcia zysku z inwestycji w budowę linii kolejowych. Jednak pod koniec XIX w. władze państwowe doceniły strategiczne i gospodarcze znaczenie kolei i rozpoczęły wykupywanie linii kolejowych od prywatnych właścicieli. W większości państw europejskich linie kolejowe znacjonalizowano jeszcze przed I wojną światową, natomiast w Wielkiej Brytanii proces ten zakończył się dopiero w 1947 roku.

### 3. PRZEŁOM XIX I XX WIEKU

Na przełomie XIX i XX w., rozwój transportu kolejowego nie zawsze pokrywał się z potrzebami gospodarczymi i społecznymi ludności zamieszkałej w krajach naddunajskich i bałkańskich oraz w carskiej Rosji i Turcji. W tych państwach kolej rozwijała się pod wpływem interesów gospodarczych i politycznych oraz w celach wojskowo-strategicznych. Dlatego kierunki głównych szlaków były często niezgodne z potrzebami danego regionu i miały charakter tranzytowy (przykładem jest budowa kolei w Karpatach, inspirowana różnymi działaniami strategicznymi). Znaczenie tej kolei dla słabo zagospodarowanego obszaru Karpat było znikome.

Również dla własnych celów Węgrzy budowali linie kolejowe na Słowacji. Linie kolejowe miały formę pierścieni wychodzących z Węgier, biegły przez terytorium Słowacji, powracały na Węgry, co w żaden sposób nie odpowiadało potrzebom gospodarczym i społecznym Słowaków, ale ułatwiało zarządzanie tym krajem [2].

Linie kolejowe budowane przez Austro-Węgry na terenie byłej Jugosławii miały na celu połączenie Wiednia z portem morskim w Trieście. Polityka niedopuszczania Serbii

do morza zaowocowała wytworzeniem się w Bośni i Hercegowinie pustki komunikacyjnej, uniemożliwiającej wykorzystanie wewnętrznej części kraju leżącej blisko morza. Czarnogóra i Albania leżały poza zasięgiem transportu międzynarodowego [2].

Innym przykładem realizacji interesów politycznych przez transport kolejowy była trasa Orient-Express – wielka linia tranzytowa przebiegająca przez kraje naddunajskie i bałkańskie. Była zaprojektowana przez Niemców, którzy w tym czasie dążyli do podporządkowania państw leżących na linii Berlin – Bałkany – Bagdad, co się na pewien czas udało. Trasa biegła przez Wiedeń, Budapeszt, Belgrad i Sofię do Konstantynopola (dzisiejszy Sztambuł) i była niekorzystna dla Bułgarii, ponieważ jej rozległe tereny pozostawały poza zasięgiem linii kolejowej. Dlatego od momentu uruchomienia tej linii, Bułgaria dążyła do rozbudowy kolei zgodnie z własnymi interesami narodowymi. Po I wojnie światowej obsługę tej trasy przejęły Anglia i Francja, które tę trasę rozbudowały i przystosowały do własnych potrzeb i aż do II wojny światowej kursowały na niej pociągi wożące głównie dyplomatów i finansistów. W latach 30. XX w. odżyły dążenia imperialistyczne Niemiec i trasy te znowu zaczęły obsługiwać pasażerów niemieckich i przewozić towary z Bałkanów do Rzeszy Niemieckiej [2].

W Rosji linie kolejowe były przede wszystkim podporządkowane celom handlowym, jak np. eksport zboża. Miały też połączenie z Zagłębiem Donieckim i z rejonem Krzywego Rogu, gdzie wydobywano rudy żelaza. Już w 1891 r. przystąpiono w Rosji do budowy magistrali transsyberyjskiej, która miała połączyć Moskwę z Władywostokiem. Autorem pomysłu zbudowania tej magistrali był hrabia Mikołaj Murawjow, który uważał, że bez tej kolei Rosja nie utrzyma swojego panowania i wpływów nad Pacyfikiem. Budowę kolei dla celów politycznych i strategicznych ukończono przed I wojną światową.

## 4. I WOJNA ŚWIATOWA

Podczas wojny kolej realizowała cele militarne i wykorzystywano ją do przewożenia wojsk na front, dostarczania surowców, sprzętu wojskowego i żywności. Już w sierpniu 1914 r. wykonano 11,1 tys. transportów kolejowych, przewożąc 3,1 mln ludzi. Najdłuższe połączenie kolejowe z zachodu na wschód Europy miało długość ponad 2 000 km [16]. Linie trzeba było stale odbudowywać, budować nowe połączenia, była to jednak prowicka, co obniżało jakość transportu kolejowego. Chociaż potencjał kolejowy Niemiec był ogromny, nie wystarczał na obsługę licznej armii na froncie wschodnim i zachodnim. Dlatego Niemcy podporządkowały swojej gospodarce wojennej okupowane państwa oraz przystosowywały do swoich potrzeb sieci kolejowe z tych krajów. Zwycięzcy wykorzystywali najczęściej tabor okupowanych przez siebie państw, np. tabor Francji, Belgii i Rumunii.

W początkowym okresie wojny Francja intensywnie wykorzystywała swoje linie łączące Paryż z portami morskimi. Przez mosty na Renie przejeżdżało w ciągu doby 550 pociągów z transportem wojsk kolonialnych i zaopatrzenia, a pociągi kursowały

nawet co 4 minuty. Dzięki pomocy Amerykanów i Brytyjczyków zbudowano obwodnice kolejowe Paryża, co zdecydowanie ułatwiało zaopatrzenie frontu. Ponadto kraje te dostarczyły Francji wagony i parowozy.

Duże problemy z koleją miała w tym okresie Rosja, która w czasie pokoju, do przewozu towarów wykorzystywała połączenia morskie, zaniedbując rozbudowę połączeń kolejowych. Ujawniło się to z całą mocą, kiedy wojska niemieckie zablokowały szlaki bałtyckie i cieśniny tureckie [26]. W warunkach wojennych transport nie funkcjonował prawidłowo, co uniemożliwiało dostarczanie zaopatrzenia na front. Brakowało taboru, a jego produkcja systematycznie spadała. Na niektórych liniach czasowo wstrzymano ruch pasażerski [16]. Rosja potrzebowała kolei łączącej ją z krajami alianckimi, dlatego przebudowywała istniejące linie i kończyła linie, których budowę rozpoczęto jeszcze przed wojną. Budowa nowych linii podczas wojny stała się bieżącą potrzebą. Roboty wykonywali jeńcy wojenni w dużym pośpiechu i niedbale – po wojnie większość tych linii została zlikwidowana.

Podczas wojny wszystkie kraje intensywnie wykorzystywały transport kolejowy. Linie kolejowe były znacznie przeciążone, tabor zużyty a remonty i modernizacje były bardzo utrudnione, dlatego roboty zazwyczaj miały charakter prowizoryczny. Stosowano paliwa zastępcze, części zamienne niezbędne do naprawy taboru kolejowego wymontowywano, np. z kotłów miedzianych nieczynnych parowozów, wykwalifikowany personel został wcielony do armii, więc brakowało obsługi i nadzoru. Tragiczny stan kolei uwidocznił się po zakończeniu wojny. Dlatego wszystkie działania i wysiłki państw skoncentrowały się na odbudowie zniszczonych linii kolejowych i budowie nowych.

## **5. DWUDZIESTOLECIE MIĘDZYWOJENNE I II WOJNA ŚWIATOWA**

Podczas I wojny światowej największe straty poniosły koleje francuskie, niemieckie i rosyjskie. Deficyt na francuskich kolejach wyniósł 6 mln franków i był pokrywany pożyczkami udzielanymi przedsiębiorstwom kolejowym, wzrostem stawek taryfowych oraz subwencjami z budżetu państwa. Kryzys dotknął również koleje niemieckie i austriackie, gdzie rabunkowa gospodarka wojenna spowodowała ogromne straty taboru i urządzeń transportu kolejowego. Na mocy aktu kapitulacyjnego z 11.11.1918 r. Niemcy musiały natychmiast zwrócić państwu sprzymierzonym 5 tys. lokomotyw, 20 tys. wagonów osobowych i 150 tys. wagonów towarowych, a Polsce, Czechosłowacji, Francji, Belgii i Danii – urządzenia kolejowe. Niemcy utraciły łącznie 8 064 km linii, czyli 13,5 % sieci z 1913 r. [26]. Rosja również bardzo dotkliwie odczuła zniszczenia w transporcie kolejowym. Na katastrofalny obraz kolei rosyjskich składały się zburzone mosty, zrównane z ziemią nasypy kolejowe, skradzione parowozy, wagony i urządzenia kolejowe oraz szczątki taboru leżące na stacjach i bocznicach nadające się na złom. Brakowało również odpowiedniej kadry.

Polska jako jedyny kraj w Europie znalazła się w specyficznej sytuacji. Polska kolej powstała i rozwijała się w państwie podzielonym między trzech zaborców. Powaga sytuacji transportu kolejowego ujawniła się z całą mocą w 1918 r., po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Widoczne było, że sieć kolejowa była kompletnie niedostosowana do gospodarczych potrzeb kraju. Na pierwszy plan wysunęła się zatem integracja sieci kolejowej, która przez dziesiątki lat służyła jedynie zaborcom, nie liczącym się z potrzebami Polaków. Istniały różnice pod względem gęstości sieci, a w zaborze rosyjskim nawet pod względem technicznym, gdzie rozstaw szyn wynosił 1 520 mm, podczas gdy w pozostałych częściach kraju – 1 435 mm. Największa gęstość linii występowała w zaborze pruskim, a najmniejsza w austriackim. Brakowało połączeń między głównymi ośrodkami kraju, zagłębia węglowe nie miały dogodnych połączeń z całym krajem i z portami w Gdańsku i Gdyni. Ujawniły się też poważne braki w infrastrukturze. W okresie międzywojennym Polska musiała zbudować 1 600 km nowych linii, w tym kilka magistralnych o dużym znaczeniu gospodarczym [19].

Utworzenie polskiego jednolitego systemu kolejowego wymagało odpowiedniej organizacji i administracji. W tym celu państwo przejęło wszystkie prywatne koleje, aby uzupełnić oraz scalić sieć pod względem administracyjnym i technicznym. Tabor odziedziczony po zaborcach był niedostateczny ilościowo, przestarzały i niejednorodny. Trzeba było wymienić podkłady, odbudować mosty i dworce. Przed Polską stało wyjątkowo trudne zadanie, a możliwości państwa zniszczonego dodatkowo przez wojnę, były bardzo ograniczone.

W dwudziestoleciu międzywojennym kolej europejska doświadczyła dużych zmian organizacyjnych i technicznych. Nastąpił rozwój sieci kolejowej, tuneli, mostów i dworców, a mimo to zdolność przewozowa nie nadążała za wzrostem potrzeb transportowych, wynikających z migracji europejskiej ludności i intensywnej industrializacji. Dlatego na liniach jednotorowych dobudowano drugie tory, wprowadzono trakcję elektryczną i spalinową oraz modernizowano drogi kolejowe, przystosowując tory do większych obciążeń i prędkości pociągów. Unowocześniono tabor i urządzenia kolejowe. Nastąpił wzrost przewozów towarów masowych, jak np. węgla, koks i drewna.

Mimo coraz większych potrzeb przewozowych, w wielu krajach zaczęła się likwidacja linii, które utraciły swoje dawne znaczenie gospodarcze, np. z powodu wyczerpania się źródła surowców, zaniku rentowności z punktu widzenia przedsiębiorstw lub z powodu intensywnego rozwoju motoryzacji<sup>1</sup>. W takich państwach, jak: Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy lub na terenie dawnych Austro-Węgier nastąpiła stagnacja w rozwoju linii kolejowych. Przemiany organizacyjne miały związek z przejmowaniem kolei przez państwo. Konieczna stała się zmiana sposobu zarządzania i dlatego powstały wielkie scentralizowane przedsiębiorstwa kolejowe<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Likwidacja zbędnych linii kolejowych przybrała największe rozmiary w USA.

<sup>2</sup> Reichsbahn, czyli Niemiecka Kolej Rzeszy, stała się największym przedsiębiorstwem świata pod względem kapitału zakładowego oraz liczby zatrudnionych pracowników.

W tym okresie polityka w dziedzinie transportu kolejowego była etatystyczna<sup>3</sup> i protekcyjnistyczna<sup>4</sup> z powodu braku kapitału prywatnego niezbędnego do inwestowania w mało efektywne linie kolejowe. Przedsiębiorstwa kolejowe były kontrolowane pod względem prawidłowego wykorzystania subsydiów i innych korzyści płynących z protekcyjnizmu. Rządy państw regulowały produkcję oraz zbyt taboru i urządzeń transportowych przez cła przewencyjne, podpisywały między sobą umowy dotyczące obniżania opłat celnych lub ich całkowitego zaniechania, stosowały taryfy minimalne, chroniące przed nadmiernymi obniżkami cen konkurencji, udzielały kredytów przedsiębiorstwom transportowym i gwarancji państwowych wierzycielom udzielającym pożyczek. Krótki okres ożywienia gospodarczego zakończył wielki kryzys gospodarczy lat 1929–1933, który spowodował spadek przewozów i rentowności linii kolejowych. W tym okresie zaczął się również powolny rozwój transportu samochodowego i kolej straciła na jego rzecz część przewozów pasażerskich i towarowych.

Kolejna, II wojna światowa ponownie zniszczyła kolej odbudowaną z wielkim trudem i przy olbrzymich nakładach. W czasie działań wojennych, tak jak podczas I wojny światowej służyła militarnym celom, a jej głównym zadaniem było dostarczanie sprzętu wojskowego i żywności na front oraz przewóz żołnierzy. Transport kolejowy po raz drugi poniósł ogromne straty. Potencjał przewozowy kolei niemieckich zmniejszył się do 10%, a holenderskich do 33% stanu osiągniętego przed wojną. Włochy straciły 90% trakcji elektrycznej. Po wojnie polityka transportu kolejowego ponownie skoncentrowała się na odbudowie kolei oraz na pozyskaniu z zewnątrz środków na ten cel. Zniszczenia były tak ogromne, że w wielu krajach odbudowa gospodarki, w tym również kolei nie byłaby możliwa bez pomocy z zewnątrz. Polska, Czechosłowacja i Węgry dostały kredyty z USA, Kanady i Anglii oraz z ONZ.

## **6. EUROPEJSKA POLITYKA W ZAKRESIE TRANSPORTU KOLEJOWEGO W LATACH 1957–1990**

Podobnie jak po I wojnie światowej, podstawowym celem każdego państwa była odbudowa zniszczonej infrastruktury. Kiedy już się z tym uporano, przystąpiono do modernizacji kolei w celu podniesienia jakości usług przewozowych. Jednakże moder-

---

<sup>3</sup> Etatyzm – rodzaj polityki społeczno-gospodarczej państwa prowadzącego gospodarkę mieszaną – państwowo-prywatną. Polega na przejmowaniu przez państwo zarządzania przedsiębiorstwami prywatnymi, tworzeniu nowych przedsiębiorstw państwowych za pomocą kapitału państwowego lub przedsiębiorstw o charakterze i kapitale mieszanym, czyli prywatno-państwowych.

<sup>4</sup> Protekcyjnizm – polityka państwa mająca na celu ochronę rynku krajowego przed konkurencją zagraniczną, głównie za pomocą ciał nakładanych na przywożone towary oraz koncesji i zakazów. Chronione obszary rynku (np. rynek transportu kolejowego) są subsydiowane przez państwo, ale bez ingerencji w funkcjonowanie tych rynków.

nizacja wiąże się z ogromnymi nakładami finansowymi. Kraje przeznaczające na ten cel większe środki finansowe, utrzymywały kolej na wysokim poziomie: zwiększały prędkość pociągów, inwestowały w coraz nowocześniejszy tabor oraz modernizowały infrastrukturę. Pojawiły się dysproporcje w stosunku do wyposażenia kolei w państwach, które z różnych powodów nie zdołały utrzymać jej na wysokim poziomie.

W Polsce nadal trwały prace nad scalaniem sieci kolejowej pozostałej po zaborcach. Starano się ściślej powiązać ją w jedną całość, gdyż np. na ziemiach zachodnich stanowiła jakby odrębną sieć, luźno powiązaną z resztą kraju, doszły również zniszczenia wojenne spowodowane w znacznej mierze przez wycofujących się Niemców. Należało odbudować drogi kolejowe i usprawnić tranzyt głównie między Niemcami a ZSRR, co wynikało z zobowiązań tranzytowych względem tych krajów. Z powodu wytyczenia nowych granic, konieczne były prace na pograniczu polsko-niemieckim i nowej granicy na wschodzie kraju, a w związku z różnicą w szerokości torów kolei polskich i radzieckich, potrzebne były przeładunkowe stacje graniczne.

Następnym ważnym celem była elektryfikacja i budowa nowych linii niezbędnych w gospodarce. Przewidując wzmożoną industrializację kraju, władze musiały przystosować transport kolejowy do realizacji nowych zadań. Intensywna odbudowa transportu kolejowego w Europie spowodowała, że niedługo po wojnie transport kolejowy uzyskał zdolność przewozową odpowiadającą potrzebom wewnętrznym krajów i wynikającą z zobowiązań tranzytowych. Jednak w późniejszych latach kolej dotkliwie odczuła przewagę transportu samochodowego.

O polityce europejskiej w zakresie transportu kolejowego można w zasadzie mówić od 1957 r., czyli od podpisania Traktatów Rzymskich, ustanawiających Wspólnotę Europejską (WE). Od tego momentu wszelkie decyzje i działania dotyczące kolejnictwa na terytorium Europy zostały zdominowane przez tę organizację. W tytule IV Traktatu „Transport” w art. 74–84 znalazł się zapis ustanawiający wspólną politykę transportową i wymieniający gałęzie transportu, których ta polityka dotyczy: kolejowy, drogowy i śródlądowy drogami wodnymi (obecnie są to art. 70–84 Traktatu o UE) [24]. Traktat w art. 7a mówił o dążeniach WE do utworzenia rynku wewnętrznego i datę zakończenia prac nad tym rynkiem określił na 31.12.1992 r. Oddzielny rozdział – Tytuł XII „Sieci transeuropejskie” – mówił o ustanowieniu i rozwoju tych sieci w dziedzinie infrastruktury transportu, telekomunikacji i energetyki. Celem WE miało być wspieranie wolnych i konkurencyjnych rynków w zakresie wzajemnych połączeń, współpracy sieci krajowych i ich dostępności. Na szczególne zainteresowanie mogły liczyć wyspy, regiony zamknięte oraz peryferyjne, a na połączeniu ich z centralnymi ośrodkami WE miały się odtąd koncentrować działania Wspólnoty (art. 129b). W traktacie pojawia się cel, który do dziś stanowi jeden z priorytetów polityki transportu kolejowego UE – interoperacyjność (art. 129c). Ten cel był i jest realizowany także przez państwa spoza UE.



Poważnym utrudnieniem w osiągnięciu celów związanych z transportem kolejowym stał się dynamiczny rozwój transportu samochodowego. Już od lat 50. XX w., wspierany przez rządy państw transport drogowy, zaczął zyskiwać coraz większą rolę i udział w przewozach. Standard dróg kołowych poprawiał się z roku na rok, m.in. budowano obwodnice miast, jednocześnie coraz częściej malały nakłady na transport kolejowy. Przykładowo, w Polsce w latach 1950–1955 zamiast projektowanych 704 km nowych linii kolejowych, wybudowano tylko 282 km [16], w wielu krajach, zwłaszcza Europy Wschodniej, nastąpiły opóźnienia w elektryfikacji kolei, a systemy zabezpieczania ruchu były przestarzałe. Sytuacja przedstawiała się lepiej w państwach Europy Zachodniej i Japonii, gdzie kolej miała lepsze warunki konkurowania z transportem samochodowym i gdzie udało się na jakiś czas zahamować spadek udziału kolei w przewozach. Rozwijały się szybkie połączenia międzymiastowe, tabor był coraz bardziej luksusowy. Natomiast w USA kolej przegrała zdecydowanie, przewozy pasażerskie na długich dystansach zmalały do 3% osiągniętego wcześniej poziomu.

W 1961 roku ukazało się Memorandum Schausa, określające cele polityki transportowej WE:

- eliminacja barier uniemożliwiających stworzenie jednolitego wspólnego rynku transportowego,
- swobodny przepływ usług transportowych na obszarze WE,
- wspólna organizacja transportu [14].

Dokument ten stanowił punkt wyjścia dla dokumentu z 1962 r. „Program działań w zakresie wspólnej polityki transportowej” (V/COM/62/88 final), będącego pierwszym programem w zakresie transportu. Podstawowym celem tego programu było utworzenie takiego systemu transportowego na terenie Wspólnoty, w którym zapanuje wolna i uczciwa konkurencja oraz optymalny podział zadań przewozowych. Według założeń programu, konkurencja miała być wolna, ale równocześnie podlegać kontroli, wszyscy użytkownicy powinni mieć wolny wybór środka transportu, władze powinny równo traktować gałęzie transportu i przewoźników, dyskryminacja miała być wykluczona. Przedsiębiorstwa transportowe powinny być niezależne finansowo i handlowo. Powinny być koordynowane wszelkie inwestycje w zakresie infrastruktury [21].

Należy podkreślić, że sytuacja polityczna w Europie w drugiej połowie XX w. była niejednolita. Część krajów Europy Środkowo-Wschodniej znajdowała się pod wpływem Związku Radzieckiego i realizowała jego socjalistyczne idee. Cele polityki transportu kolejowego w krajach socjalistycznych i kapitalistycznych różniły się. Polityka transportowa państw socjalistycznych koncentrowała się na:

- 1) zaspokajaniu kolejowych potrzeb przewozowych, przy jak najmniejszych kosztach,
- 2) dostosowaniu zdolności przewozowej do zgłaszanych potrzeb,
- 3) oddziaływaniu transportu kolejowego na rozwój innych działów gospodarki narodowej,

- 4) przystosowaniu transportu kolejowego do celów obronnych państwa,
- 5) pełnieniu przez transport kolejowy funkcji usługowej w stosunku do działalności produkcyjnej (kolej miała stanowić przedłużenie procesu produkcyjnego – od producenta do konsumenta),
- 6) racjonalnej gospodarce środkami materiałowymi i siłą roboczą,
- 7) powiązaniu transportu kolejowego z innymi działami gospodarki, przede wszystkim z:
  - przemysłem ciężkim zaopatrującym kolej w tabor i infrastrukturę,
  - górnictwem i energetycznym zaopatrującym kolej w paliwo i energię elektryczną,
  - budowlanym dostarczającym materiałów budowlanych do budowy linii kolejowych [20].

Zgodnie z założeniami gospodarki socjalistycznej należało dążyć do racjonalnego wykorzystania poszczególnych gałęzi transportu. Poszczególne gałęzie transportu miały przydzielone określone zadania, role i funkcje, co prowadziło do wyeliminowania konkurencji międzygałęziowej. Deklarowanym celem polityki transportowej było optymalne wykorzystanie zdolności przewozowej przy istniejących urządzeniach transportowych. Nowe inwestycje miały powstawać tam, gdzie można było uzyskać największe efekty. Przewoźnicy powinni współpracować z klientami tak, aby w pełni zaspokoić ich potrzeby transportowe. Tworzenie systemu kolejowego wynikało z prowadzenia takiej gospodarki, w której jedność planu gospodarczego była także jednością działalności transportowej, a wszystkie gałęzie transportu były podporządkowane ogólnopanstwowemu planowi.

W państwach kapitalistycznych nie było żadnych regulacji, które uniemożliwiałyby konkurencję międzygałęziową w transporcie, dlatego rozwijała się ona dość swobodnie. Władza strzegła ustalonego w transporcie kolejowym porządku i zasad uczciwej konkurencji między przewoźnikami, ale nie ingerowała w zasady działania przedsiębiorstw i ich warunki ekonomiczne oraz skutki prowadzonej przez nie polityki. W takiej sytuacji istnieje ryzyko, że interesy indywidualnych przedsiębiorstw kapitalistycznych utrudniają realizację koncepcji jednolitego systemu kolejowego<sup>5</sup>, a słabe przedsiębiorstwa są przejmowane przez monopole lub zmuszane do zawierania porozumień o współpracy przewozowej. Obowiązkiem państwa jest przeciwdziałanie takim praktykom.

Mimo wymienionych mechanizmów, w obu systemach politycznych kolej systematycznie traciła swoją pozycję na rzecz transportu samochodowego. Od początku lat 70. aż do końca lat 80. XX wieku, w transporcie kolejowym panowała stagnacja, brakowało środków na inwestycje i modernizacje, zwłaszcza w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, przez co dystans techniczny, technologiczny i organizacyjny w stosunku do kolei

---

<sup>5</sup> Taka sytuacja miała miejsce w rozdrobnionej Rzeszy Niemieckiej, gdzie właściciele pierwszych linii kolejowych w Saksonii i Bawarii byli przeciwni łączeniu ich z liniami w Prusach. PKP sprzeciwiało się koncesjonowaniu linii autobusowych, jeśli mogły one zagrażać przewozom kolejowym.

zachodnioeuropejskich stale się powiększał. Pomimo, że w porównaniu z rokiem 1955 przewozy ładunków wzrosły czterokrotnie, a pasażerskie – dziesięciokrotnie, do końca lat 80. ubiegłego stulecia udział kolei w przewozach ładunków zmniejszył się z 85% do 30%, a w przewozach pasażerskich z 80% aż do 10% [22].

Ponieważ zapisy traktatu założycielskiego nie precyzowały zakresu działań niezbędnych do realizacji zawartych w nim zamierzeń ani nie zawierały schematu postępowania w zakresie polityki transportowej, działania WE do 1967 r. koncentrowały się głównie na eliminowaniu barier na granicach między państwami należącymi do Wspólnoty oraz na promowaniu wolnej konkurencji. Możliwości oferowania usług transportowych przez przewoźnika danego kraju w innym kraju były ograniczone i na poprawie tej sytuacji skoncentrowała się polityka WE.

W 1973 r. Komisja Europejska wydała nowy program działań „Rozwój wspólnej polityki transportowej” (COM (73) 850 final). W tym programie, uwzględniającym transport lotniczy i morski, położono nacisk na rozwój sieci transportowej i integrację systemów transportowych poszczególnych państw oraz na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z budową, rozbudową i modernizacją infrastruktury. Realizacja tego celu wymagała jednak zaangażowania całej Wspólnoty w przygotowanie odpowiednich planów i organizację rynku transportowego, a następnie w rozwój sieci transportowej zgodnie z tymi planami. Konieczne stało się zdefiniowanie roli kolei w systemie transportowym Europy i rozwiązanie problemów dotyczących finansowania kolei, m.in. stworzenia systemu rozliczania kosztów za korzystanie z infrastruktury [6].

Po ogłoszeniu programu z 1973 r., w polityce transportowej nie podjęto żadnych kroków aż do 1982 r. Mogło to wynikać z faktu, że omówione dokumenty formułowały jedynie ogólne zamierzenia WE w zakresie polityki transportowej, w tym transportu kolejowego, nie zawierały natomiast precyzyjnego zakresu koniecznych działań do osiągnięcia tych celów. Zabrakło schematu postępowania i przydziału konkretnych zadań poszczególnym państwom, nie powstał jednolity program realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Zaniedbano też aspekt instytucjonalny – nie powołano żadnej instytucji wyposażonej w odpowiednie kompetencje do koordynacji wdrażania zaleceń w dziedzinie transportu. W 1978 r. Parlament Europejski zagroził Radzie Ministrów, że zaskarży tę sytuację do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Dopiero w 1981 r. Rada ogłosiła Rezolucję zawierającą 10 punktów odnoszących się do programu z 1973 r. Rezolucja zawierała takie cele WE jak:

- poprawa sytuacji w transporcie kolejowym,
- dalsze działania prowadzące do harmonizacji zasad i warunków konkurencji w transporcie,
- podjęcie konkretnych działań w zakresie inwestycji infrastrukturalnych,
- wspieranie rozwoju transportu kombinowanego,
- usprawnienie odpraw granicznych,

- poprawa funkcjonowania rynku transportowego w przewozach międzynarodowych,
- poprawa wydajności i bezpieczeństwa w transporcie,
- poprawa warunków socjalnych w transporcie,
- rozwiązanie problemów związanych z wykonywaniem przewozów na terytorium WE przez państwa spoza WE [13].

Wobec braku jakichkolwiek postępów w realizacji polityki transportowej przez WE, Parlament Europejski złożył skargę do Trybunału Sprawiedliwości. W 1985 r. Trybunał wydał orzeczenie, w którym stwierdził naruszenie przez Radę postanowień Traktatu Rzymskiego w kwestii zapewnienia wolności świadczenia usług w transporcie międzynarodowym i określenia warunków wykonywania przewozów na terenie WE przez przewoźników spoza WE. Natychmiast po wydaniu orzeczenia, Rada opracowała „Master Plan”, w którym zapowiadała utworzenie do końca 1992 r. zliberalizowanego rynku transportowego i wyeliminowanie wszelkich działań zakłócających lub mogących zakłócać konkurencję w transporcie [14]. W 1982 r. w budżecie WE ustanowiono fundusz na transportowe inwestycje infrastrukturalne w wysokości 10 mln ECU [1]. Celem ustanowienia tego funduszu była poprawa infrastruktury transportu i harmonizacja ustawodawstwa w zakresie transportu w państwach WE. Innym celem stała się poprawa bezpieczeństwa w transporcie i redukcja kosztów. Wszystkie działania w dziedzinie infrastruktury transportu miały być koordynowane przez WE.

Znaczącym krokiem w kierunku integracji europejskiej był uchwalony w 1986 r. „Jednolity Akt Europejski”, w którym ponownie zdefiniowano cele współpracy między państwami członkowskimi ze względu na poszerzanie się WE i jej rozwój terytorialny. Na treść „Jednolitego Aktu Europejskiego” znaczny wpływ wywarła ogłoszona rok wcześniej „Biała Księga” dotycząca realizacji rynku wewnętrznego [3]. Był to pierwszy dokument, który jasno formułował istotne i logiczne efekty wspólnego rynku, podając konkretny plan działania i tym różnił się od poprzednich opracowań unijnych.

„Jednolity Akt Europejski” miał na celu otworenie rynku transportowego i stworzenie możliwości swobodnego przemieszczania pasażerów i towarów na terenie UE oraz zapowiadał utworzenie jednolitego rynku do 31.12.1992 r. [15]. Jak się okazało, największe trudności wystąpiły w transporcie kolejowym, ponieważ każdy kraj członkowski miał swój własny system kolejowy, z odmiennością różnych elementów (m.in. szerokość torów, wymagania dotyczące budowy i eksploatacji taboru, standardy jakościowe dotyczące infrastruktury). Należało je ujednoczyć i stworzyć wspólny europejski rynek transportu kolejowego. Z zamiaru otworenia rynku transportowego i stworzenia warunków swobodnego przepływu osób i towarów wyniknęły następujące cele:

- zapewnienie zgodności infrastruktury i taboru w poszczególnych krajach, czyli interoperacyjność kolei,
- oddzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej,

- rewitalizacja kolei przez poprawę efektywności funkcjonowania tej gałęzi transportu i wzrost jej konkurencyjności,
- podniesienie poziomu świadczonych usług i obniżenie cen przewozów.

Zamierzeniem WE była ponadto wolność świadczenia usług i eliminacja zakłóceń w konkurencji.

W 1987 r. Europejski Komitet Ekonomiczny i Społeczny<sup>6</sup> wydał opinię nt. prowadzenia wspólnej polityki kolejowej. Według Komitetu, główna odpowiedzialność za prowadzenie tej polityki miała spoczywać na przedsiębiorstwach kolejowych. Zarazem podjęto ostateczne decyzje co do sieci kolei dużych prędkości, powstały pierwsze projekty obejmujące budowę nowych linii, rozbudowanie linii istniejących i przystosowanie ich do prędkości 300 km/h.

W 1988 r. Komisja Europejska wystąpiła do państw członkowskich, a właściwie do zarządców przedsiębiorstw kolejowych, z prośbą o podjęcie wszelkich działań zmierzających do zacieśnienia współpracy w kwestii ujednolicania rynku kolejowego. Europa miała się stać jednym rynkiem przy ścisłej współpracy organizacji i przedsiębiorstw kolejowych. Należało także zdefiniować rolę kolei na rynku transportowym. Od tego roku państwa członkowskie co 2 lata miały przedstawiać Komisji Europejskiej raport w sprawie polityki transportu kolejowego [14]. W obszarze kolei, nie tylko w państwach członkowskich WE, zaczęły być widoczne efekty podejmowanych działań: uruchomiono kilka nowych relacji przewozu ładunków lepszych jakościowo od dotychczasowych, polepszone system informowania podróżnych, usprawniono odprawy graniczne, zaczął kursować pociąg *Euro-City* o wysokim standardzie jazdy.

Europejskie przedsiębiorstwa kolejowe zostały zobowiązane do zanalizowania i przedstawienia przeszkód stojących na drodze do zacieśniania współpracy w zakresie transportu kolejowego. W europejskiej polityce kolejowej nadal pierwsze miejsce zajmowały kwestie związane z definiowaniem i eliminowaniem zakłóceń w konkurencji między różnymi gałęziami transportu, a następnie określanie przejrzystych relacji między rządami i przedsiębiorstwami kolejowymi, promowanie transportowej współpracy międzygałęziowej i rozwój infrastruktury kolejowej [14]. Kolejne raporty Komisji miały badać stopień wykonalności tych zadań oraz sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw kolejowych.

Już pod koniec lat 80. XX w. dostrzeżono konieczność prywatyzacji i restrukturyzacji transportu kolejowego. Do tej pory przedsiębiorstwa kolejowe i cały ich majątek należały do państwa, przez co nie miały samodzielności w podejmowaniu jakichkol-

---

<sup>6</sup> Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) – organ doradczy reprezentujący grupy społeczne stanowiące zorganizowane społeczeństwo obywatelskie: pracodawców, związki zawodowe, rolników, konsumentów i inne grupy interesu. Komitet przedstawia ich opinie i broni interesów w debatach politycznych z Komisją Europejską, Radą Ministrów i Parlamentem Europejskim. Stanowi pomost między Unią a obywatelami. Wszystkie decyzje dotyczące polityki gospodarczej i społecznej wymagają konsultacji z EKES. Komitet może wydawać opinie z własnej inicjatywy lub na wniosek innych instytucji UE.

wiek decyzji dotyczących swojej działalności i funkcjonowania transportu kolejowego. Ta sytuacja pociągała za sobą brak motywacji do zwiększania efektywności. Status przedsiębiorstwa państwowego powodował, że kolej europejska nie była w stanie funkcjonować na wolnym i otwartym rynku transportowym. Nie ułatwiał tej sytuacji fakt coraz większego udziału w przewozach transportu samochodowego. Od początku lat 90. XX w. UE starała się zatrzymać tę tendencję i doprowadzić do ponownego wzrostu roli transportu kolejowego. Dostrzeżono, że kolej musi się stać konkurencyjna wobec innych przewoźników, a to wymagało gruntownych zmian w organizacji przedsiębiorstw kolejowych. Należało ustalić przejrzyste stosunki finansowe między państwem a kolejami w różnych sferach: budowy, modernizacji, rozbudowy infrastruktury, polityki taryfowej. Dotychczasowa polityka nie uwzględniała tych kwestii, co powodowało duże trudności w finansowaniu tych przedsiębiorstw.

Otwieranie rynku transportowego zapoczątkowała Dyrektywa 91/440/WE w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych [8], często uważana za formalną podstawę liberalizacji przewozów kolejowych. Dyrektywa miała na celu skłonienie państw członkowskich do podjęcia działań ułatwiających adaptację kolei do potrzeb wspólnego rynku i zwiększenie jej efektywności. Środkami do osiągnięcia tego celu miało być zapewnienie niezależności zarządzania przedsiębiorstwami kolejowymi, oddzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej, zapewnienie wszystkim przewoźnikom funkcjonującym w krajach członkowskich dostępu do infrastruktury. Zgodnie z wytycznymi tej dyrektywy, w Europie rozpoczął się także proces restrukturyzacji przedsiębiorstw kolejowych pod względem organizacyjnym i finansowym w celu zorientowania ich na rynek i klienta.

Następnym krokiem było opracowanie w 1992 r. Białej Księgi „Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej. Globalne podejście do systemu zrównoważonego przemieszczania” (COM (92) 494 final). Ponownie wyekspozowano zamiar otwarcia rynku transportowego i zdefiniowano następujące cele:

- umocnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- wspieranie konkurencji,
- osiągnięcie równowagi gałęziowej w transporcie i odwrócenie niekorzystnej tendencji wzrostu udziału w przewozach transportu samochodowego i lotniczego (był to priorytet WE),
- rozwój sieci transportowej w celu wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej,
- ochrona środowiska naturalnego – stabilizacja emisji zanieczyszczeń powodowanych przez transport, ustalenie i kontrola przestrzegania ścisłych standardów technicznych w tym zakresie,
- opracowanie nowych standardów uwzględniających potrzeby państw kandydujących do wejścia do UE i zasad współpracy z tymi państwami,
- bezpieczeństwo w transporcie [4].

Dokument ten wprowadził nowe zasady w wytyczaniu celów, tzn. zawierał aspekt społeczny – uwzględnienie potrzeb społecznych oraz aspekt ekologiczny – ochrona środowiska naturalnego. Jednak struktura gałęziowa nadal pozostawała niekorzystna dla kolei.

Zapoczątkowany w 1991 r. proces legislacyjny mający regulować rynek kolejowy, zaowocował w 1995 r. wydaniem kolejnych dwóch dyrektyw: 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym [9] oraz dyrektywy 95/19/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę [10]. Celem tych dyrektyw były dalsze prace nad liberalizacją rynku kolejowego i doprecyzowanie sposobu udostępniania na nowych zasadach, infrastruktury kolejowej użytkownikom.

W 1996 r. wydano Dyrektywę 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości [11]. Zawierała ona pierwsze regulacje zmierzające do harmonizacji technicznej europejskiego systemu kolejowego. W tym samym roku Komisja Europejska opracowała kolejną Białą Księgę (*White paper: A strategy for revitalising the community's railways*, 30.07.1996), która jako główny cel polityki transportu kolejowego wymieniała rewitalizację kolei przez:

- polepszenie jakości usług kolejowych i zwiększenie atrakcyjności tego sektora dla użytkowników,
- zwiększenie roli kolei w systemie transportowym Europy,
- restrukturyzację przedsiębiorstw kolejowych,
- harmonizację techniczną [25].

## **7. POLITYKA UE W ZAKRESIE TRANSPORTU KOLEJOWEGO NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU**

Dla polityki transportu kolejowego UE ważny był rok 2001 na początku XXI wieku. W dniu 15.03.2001 r. opublikowano trzy dyrektywy stanowiące I pakiet kolejowy<sup>14</sup>. Celem wprowadzenia tych aktów prawnych było przede wszystkim otwarcie od 1.01.2007 r. rynku dla europejskich towarowych przewoźników kolejowych. Oznacza to, że wszystkie przedsiębiorstwa wykonujące przewozy towarowe i posiadające licencję wydaną w którymkolwiek państwie członkowskim UE, mogą korzystać z infrastruktury kolejowej na równych i nie dyskryminujących zasadach.

Prawie jednocześnie – 19.03.2001 r., została wydana Dyrektywa 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych [12], sta-

<sup>14</sup> I pakiet kolejowy stanowią następujące akty prawne UE: Dyrektywa 2001/12/WE rozszerzająca Dyrektywę 91/440/WE, Dyrektywa 2001/13/WE rozszerzająca Dyrektywę 95/18/WE, Dyrektywa 2001/14/WE rozszerzająca Dyrektywę 95/19/WE.

nowiącą podstawę do dalszych prac w zakresie harmonizacji technicznej, umożliwiającej wprowadzenie pełnej interoperacyjności sieci kolejowej w Europie.

We wrześniu 2001 r. opublikowano kolejną Białą Księgę „Europejska polityka transportowa 2010: czas na decyzje”. UE postawiła sobie za cel zmniejszenie roli transportu samochodowego, a zwiększenie roli transportu kolejowego, czyli zmiany w podziale gałęziowym rynku transportowego przez kontrolowaną konkurencję. Aby to osiągnąć, konieczne jest wprowadzenie interoperacyjności sieci kolejowej i dostosowanie do niej infrastruktur kolejowych poszczególnych państw członkowskich, podniesienie poziomu usług, usunięcie barier technicznych i prawnych faworyzujących istniejące przedsiębiorstwa i opóźniających wejście nowych operatorów oraz zapewnienie bezpieczeństwa w transporcie kolejowym [5].

Wskutek prac podjętych na podstawie wytycznych zawartych w Białej Księdze z 2001 r., w dniu 22.04.2004 r. przyjęto II pakiet kolejowy<sup>8</sup>. Celem uchwalenia aktów prawnych wchodzących w skład tego pakietu było: pełne otwarcie rynku kolejowego dla przewozów towarowych (wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe założone w UE i posiadające koncesję miały otrzymać dostęp do sieci kolejowej międzynarodowej), usunięcie przeszkód występujących w transgranicznych usługach kolejowych, utworzenie Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA) jako technicznego wsparcia dla interoperacyjności i bezpieczeństwa kolei, ustanowienie wspólnych zasad bezpieczeństwa w transporcie kolejowym w celu podniesienia poziomu tego bezpieczeństwa (m.in. określenie procedury wzajemnej akceptacji i certyfikacji taboru kolejowego, badania przyczyn poważnych wypadków kolejowych).

W czerwcu 2006 r. Komisja Europejska opracowała dokument, w którym znalazła się redefinicja celów polityki transportowej zawartych w Białej Księdze z 2001 r. Polityka powinna mieć na celu: podnoszenie poziomu mobilności i bezpieczeństwa w transporcie, ochronę środowiska, tworzenie i wdrażanie innowacji oraz na uczestnictwo UE w organizacjach międzynarodowych. W zakresie transportu kolejowego dokument podkreślał konieczność konkurencji i otwarcia rynku kolejowego, koordynacji działań związanych z wdrażaniem prawa wspólnotowego do prawa krajowego, ścisłej współpracy w celu usuwania barier technicznych i eksploatacyjnych uniemożliwiających wprowadzenie interoperacyjności kolei, monitoringu rynku kolejowego, poprawy jakości usług i zapewnienia podstawowych praw pasażerom [17].

W grudniu 2007 r. opublikowano kolejne cztery akty prawne, wchodzące w skład III pakietu kolejowego<sup>9</sup>. Głównym celem wydania tych regulacji prawnych jest otwar-

<sup>8</sup> II pakiet kolejowy stanowią następujące akty prawne UE: Dyrektywa 2004/50/WE zmieniająca Dyrektywę 96/48/WE i Dyrektywę 2001/16/WE, Dyrektywa 2004/51/WE zmieniająca Dyrektywę 91/440/WE, Dyrektywa 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych zmieniająca Dyrektywę 95/18/WE i Dyrektywę 2001/14/WE oraz Rozporządzenie nr 881/2004 w sprawie ustanowienia ERA.

<sup>9</sup> III pakiet kolejowy stanowią następujące akty prawne UE: Dyrektywa 2007/58/WE zmieniająca Dyrektywę 91/440/WE i Dyrektywę 2001/14/WE, Dyrektywa 2007/59, Rozporządzenie 1370/2007 i Rozporządzenie 1371/2007.



cie od 1.01.2010 r. kolejowego rynku przewozów pasażerskich, a ponadto określenie działań w sektorze publicznego transportu pasażerskiego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, ujednoczenia sposobu nadawania uprawnień maszynistom prowadzącym pociągi na terytorium WE oraz określenia praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym.

Podsumowując, można powiedzieć, że podstawą realizacji obecnej polityki transportu kolejowego UE w zakresie jego funkcjonowania i rozwoju są wymienione dyrektywy i rozporządzenia, wydane na podstawie różnych dokumentów unijnych<sup>10</sup>. Jako cele europejskiej polityki transportu kolejowego można wymienić:

- wprowadzenie interoperacyjności systemów kolejowych poszczególnych państw członkowskich i utworzenie jednolitego europejskiego systemu kolejowego; wiąże się to z wyrównaniem poziomu infrastruktury nowych państw członkowskich w stosunku do państw będących już w UE,
- rozwój infrastruktury przez dofinansowanie z budżetu UE, budżetów narodowych i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych czy wręcz peryferyjnych,
- budowę linii dużych prędkości,
- wzrost efektywności i konkurencyjności przedsiębiorstw kolejowych; przesunięcie akcentu z przewozów transportem drogowym na przewozy koleją,
- racjonalizację kosztów generowanych przez kolej,
- liberalizację i pełne otwarcie rynków usług pasażerskich i towarowych,
- przystępność cenową przejazdów pasażerskich,
- ciągłą poprawę jakości usług,
- prowadzenie badań naukowych służących rozwojowi nowych technik i technologii w celu podniesienia poziomu interoperacyjności,
- wzrost przewozów kolejowych kosztem transportu samochodowego w celu zlikwidowania wąskich gardeł i rozładowania korków w dużych aglomeracjach miejskich.

Aby osiągnąć te cele, UE dynamicznie działa na rzecz poprawy konkurencyjności transportu kolejowego i zrównoważenia udziału poszczególnych gałęzi transportu. Nie jest to łatwe z uwagi na miażdżącą przewagę w przewozach, szczególnie towarowych, transportu samochodowego. Mimo wzrostu wielkości przewozów kolejowych pasażerskich i towarowych, udział transportu kolejowego w rynku stale maleje. W krajach należących do dawnej piętnastki UE udział transportu kolejowego w rynku przewozów pasażerskich spadł z 10% do około 6%, a w krajach, które przystąpiły do UE w 2004 r. do

<sup>10</sup> M.in. Biała Księga z 1992 r., Zielona Księga z 1995 r., „Ku sprawiedliwemu i efektywnemu stanowiению cen w transporcie”, Biała Księga z 1998 r., „Sprawiedliwe opłaty za użytkowanie infrastruktury, Biała Księga z 2001 r., „Europejska polityka transportowa 2010: Czas na decyzje”, Dyrektywa 2001/14/WE o opłatach za infrastrukturę kolejową, Recenzja Białej Księgi z 2001 r. *Keep Europe Moving* z 2006.

około 8% [7]. W porównaniu z danymi z końca lat 80. XX w., kiedy udział ten wynosił 10%, jest to dalszy spadek rzędu 2–4%.

Szansą na powstrzymanie tendencji spadkowej udziału kolei w rynku przewozów pasażerskich mogą być pociągi dużych prędkości. Coraz bardziej uwidacznia się wzrastające zainteresowanie tymi liniami w podróżach międzyaglomeracyjnych, przy jednoczesnym zmniejszaniu się przewozów pociągami klasycznymi. W latach 1990–2004 przewozy realizowane szybkimi pociągami zwiększyły się pięciokrotnie [7].

## 8. PODSUMOWANIE

Polityka w zakresie transportu kolejowego kształtowała się przez prawie dwa stulecia pod wpływem sytuacji polityczno-gospodarczej w Europie. Sytuacja ta wciąż się zmieniała, a wraz z nią cele i sposoby ich realizacji. Stosunek władz do polityki transportu kolejowego kształtował się różnie w różnych krajach, w zależności od ich rozwoju gospodarczego i roli kolei w tym rozwoju, od postępu technicznego i technologicznego w danym kraju, od autorytetu władzy i posiadanego przez nią wpływu na realizację swoich decyzji.

W początkowym okresie funkcjonowania kolei nie było polityki transportowej państwa. Dominowała swobodna działalność prywatnych przedsiębiorstw kolejowych, które przez inwestycje kolejowe realizowały własny cel – jak największy zysk. Stopniowo państwa zaczęły dostrzegać znaczenie transportu kolejowego i pojawiła się ingerencja w tej dziedzinie – udzielanie koncesji, kontrola taryfowa, etatyzm, protekcjonizm. Wielkie i kosztowne przedsięwzięcia infrastrukturalne (drogi kolejowe, mosty, dworce) oraz kwestie związane z ewentualnym wywłaszczeniem gruntów mogło uregulować jedynie państwo, co spowodowało powstanie polityki w dziedzinie transportu kolejowego.

Transport od zawsze był ściśle powiązany z gospodarką, obsługiwał handel wewnętrzny i międzynarodowy, bez niego nie mógł rozwijać się przemysł, rolnictwo, a także i inne działy gospodarki. Ważną gałęzią transportu stał się transport kolejowy, który mógł przewozić masowo towary na duże odległości i ze stosunkowo dużą prędkością. Ze względu na wzrost mobilności społeczeństwa, zwłaszcza w dwudziestoleciu międzywojennym i po II wojnie światowej, transport kolejowy zyskał też duże znaczenie społeczne.

Podczas obu wojen światowych transport kolejowy miał do spełnienia jeden podstawowy cel o charakterze militarnym – dowożenie na front żołnierzy i zaopatrzenie ich w żywność i sprzęt wojskowy. Był ogromnym ułatwieniem dla wszystkich walczących państw i znakomicie wypełniał swoje zadania. Po zakończeniu działań wojennych polityka transportowa państw skoncentrowała się na odbudowie kolei. Po II wojnie światowej rozpoczął się intensywny proces unowocześniania transportu kolejowego i zwiększania jego prędkości. W zasadzie można powiedzieć, że proces ten trwa do dzisiaj.

Sytuacja polityczna i gospodarcza po II wojnie światowej podzieliła Europę na dwie części: Zachodnią i Środkowo-Wschodnią. W latach 50. XX w. państwa zachodnioeuropejskie, w których panowała swoboda gospodarcza i rozwijała się wolna konkurencja, stały się inicjatorami powstania Wspólnoty Europejskiej i od tej pory ich polityka w zakresie transportu kolejowego była realizowana w ramach tego ponadnarodowego ugrupowania. Państwa z drugiej grupy znalazły się w strefie wpływów Związku Radzieckiego i realizowały politykę dotyczącą kolejnictwa zgodnie z tezami gospodarki centralnie planowanej.

Za początek wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie transportu kolejowego można uznać rok 1957. Od tego momentu do czasów obecnych, w polityce tej można wyróżnić kilka etapów i zadań:

**Etap I** (lata 1957–1969)

- powstawanie wspólnej polityki transportowej – kształtują się zasady tej polityki, uwidaczniają dążenia WE do utworzenia wspólnego rynku transportowego oraz sposoby i możliwości jego osiągnięcia.

**Etap II** (lata 70.)

- nacisk na poprawę stanu infrastruktury transportowej, jej finansowanie i koordynacja inwestycji w tym zakresie.

**Etap III** (lata 80.)

- ujednoczenie standardów technicznych infrastruktury i taboru kolejowego w państwach członkowskich oraz państwach trzecich (interoperacyjność kolei), intensyfikacja działań związanych z utworzeniem jednolitego wewnętrznego rynku transportowego.

**Etap IV** (lata 90.)

- poszerzenie zakresu polityki transportowej o zrównoważony rozwój, kwestie bezpieczeństwa, liberalizacja i deregulacja rynku kolejowego, restrukturyzacja przedsiębiorstw kolejowych, interoperacyjność, duże prędkości.

**Etap V** (pierwsze dziesięciolecie XXI wieku)

- dalsze prace nad interoperacyjnością, dużymi prędkościami i wysokim standardem usług.

Od pierwszego sformułowania polityki transportowej WE, podstawowym celem było otwarcie rynku transportowego. Miało ono nastąpić 1 stycznia 1993 r. Udało się to, ale nie w odniesieniu do transportu kolejowego. Do roku 1969 uregulowano następujące kwestie:

- stworzono procedury konsultacyjne związane z zagadnieniami polityki transportu kolejowego poszczególnych krajów,
- zgodnie z art. 79 Traktatu Rzymskiego wprowadzono zasady odnoszące się do dyskryminacji w transporcie kolejowym – zakazano stosowania przez przewoźników różnych stawek i warunków transportu dla tych samych towarów na tych

- samych połączeniach przewozowych ze względu na kraj pochodzenia lub przeznaczenia przewożonych towarów,
- wprowadzono zasady konkurencji w transporcie,
  - wypracowano sposoby reform strukturalnych w transporcie kolejowym,
  - wprowadzono nowy system alokacji kosztów infrastrukturalnych [14].

Realizacja zamierzeń w drugiej połowie XX w. przebiegała bardzo wolno, czego przyczyną był brak jednomyślności państw członkowskich w kwestii tworzenia jednolitego, zharmonizowanego rynku transportowego. Różne, a często sprzeczne interesy poszczególnych państw były główną przyczyną stagnacji w realizacji celów tego okresu. Część państw faworyzowała rozwój kolei, a część popierała liberalizację rynku transportowego w celu zwiększenia roli transportu samochodowego. Ponadto współpraca między poszczególnymi krajami była niewystarczająca. Opóźnienia w realizacji zamierzeń wynikały też z braku koordynacji działań na szczeblu unijnym. Tymczasem sytuacja w transporcie kolejowym cały czas się pogarszała. W latach 80. ubiegłego stulecia wiele krajów, w tym Polska, zdecydowało się na zamykanie odcinków o najmniejszym natężeniu ruchu. W Polsce ucierpiały zwłaszcza koleje wąskotorowe. Zwiększyło się natomiast tempo elektryfikacji.

Coraz silniejsze głosy pojawiały się za ochroną środowiska. W końcu lat 80. XX w. pojawiła się koncepcja zrównoważonego rozwoju, zdefiniowana jako zaspokajanie bieżących potrzeb człowieka w taki sposób, by nie zmniejszać szans przyszłych pokoleń na zaspokajanie ich potrzeb. Główne postulaty tej koncepcji to ochrona środowiska, racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi, wzrost gospodarczy, rozwój społeczny. Od tej pory rozwój i funkcjonowanie transportu kolejowego miały się odbywać zgodnie z tą koncepcją, a UE miała nad tym czuwać.

W tym okresie konkurowały ze sobą dwie koncepcje tworzenia jednolitego rynku transportowego [23]:

- 1) regulacja warunków konkurencji wewnątrzgałęziowej i międzygałęziowej transportu WE; za tą koncepcją optowały kraje, w których był duży zakres interwencji państwa w sferę rozwoju infrastruktury transportu – Niemcy, Francja, Włochy; ponieważ w krajach tych kolej odgrywała największą rolę, ich polityka była ukierunkowana przede wszystkim na ochronę interesów tej gałęzi transportu przed transportem samochodowym; regulacja taka jest możliwa, jeśli warunki konkurencji są zharmonizowane, tzn. istnieją normy techniczne, zasady wydawania licencji i zakładania przedsiębiorstw, system podatkowy i przepisy socjalne;
- 2) liberalizacja rynku transportowego – gwarancja swobody wykonywania usług transportowych na terenie całej UE bez względu na kraj i wielkość przedsiębiorstwa; zwolennikami tej koncepcji były: kraje Beneluksu, Dania, Wielka Brytania, Grecja, Irlandia, czyli kraje czerpiące duże zyski z transportu drogowego; liberalizacja powoduje wzmożoną konkurencję między przewoźnikami, co z kolei prowadzi do równych warunków konkurencji; kraje te były zwolennikami rozwoju transportu samochodowego, ponieważ kolej traciła na znaczeniu, a przewozy

kolejowe stale malały<sup>11</sup>; liberalizacja w transporcie kolejowym miała wymusić na nim większą elastyczność i szybkie dostosowanie się do wymagań rynku, co pomogłoby w racjonalnym podziale zadań przewozowych między różne gałęzie transportu i przyczyniłoby się do podniesienia jakości usług.

Obecnie jest realizowana druga koncepcja. UE dąży do stworzenia jednolitego europejskiego rynku kolejowego, do pełnej liberalizacji i deregulacji. Od 01.01.2007 r. nastąpiło otwarcie rynku kolejowego dla obcych przewoźników w zakresie przewozów towarowych. Natomiast otwarcie rynku kolejowych przewozów pasażerskich ma nastąpić od 01.01.2010 r. Można powiedzieć, że cel postawiony przez UE na początku lat 90., czego wyrazem była Dyrektywa 91/440/WE, został prawie osiągnięty.

Zakończono również zapoczątkowany w latach 80. ubiegłego wieku proces restrukturyzacji i prywatyzacji europejskich przedsiębiorstw kolejowych. Realizacja tego celu wymagała głębokich zmian na wszystkich płaszczyznach: organizacyjnej, prawnej, finansowej, socjalnej, co miało doprowadzić do efektywności, konkurencyjności, trwałego uczestnictwa w rynku przewozowym przedsiębiorstw kolejowych. Powyższe zmiany, zgodnie z regulacjami unijnymi, zostały dokonane i powinny stopniowo dawać efekty.

Inny ważny cel polityki transportu kolejowego – interoperacyjność – nie został w pełni osiągnięty. Zapewnienie zgodności infrastruktury i taboru (m.in. jednolita szerokość torów czy uznawanie taboru z jednego kraju w innych krajach) wszystkich państw członkowskich jest przedsięwzięciem niezwykle trudnym pod względem technicznym, organizacyjnym i prawnym, a także kosztownym i czasochłonnym. Kończy się ważny etap realizacji tego celu – prace nad technicznymi specyfikacjami interoperacyjności (TSI).

Jest też pewna grupa celów, które będą stale aktualne w polityce transportu kolejowego. Można do nich zaliczyć: identyfikowanie i eliminowanie barier w funkcjonowaniu wspólnego rynku transportowego, bezpieczeństwo i ochrona środowiska wymagające coraz to nowych regulacji, unowocześnianie taboru i infrastruktury kolejowej czy poprawa jakości usług. Wydaje się, że najtrudniejszym zadaniem będzie osiągnięcie równowagi międzygałęziowej i odwrócenie tendencji wzrostowej udziału transportu samochodowego w rynku przewozów towarowych i pasażerskich na rzecz transportu kolejowego.

Rynek kolejowy jest rynkiem specyficznym. Początkowo był zarządzany przez przedsiębiorstwa prywatne, następnie przez rządy państw, by ponownie dążyć w kierunku prywatyzacji. Niestety brakuje jednolitych zasad inwestowania w infrastrukturę kolejową, co w zależności od kraju, powoduje zróżnicowanie środków na nią przeznaczanych. Polska wypada na tym polu bardzo niekorzystnie. W latach 2000–2003 na inwestycje kolejowe przeznaczono 1,2 mld euro, podczas gdy w Niemczech aż 33 mld

<sup>11</sup> Sądzone, że swobodny rynek samochodowy ograniczy zbędne przebiegi, zatłoczenie dróg się zmniejszy, zwiększy bezpieczeństwo na drogach i ograniczy się zanieczyszczenia do atmosfery; jak wiadomo stało się dokładnie odwrotnie.

euro [18]. Taka sytuacja powoduje niekiedy olbrzymie różnice w jakości świadczonych usług. Tam, gdzie nakłady są duże, infrastruktura umożliwia polepszenie jakości usług i uruchomienie pociągów dużych prędkości.

Jednolity wspólny rynek kolejowy ma zintegrować transport kolejowy wszystkich krajów członkowskich w jeden europejski system kolejowy. Niezbędne są do tego odpowiednie standardy bezpieczeństwa – normy, specyfikacje techniczne, certyfikacja, procedury i schematy postępowania w określonych sytuacjach. Ważnym czynnikiem tej polityki jest ciągłe polepszanie jakości usług przez zwiększenie punktualności, odpowiedzialności i sprawności działania. W oczach użytkowników ma to spowodować wzrost wiarygodności transportu kolejowego.

Proces rozwoju kolei trwa do dzisiaj. Zmieniają się również cele polityki związanej z transportem kolejowym. Dotychczas założone cele w najbliższych latach zostaną być może w pełni osiągnięte, ale wówczas na ich miejsce pojawią się nowe. Postęp techniczny i technologiczny dokonujący się na świecie, stale będzie wymuszał unowocześnianie infrastruktury, taboru i innych urządzeń kolejowych. Priorytetem będzie też zawsze bezpieczeństwo ludzi i ochrona środowiska naturalnego i na udoskonalaniu regulacji w tych obszarach będzie się koncentrowała polityka UE w dziedzinie transportu kolejowego.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bąk T.: *Transport jako przedmiot i czynnik integracji europejskiej*. Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1997.
2. Berezowski S.: *Zarys geografii komunikacji*. Warszawa, PWN, 1979.
3. Biała księga „Realizacja Rynku Wewnętrznego”. Bruksela, 1985 (COM (85) 310 final).
4. Biała księga *Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej. Globalne podejście do systemu zrównoważonego przemieszczania*. Bruksela, 1992 (COM (92) 494 final).
5. Biała księga „Europejska polityka transportowa 2010: czas na decyzje”. Bruksela, 2001 (COM (2001) 370 final).
6. *Commission Communication to the Council: „Progress towards a Common Transport Policy”*. EC Commission, 1973 (COM (73) 850 final).
7. Dyr T., Wełnic P.: *Popyt na rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Unii Europejskiej*. „Technika Transportu Szynowego”. Warszawa, 2007, nr 1–2.
8. Dyrektywa Rady 91/440/EC z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych. Dz.U. L237 z 24.8.1991, s. 25–28. Polskie wydanie specjalne Rozdział 07 Tom 001 P. 341–344.
9. Dyrektywa Rady 95/18/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym. Dz.U. L143 z 27.06.1995, s. 70–74. Polskie wydanie specjalne: Rozdział 07 Tom 002 P. 258–262.

10. Dyrektywa Rady 95/19/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę. Dz.U. z 27.06.1995, s. 75.
11. Dyrektywa Rady 96/48/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości. Dz.U. L235 z 17.9.1996, s. 6–24. Polskie wydanie specjalne Rozdział 13 Tom 017 P. 152–170.
12. Dyrektywa 2001/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 19 marca 2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych. Dz.U. L110 z 20.04.2001, s. 1–27. Polskie wydanie specjalne: Rozdział 13 Tom 26 p. 243–269.
13. Erdmenger J.: *The European Community Transport Policy*. Gower, 1983.
14. Grzywacz W., Wojewódzka-Król K., Rydzkowski W.: *Polityka Transportowa*. Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 1994.
15. *Jednolity Akt Europejski*, Luksemburg – Haga, 1986.
16. Kaliński J.: *Historia gospodarcza XIX i XX w.* Warszawa, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, 2008.
17. *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dot. transportu z 2001 r.”* Bruksela, 22.06.2006.
18. Liberadzki B., Mindur L. (red): *Uwarunkowania rozwoju systemu transportowego Polski*. Warszawa – Radom, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, 2007.
19. Mazurek T.: *Budowa kolei*. Warszawa, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, 1964.
20. Michalski Cz.W.: *Ekonomika kolei*. Cz. 1. Warszawa, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, 1973.
21. *Program działań w zakresie wspólnej polityki transportowej*. Bruksela, 1962 (V/COM/62/88 final).
22. Stawrowski R.: *Transport europejski w 1991 r.* „Przegląd Komunikacyjny”. Warszawa, 1992, nr 4.
23. Teichman E.: *Polityka transportowa EWG a interesy narodowe*. „Przegląd Komunikacyjny”. Warszawa, 1989, nr 9.
24. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*. Rzym, 25.03.1957.
25. White paper: *A strategy for revitalising the community’s railways*. Brussels, 1996 (COM (96) 421 final).
26. Wielopolski A.: *Zarys gospodarczych dziejów transportu do roku 1939*. Warszawa, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, 1975.