

Ignacy Góra*, Jan Siudecki**

Wdrożenie filaru technicznego IV pakietu kolejowego

Spis treści

- I. Geneza filaru technicznego IV pakietu kolejowego
- II. Struktura filaru technicznego IV pakietu kolejowego
- III. Preautoryzacja ERTMS
- IV. Zezwolenia na dopuszczenie do obrotu pojazdu kolejowego oraz jednolite certyfikaty bezpieczeństwa
- V. Przegląd przepisów krajowych
- VI. Pozostałe zmiany wprowadzone filarem technicznym IV pakietu kolejowego
- VII. Podsumowanie

Streszczenie

Autorzy analizują najważniejsze zmiany w ramach prawnych sektora kolejowego, które wprowadza filar techniczny IV pakietu kolejowego Unii Europejskiej. Omówione zostają zaktualizowane procedury wydawania zezwoleń na wprowadzenie pojazdu kolejowego do obrotu oraz wydawania certyfikatów bezpieczeństwa. Opisana zostaje także procedura tzw. preautoryzacji ERTMS oraz projekt dotyczący przeglądu krajowych przepisów technicznych i bezpieczeństwa. Przeprowadzona analiza uwzględnia praktyczne doświadczenie autorów uzyskane w ramach współpracy z Agencją Kolejową Unii Europejskiej nad wdrożeniem nowych postanowień filaru technicznego.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; IV pakiet kolejowy; filar techniczny; jednolity certyfikat bezpieczeństwa; zezwolenie na wprowadzenie pojazdu do obrotu; ERTMS; krajowe przepisy techniczne, krajowe przepisy bezpieczeństwa; techniczne specyfikacje interoperacyjności, wspólne metody bezpieczeństwa; Agencja Kolejowa Unii Europejskiej, Urząd Transportu Kolejowego.

JEL: K2

I. Geneza filaru technicznego IV pakietu kolejowego

Promocja kolei jako jednego z bardziej wydajnych i ekologicznych środków transportu stała się elementem polityki transportowej Unii Europejskiej już w 1992 r. wraz z opublikowaniem *Białej Księgi* w sprawie przyszłego rozwoju wspólnej polityki transportowej¹. Od tego czasu instytucje europejskie i państwa członkowskie podejmują szereg działań na rzecz budowy jednolitego, europejskiego rynku kolejowego, który poprawiłby konkurencyjność kolei. Niestety, analizy

* Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

** Dyrektor Departamentu Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności, Urząd Transportu Kolejowego.

¹ COM(1992) 0494.

instytucji unijnych pokazują, że publikacja kolejnych wydań *Białej Księgi* w roku 2001 i 2011 oraz przyjęcie trzech pakietów kolejowych nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Udział kolejowego transportu towarowego w całości towarowego transportu lądowego w Unii Europejskiej w latach 2000–2013 spadł z 19,7 do 17,8%. Dla porównania udział kolejowego transportu towarowego w takich państwach, jak Chiny czy USA stanowi 40% całkowitego wolumenu transportu towarowego². Sytuacja ta powoduje, że mało prawdopodobne staje się osiągnięcie celów europejskiej polityki transportowej określonych w *Białej Księdze* – planie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu. KE zakłada, że do 2030 r. 30% drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km powinno zostać przeniesione na inne środki transportu, np. kolej, natomiast do 2050 r. powinno to być ponad 50%.

Z analiz KE wynika, że w zakresie harmonizacji technicznej poprawę konkurencyjności kolei względem innych gałęzi transportu utrudniają dwa czynniki. Pierwszym z nich są kosztowne i długotrwałe procedury przed krajowymi władzami bezpieczeństwa. Drugim natomiast bariery wejścia na rynek. Szczegółowe omówienie wspomnianych czynników zawarte zostało w raporcie z oceny skutków regulacji filaru technicznego³.

KE oceniła, że procedury wydawania certyfikatów bezpieczeństwa oraz zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych nie doprowadziły do wzajemnej uznawalności tych dokumentów w odpowiednim stopniu, a wręcz doprowadziły do utrudnienia działalności na rynku kolejowym. Okazało się bowiem, że koszt uzyskania dopuszczenia do eksploatacji lokomotywy może wynosić nawet 6 milionów euro i stanowić około 10% kosztów produkcji. W przypadku zamiaru dopuszczenia lokomotywy w trzech państwach członkowskich koszt dopuszczenia wynosiłby już 30% wyprodukowania. Proces ten oceniony został ponadto jako zbyt długotrwały – w niektórych przypadkach dopuszczenie pojazdu do eksploatacji trwało nawet 2 lata. Koszt uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa (wraz z zatrudnieniem zewnętrznego doradcy) dochodził nawet do 70 tys. euro. Sytuacja ta wynikała przede wszystkim z niedostatecznych zasobów krajowych władz bezpieczeństwa – zbyt małej liczby personelu (w 2010 r. w niemieckiej krajowej władzy bezpieczeństwa za kwestie interoperacyjności odpowiedzialnych było 162 pracowników, jednakże w niektórych jedynie jeden pracownik zajmował się tym zagadnieniem) lub braku odpowiednich kompetencji technicznych.

Poza niewydolnymi procedurami, jako przeszkodę dla poprawy konkurencyjności transportu kolejowego KE wskazała bariery wejścia na poszczególne rynki krajowe dla przedsiębiorców działających w innych państwach członkowskich. Bariery te wynikały przede wszystkim ze stosowania szeregu niedostępnych bądź nieprzejrzystych wymagań krajowych, także w obszarach teoretycznie zharmonizowanych przez Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności (TSI). Ponadto problematyczna okazała się rozbieżna transpozycja lub interpretacja przepisów europejskich w poszczególnych państwach członkowskich.

Co więcej, konsultacje rynkowe przeprowadzone przez KE dowiodły, że niejednokrotnie krajowe władze bezpieczeństwa dyskryminowały przedsiębiorców z innych państw członkowskich. Blisko 50% przedstawicieli organizacji reprezentatywnych stwierdziło, że dyskryminacja jest poważnym problemem na europejskim rynku kolejowym. Działania dyskryminacyjne polegają

² Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2016). Rail freight transport in the EU: still not on the right track. Raport, 24 maja.

³ Commission Staff Working Document, SWD(2013) 8 final, Bruksela 30.01.2013 r.

przykładowo na nieuznawaniu certyfikatów bezpieczeństwa w części dotyczącej systemu zarządzania bezpieczeństwem wydanych przez inną krajową władzę bezpieczeństwa (na Węgrzech przez pewien czas operator zasiedziały funkcjonował w ogóle bez certyfikatu bezpieczeństwa, natomiast operatorzy nowo wchodzący na rynek musieli przejść długotrwałą i uciążliwą procedurę sprawdzającą), ale także na narzucaniu nowym operatorom wymagań niewynikających z przepisów prawa, a z wymagań wewnętrznych operatorów zasiedziały. Ponadto, krajowe władze bezpieczeństwa z reguły konsultowały kluczowe decyzje jedynie z niektórymi przedsiębiorcami. Problem ten w dużej mierze wynikał z niewdrożenia wymagań co do niezależności krajowych władz bezpieczeństwa. Chodzi tu po pierwsze, o sytuacje takie, jaka miała miejsce w Polsce, gdzie krajowa władza bezpieczeństwa do końca 2016 r. podlegała ministrowi właściwemu ds. transportu, który jednocześnie wykonuje funkcje właścicielskie nad regulowanymi spółkami. Po drugie, brak niezależności krajowych władz bezpieczeństwa wynikał z angażowania pracowników zasiedziały operatorów lub zarządców infrastruktury jako ekspertów.

Reasumując, KE wskazała, że problemem w rozwoju europejskiego rynku kolejowego są po pierwsze przewlekłe i kosztowne procedury oraz bariery wejścia. Czynnikiami potęgującymi te problemy są: niewydajność krajowych władz bezpieczeństwa, różnorodność krajowych systemów prawnych oraz dyskryminacja nowych operatorów.

II. Struktura filaru technicznego IV pakietu kolejowego

Aby odwrócić niekorzystne trendy, KE już w 2013 r. wystąpiła z inicjatywą przyjęcia czwartego pakietu kolejowego. Na pakiet składa się zestaw aktów prawnych zmierzających z jednej strony do zniesienia barier administracyjnych, chroniących rynki kolejowe państw członkowskich przed konkurencją z innych państw członkowskich (tzw. filar rynkowy lub polityczny), z drugiej zaś – do zunifikowania technicznych wymagań dla kolei (tzw. filar techniczny). Filar techniczny stanowią: dyrektywa 2016/797 z 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 L 138/44, dalej: dyrektywa 2016/797) oraz dyrektywa 2016/798 z 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa systemu kolei (Dz. Urz. UE 2016 L 138/102, dalej: dyrektywa 798) oraz rozporządzenie 2016/796 z 11.5.2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 L 138/1, dalej: rozporządzenie 2016/796). Filar rynkowy wymagał nieco dłuższych negocjacji jednakże ostatecznie przyjęty został w grudniu 2016 r.⁴.

Postanowienia znowelizowanych dyrektyw filaru technicznego powinny zostać wdrożone do porządków prawnych państw członkowskich do 16 czerwca 2019 r. Wyjątkowo termin wdrożenia dyrektyw może zostać przez państwo członkowskie przesunięty o rok. Jednocześnie dyrektywy nie określają, jakimi przesłankami takie przesunięcie może być uzasadnione, co oznacza, że decyzja w tym zakresie została pozostawiona do wyłącznego uznania każdego państwa członkowskiego.

Podstawą filaru technicznego są dwie wyżej wspomniane dyrektywy oraz rozporządzenie. Ustanowienie nowych ram prawnych sektora kolejowego nie kończy się jednak wraz z przyjęciem tych aktów prawodawczych. Wdrożenie przewidzianych rozwiązań wymagać będzie przygotowania

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z 14.12.2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz. Urz. UE 2016 L 352/1); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z 14.12.2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz. Urz. UE 2016 L 354/22); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z 14.12.2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych (Dz. Urz. UE 2016 L 354 /20).

przez Agencję i przyjęcia przez KE wielu dokumentów o charakterze wykonawczym. Chodzi tu nie tylko o istniejące już obowiązki Agencji dotyczące projektowania TSI czy wspólnych metod bezpieczeństwa (CSM), lecz także o nowe zadania, obejmujące przygotowanie:

- 1) aktu wykonawczego określającego szczegółowe cele, zgodnie z którymi powinna odbywać się zmiana lub aktualizacja TSI;
- 2) wzoru deklaracji WE zgodności lub przydatności składników interoperacyjności do stosowania i dokumentów towarzyszących;
- 3) informacji, które mają być zawarte w dokumentacji, która powinna być dołączana do wniosku o niestosowanie jednej lub większej liczby TSI lub ich części, formatu i sposobu przekazywania tej dokumentacji oraz, w stosownych przypadkach, decyzji o niestosowaniu TSI;
- 4) uzgodnień praktycznych na potrzeby zezwoleń na wprowadzenie pojazdu do obrotu oraz praktycznych ustaleń dotyczących procedury certyfikacji;
- 5) doraźnych modułów oceny zgodności pojazdów kolejowych;
- 6) wspólnych specyfikacji dotyczących krajowych rejestrów pojazdów i europejskiego rejestru zezwoleń na wprowadzenie typów pojazdów do obrotu (zmiana polega na tym, że wcześniej Agencja przygotowywała specyfikacje w niewiążącej formie, obecnie specyfikacje przygotowuje KE zgodnie z procedurą sprawdzającą);
- 7) szczegółowych przepisów określających wymogi dla funkcji utrzymania wykonywanej przez warsztaty utrzymaniowe i wymogi dla podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie pojazdów innych niż wagony towarowe;
- 8) struktury sprawozdań z dochodzenia w sprawie wypadków i incydentów.

Obecnie Agencja przygotowuje projekty uzgodnień praktycznych dotyczących wydawania jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa oraz zezwoleń na wprowadzenie pojazdu do obrotu. Uzgodnienia praktyczne będą to projekty aktów wykonawczych określające tryb, wymagania formalne i zasady postępowania w sprawach o wydanie zezwolenia na wprowadzenie pojazdu do obrotu, wydanie jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa i preautoryzacji ERTMS. Opracowane przez Agencję uzgodnienia praktyczne będą podstawą aktów wykonawczych wydanych przez KE (jednakże tylko w sferze zezwoleń dla pojazdów i certyfikacji bezpieczeństwa. Agencja opracowuje też uzgodnienia praktyczne dotyczące preautoryzacji ERTMS, ale dyrektywa 2016/797 nie przewiduje w tym zakresie wydania aktu wykonawczego). Podkreślić przy tym należy, że akty wykonawcze przyjęte na podstawie uzgodnień praktycznych będą regulowały procedurę obowiązującą w sprawach realizowanych przez zarówno Agencję, jak i krajowe władze bezpieczeństwa. Projektowane uzgodnienia praktyczne zostaną szczegółowo omówione w dalszej części niniejszego opracowania.

Ponadto, w związku z tym, że zadania związane z certyfikacją bezpieczeństwa oraz wydawaniem zezwoleń dla pojazdów będą dzielone między państwa członkowskie i Agencję, Agencja jest zobowiązana zawrzeć ze wszystkimi krajowymi władzami ds. bezpieczeństwa porozumienia o współpracy, zgodnie z art. 76 rozporządzenia 2016/796. Porozumienia o współpracy mogą być porozumieniami szczegółowymi lub ramowymi i mogą obejmować więcej niż jeden krajowy organ ds. bezpieczeństwa. Zawierają one szczegółowy opis zadań i warunków dotyczących wymaganych rezultatów, terminów ich realizacji oraz określają sposób podziału opłat wnoszonych przez wnioskodawców między Agencję a krajowe organy ds. bezpieczeństwa. Porozumienia zawierać

mają też postanowienia dotyczące udziału ekspertów krajowych władz bezpieczeństwa w pracach Agencji, zachowania poufności i podejmowania wspólnych kontroli. Na dzień sporządzenia niniejszego opracowania projekt takiego porozumienia nie został jeszcze przygotowany, natomiast powołana została grupa robocza mająca za zadanie opracować wzór takiego porozumienia. Przygotowując wzór porozumienia, grupa robocza opiera się na podobnych rozwiązaniach stosowanych w sektorze lotniczym.

Agencja zamierza też podtrzymać stosowaną dotychczas praktykę opracowywania przewodników w węzłowych kwestiach regulowanych europejskimi aktami wykonawczymi, aby ułatwić ich jednolite rozumienie i stosowanie w poszczególnych państwach członkowskich. Obowiązujące obecnie przewodniki, przygotowane jeszcze z uwzględnieniem stanu prawnego wynikającego z uprzednio obowiązujących dyrektyw, zostaną zaktualizowane po przyjęciu lub znowelizowaniu właściwych aktów wykonawczych przez KE. Podobne przewodniki mają zostać przygotowane przez krajowe władze bezpieczeństwa. Te podręczniki obejmować mają sposób spełnienia wymagań krajowych ocenianych w toku wydawania zezwoleń na wprowadzenie pojazdu do obrotu i jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa i mają być skierowane do wnioskodawców z innych państw członkowskich niż dana krajowa władza bezpieczeństwa

Ważnym narzędziem, służącym sprawnej realizacji przez Agencję jej nowych zadań, ma być system informatyczny zapewniający komunikację między Agencją a wnioskodawcami oraz krajowymi władzami bezpieczeństwa. System ten ma stanowić punkt kompleksowej obsługi (tzw. OSS – One Stop Shop). Art. 12 rozporządzenia 2016/796 określa, że system ten ma działać na potrzeby wydawania jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa, zezwoleń na wprowadzenie pojazdu do obrotu oraz realizacji procedury preautoryzacji ERTMS. Za pośrednictwem OSS składane będą wnioski oraz wszelkie dokumenty w tych sprawach. Wnioskodawca będzie mógł też zapoznać się z etapem prowadzonej sprawy oraz zapadłymi decyzjami. Techniczne i funkcjonalne specyfikacje OSS przygotowywane są w porozumieniu z krajowymi władzami bezpieczeństwa.

Według przygotowywanych specyfikacji OSS ma posiadać wiele dalszych funkcjonalności, powodujących, że będzie to kompleksowe narzędzie pracy dla samej Agencji. System ma bowiem zawierać komponent umożliwiający realizację procesów wewnętrznych Agencji (oceny wniosków, odtworzenia poprzednio dokonanych ocen, obliczania opłat itp.) i integrować jej środowisko informatyczne (aplikacje zarządzania projektami i zasobami), a także prowadzone przez Agencję rejestry: ERATV (Europejski Rejestr Typów Pojazdów Kolejowych) i ERADIS (Europejska Baza Danych o Interoperacyjności i Bezpieczeństwie). System ma także umożliwiać integrację z wewnętrznymi systemami informatycznymi poszczególnych krajowych władz bezpieczeństwa. OSS ma także stanowić źródło informacji udostępnianej publicznie.

OSS ma być gotowy w ograniczonej wersji do realizacji tzw. fazy cieni (chodzi tu o program przygotowujący Agencję do realizacji nowych zadań – eksperci Agencji w jego ramach przyglądają się realizacji zadań przez krajowe władze bezpieczeństwa), w lipcu 2018 r. W wersji końcowej ma być gotowy do działania do 1 stycznia 2019 r. Obecnie stworzone zostało środowisko testowe na potrzeby oceny projektu systemu przez docelowe grupy użytkowników (przedstawiciele krajowych władz bezpieczeństwa oraz rynku).

Wskazać w tym miejscu należy na ważny aspekt wdrażania postanowień filaru technicznego IV pakietu kolejowego, dotyczący możliwości realizacji nowych zadań przez Agencję, które do tej

pory realizowane były przez poszczególne krajowe władze bezpieczeństwa. Agencja przewiduje, że nie będzie w stanie sprostać dodatkowemu obciążeniu pracą oraz, że może nie posiadać odpowiednich kompetencji (zwłaszcza w sferze wiedzy technicznej niezbędnej do oceny wymagań krajowych). Dlatego też Agencja zamierza szeroko korzystać z przepisów rozporządzenia 2016/796 upoważniających ją do korzystania z pomocy zewnętrznych ekspertów. Po szerokich konsultacjach możliwych rozwiązań Agencja postanowiła wdrożyć program „pula ekspertów” (*pool of experts*). Program polegać ma na angażowaniu do realizacji zadań dotyczących wydawania certyfikatów bezpieczeństwa, zezwoleń na wprowadzenie do obrotu pojazdu kolejowego oraz preautoryzacji ERTMS zewnętrznych ekspertów.

Zaplanowane jest korzystanie przede wszystkim z pomocy ekspertów pochodzących z krajowych władz bezpieczeństwa. Ponadto Agencja angażować będzie ekspertów „instytucjonalnych”, a więc podmioty inne niż krajowe władze bezpieczeństwa (np. firmy doradcze) oraz ekspertów niezależnych. W obecnie projektowanych założeniach eksperci nie będą delegowani do Agencji, ale będą angażowani do konkretnego projektu. Dla wspomnianych trzech grup ekspertów mają zostać określone programy uznawania kompetencji (na marginesie zaznaczyć można, że rozwiązanie to budzi sprzeciw niektórych krajowych władz bezpieczeństwa, które uznają, że to do nich powinna należeć decyzja o tym kogo skierować do prac nad projektami Agencji, a Agencja nie powinna poprzez własne programy uznawania kompetencji podważać kompetencji ekspertów z krajowych władz bezpieczeństwa). Warunki udziału ekspertów z krajowych władz bezpieczeństwa mają zostać uregulowane w porozumieniach o współpracy, zawartych na podstawie art. 76 rozporządzenia 2016/796.

Trzeba też zwrócić uwagę, że przepisy filaru technicznego przewidują mechanizmy odwoławcze od decyzji podejmowanych przez Agencję. Zgodnie z art. 55 rozporządzenia 2016/796 odwołania od decyzji Agencji ma rozpatrywać Rada Odwoławcza. Rad Odwoławczych może być wiele (co najmniej jedna). Rada taka może funkcjonować jako stały organ, powoływany na okres 4 lat, ale może być też powołana „w każdym przypadku z osobna”. Pozostaje niejasne czy sformułowanie to odnosi się do każdego przypadku wniesienia odwołania od decyzji, czy do kategorii spraw, jakimi dana Rada miałaby się zajmować. Rady są trzyosobowe (choć istnieje możliwość rozszerzenia ich składu na wniosek samej Rady z uwagi na „charakter odwołania”). W skład każdej wchodzi przewodniczący i dwóch członków. Dla każdego z nich ustanawia się zastępcę na wypadek konfliktu interesów lub nieobecności. Członkowie Rad wybierani są z listy opracowanej przez KE. Odwołanie wnieść można nie tylko od decyzji rady, lecz także w przypadku bezczynności Agencji. Orzeczenie Rady Odwoławczej nie oznacza przy tym definitywnego zakończenia sprawy, na decyzję Agencji bowiem, ale po wyczerpaniu drogi odwoławczej przed Radą Odwoławczą, można wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

III. Preautoryzacja ERTMS

Nie budzi wątpliwości, że sukces budowy wspólnego, europejskiego rynku kolejowego jest uzależniony od zastąpienia obecnie funkcjonujących wielu systemów sterowania ruchem kolejowym jednolitym systemem europejskim. Projekt wspólnego europejskiego systemu sterowania ruchem kolejowym jest krytyczny dla likwidacji barier technicznych utrudniających poruszanie się pociągów po sieci całej Unii Europejskiej. Filar techniczny szczególną rolę we wdrażaniu

ERTMS przewiduje dla Agencji, która zgodnie z rozporządzeniem 2016/796 ma pełnić funkcję „Organu systemowego ERTMS”. W tym celu Agencja ustala wymogi dotyczące odpowiednich podsystemów, w szczególności podsystemu sterowania, w tym technicznych specyfikacji ETCS i GSM-R, monitoruje ich przestrzeganie i zarządza nimi. Agencja ma ponadto służyć wsparciem przy wdrażaniu pokładowej części systemu ERTMS, doradzając w kwestii ich technicznej zgodności z urządzeniami przytorowymi.

Warto także zauważyć, że ujednoczeniu podejścia do wdrażania ERTMS ma służyć powołanie na mocy art. 29 rozporządzenia 2016/796 grupy ds. ERTMS złożonej z jednostek notyfikowanych oceniających zgodność. Zadaniem tej grupy będzie sprawdzanie czy procedury oceny zgodności lub przydatności do stosowania składnika interoperacyjności i procedury weryfikacji WE realizowane przez te jednostki są stosowane w sposób jednolity.

Agencji powierzona została także realizacja zadania bezpośrednio wpływającego na kształt wdrażanych w zakresie ERTMS rozwiązań. Chodzi tu o procedurę uregulowaną w art. 19 dyrektywy 2016/797. Preautoryzacja ERTMS będzie polegała na ocenie i zatwierdzeniu przez Agencję projektowanych inwestycji w europejski system zarządzania ruchem kolejowym pod względem jego technicznej zgodności z TSI. Wnioskodawca będzie zobowiązany przedstawić Agencji „przed każdym zaproszeniem do składania ofert” następujące dokumenty dotyczące pojedynczego projektu lub kombinacji projektu, linii, grupy linii lub sieci:

- projekt specyfikacji przetargowych lub opis przewidywanych rozwiązań technicznych;
- dokumenty potwierdzające warunki konieczne do technicznej i eksploatacyjnej zgodności podsystemu z pojazdami, które mają być eksploatowane na danej sieci;
- dokumenty potwierdzające zgodność przewidywanych rozwiązań technicznych z odpowiednimi TSI;
- wszelkie inne stosowne dokumenty, takie jak opinie krajowych organów bezpieczeństwa (opinia taka może być wydana wnioskodawcy przed złożeniem wniosku o preautoryzację lub może być przedłożona bezpośrednio do Agencji w ramach samej procedury), deklaracje weryfikacji lub certyfikaty zgodności.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że preautoryzację ERTMS Agencja realizować będzie z pomocą zewnętrznych ekspertów, w tym ekspertów z krajowych władz bezpieczeństwa zgodnie z koncepcją puli ekspertów. Zgodnie z projektowanymi uzgodnieniami praktycznymi proces preautoryzacji dzielić się będzie na cztery fazy (z czego pierwsza nie będzie obowiązkowa): a) wstępnego zaangażowania; b) złożenia wniosku; c) oceny i d) decyzji.

Faza zaangażowania wstępnego nie będzie jeszcze oznaczała wszczęcia formalnej procedury. Z jednej strony będzie polegała na przedstawieniu Agencji założeń projektu, w tym jego harmonogramu, z drugiej zaś – na zapoznaniu się przez wnioskodawcę z oczekiwaniami Agencji co do zakresu i szczegółowości informacji i dokumentów przekazanych na etapie formalnej procedury. W tej fazie mogą zostać wstępnie zidentyfikowane uwarunkowania projektu, które będzie trzeba umieścić w tzw. dzienniku zagadnień. Dziennik zagadnień będzie to dokument, w którym umieszczane będą wszystkie kluczowe z punktu widzenia zapewnienia interoperacyjności inwestycji kwestie techniczne oraz sposoby ich rozwiązania. Na podstawie tego właśnie dokumentu Agencja będzie podejmować końcową decyzję o zatwierdzeniu projektu.

Druga faza polegać będzie na złożeniu formalnego wniosku o preautoryzację do Agencji za pośrednictwem OSS. Wniosek ten będzie musiał być złożony przed wszczęciem procedury przetargowej (lub w przypadku realizacji inwestycji w formie innej niż przetarg, przed podpisaniem umowy z wykonawcą).

Faza trzecia, dotyczyć będzie oceny wniosku pod kątem kompletności. Zgodnie z dyrektywą ta faza będzie trwała nie dłużej niż miesiąc. Jeżeli jednak dokumentacja okaże się niekompletna Agencja będzie mogła wzywać do złożenia dodatkowych informacji w określonym przez siebie „rozsądnym” terminie. Możliwe będzie też przeprowadzanie wizyt technicznych przez pracowników Agencji.

Czwarta faza będzie polegać na podjęciu decyzji odnośnie do zatwierdzenia projektu przez Agencję. Decyzja będzie podejmowana na podstawie dziennika zagadnień, prowadzonego przez Agencję. Decyzja będzie pozytywna, jeżeli dla wszystkich zagadnień wyszczególnionych w dzienniku zagadnień będą określone środki mitygujące ryzyko wystąpienia niezgodności z TSI. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że może się zdarzyć, że Agencja podejmie decyzję o zatwierdzeniu projektu już po rozpoczęciu przetargu. Ponadto, niejednokrotnie konkretne, szczegółowe rozwiązania techniczne są opracowywane dopiero przez wykonawcę inwestycji. Pojawia się zatem pytanie o sytuację, w której Agencja uzna, że posiada wszystkie niezbędne dokumenty dopiero po opracowaniu projektu wykonawczego, a zatem na zaawansowanym etapie realizacji projektu. W przypadku decyzji negatywnej, może to stanowić zagrożenie dla realizacji inwestycji i prowadzić do konieczności powtórzenia przetargu.

Od decyzji będzie przysługiwać odwołanie w miesięcznym terminie. Agencja zweryfikuje swoją decyzję w terminie 2 miesięcy. Jeżeli decyzja pozostanie negatywna, wnioskodawca będzie mógł wnieść odwołanie do Rady Odwoławczej.

Zmiana projektowanych, zatwierdzonych przez Agencję rozwiązań będzie wymagała poinformowania Agencji. Przepis art. 30 ust. 2 rozporządzenia 2016/796 stanowi, że jeżeli Agencja uzna, że istnieje ryzyko wystąpienia technicznej i operacyjnej niezgodności między przytorowym podsystemem ERTMS a pojazdami wyposażonymi w ERTMS, Agencja, wnioskodawca oraz krajowa władza bezpieczeństwa zobowiązani są znaleźć wzajemnie akceptowalne rozwiązanie. W przypadku braku takiego rozwiązania, sprawa zostaje przekazana Radzie Odwoławczej. Zwrócić w tym zakresie należy uwagę na pewną niespójność przepisów dyrektywy 2016/797 oraz rozporządzenia 2016/796. Podczas gdy dyrektywa uzależnia zatwierdzenie projektowanych rozwiązań od zgodności ze specyfikacjami technicznymi, rozporządzenie stanowi jedynie o takiej niezgodności (i to nie tylko technicznej, lecz także operacyjnej), która dotyczy współpracy urządzeń przytorowych i pokładowymi.

Kolejne rozwiązanie, przewidziane w dyrektywie 2016/797, które wzmacnia rolę Agencji we wdrażaniu ERTMS dotyczy modernizowanych podsystemów. Przepis art. 18 ust. 6 dyrektywy 2016/797 co do zasady powtarza regulację zawartą w art. 20 dyrektywy 2008/57. Przepis ten stanowi, że krajowa władza bezpieczeństwa decyduje czy modernizacja lub odnowienie podsystemu wymaga uzyskania nowego zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji. Znowelizowana dyrektywa wprowadza jednak ważną zmianę odnośnie do modernizacji lub odnowienia podsystemu sterowanie. W tych przypadkach bowiem, w których modernizacja lub odnowienie dotyczy ERTMS krajowa władza bezpieczeństwa decyduje w kwestii konieczności uzyskania zezwolenia „w ścisłej

współpracy z Agencją”. Sformułowanie to należy ocenić jako nieprecyzyjne bowiem niejasne pozostaje, na ile ocena Agencji jest wiążąca. Biorąc pod uwagę, że końcowo odpowiedzialność za wydanie decyzji w omawianym trybie spoczywa na krajowej władzy bezpieczeństwa uznać raczej należy, że krajowa władza bezpieczeństwa może podjąć decyzję wbrew ocenie Agencji.

IV. Zezwolenia na dopuszczenie do obrotu pojazdu kolejowego oraz jednolite certyfikaty bezpieczeństwa

Jednym z najważniejszych rozwiązań przewidzianych w filarze technicznym, mającym wyeliminować dyskryminacyjne praktyki krajowych władz bezpieczeństwa z jednej strony, drugiej zaś ograniczyć długotrwałość i kosztowność obowiązków administracyjnych związanych z wejściem na rynek kolejowy, jest powierzenie Agencji kompetencji do wydawania jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa i zezwoleń na wprowadzanie pojazdów do obrotu. Przewoźnik nie będzie musiał zatem wszczynać odrębnych procedur przed wieloma krajowymi władzami bezpieczeństwa, ale będzie mógł uzyskać wspomniane dokumenty w Agencji i ważne w każdym z państw członkowskich, w których zamierza prowadzić działalność. Dodatkowo postępowanie przed Agencją ma gwarantować zniwelowanie zagrożenia braku obiektywnej oceny wniosku motywowanej ochroną rynku krajowego.

Krajowe władze bezpieczeństwa zachowają uprawnienia do wydawania zezwoleń na wprowadzenie pojazdu kolejowego do obrotu (także zezwolenia dla typu pojazdu) jedynie w przypadku, gdy obszar użytkowania tego pojazdu ograniczony będzie do sieci jedynie w jednym państwie członkowskim. W przypadku eksploatacji pojazdu kolejowego w więcej niż jednym państwie członkowskim, wnioskodawca będzie musiał zgłosić się do Agencji. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w odniesieniu do certyfikatów bezpieczeństwa – krajowe władze bezpieczeństwa będą mogły wydać certyfikat jedynie w przypadku, gdy obszar działalności przewoźnika ograniczony jest do jednego państwa członkowskiego. W pozostałych przypadkach certyfikat wydaje Agencja. Rozszerzenie zezwolenia poza obszar użytkowania w jednym państwie członkowskim czy rozszerzenie działalności przewoźnika poza sieć jednego tylko państwa członkowskiego wymagać będzie złożenia wniosku do Agencji. Należy przy tym podkreślić, że certyfikaty bezpieczeństwa nie będą już dzieliły się na część dotyczącą systemu zarządzania bezpieczeństwem i tzw. część sieciową, ale będą dokumentem jednolitym.

Nawet jednakże w sytuacji, gdy to Agencja będzie organem wydającym wspomniane wyżej dokumenty, krajowe władze bezpieczeństwa będą brały udział w ocenie wniosku. Ekspertsi krajowi będą oceniać wnioski w dwóch wymiarach: po pierwsze, będą weryfikować spełnienie wymagań krajowych (w odniesieniu do zezwoleń na wprowadzenie pojazdu do obrotu wymagań co do technicznej zgodności pojazdu z siecią, wymagań punktów otwartych i przypadków szczególnych), ponieważ znowelizowane dyrektywy przewidują, że ocena w tym zakresie przeprowadzana jest nie przez Agencję, ale przez właściwe krajowe władze bezpieczeństwa. Po drugie, eksperci krajowi będą wspomagać Agencję w realizacji tego zakresu oceny, który dyrektywy powierzają Agencji, w ramach omówionego już programu „pula ekspertów”.

W praktyce ocena wniosku będzie polegała na sporządzeniu przez Agencję i każdą z krajowych władz bezpieczeństwa raportu z oceny spełnienia wymagań oraz rekomendacji co do wydania zezwolenia lub certyfikatu.

W przypadku rozbieżności w ocenie wniosku w zakresie spełnienia wymogów krajowych pomiędzy Agencją a krajową władzą bezpieczeństwa sprawa może zostać przekazana do rozstrzygnięcia Radzie odwoławczej w ramach procedury arbitrażu. Krajowa władza bezpieczeństwa będzie mogła odwołać się od jej decyzji do Rady Odwoławczej, ale jedynie w przypadku, gdy wydała ocenę negatywną w zakresie spełnienia wymagań krajowych.

Projektowane uzgodnienia praktyczne dotyczące wydawania zezwoleń na wprowadzenie pojazdu do obrotu dzielą ten proces na następujące fazy:

1) ustalenie właściwego trybu – na podstawie dyrektywy 2016/797 można wyróżnić następujące przypadki, w których niezbędne jest uzyskanie zezwolenia:

- „pierwsze zezwolenie”, a więc zezwolenie dla nowego typu pojazdu (art. 21 ust. 1 dyrektywy);
- rozszerzenie obszaru użytkowania pojazdu poza obszar objęty wydanym już zezwoleniem (art. 21 ust. 13 dyrektywy);
- nowe zezwolenie – zezwolenie po odnowieniu lub modernizacji pojazdu (art. 21 ust. 12 dyrektywy). Zaznaczyć w tym miejscu należy, że dyrektywa określa przypadki kiedy odnowienie lub modernizacja będzie oznaczała konieczność uzyskania zezwolenia w tym trybie: zmienione zostały wartości określone w TSI lub przepisach krajowych odnoszących się do zgodności pojazdu z siecią, przewidziane prace mogą negatywnie oddziaływać na ogólny poziom bezpieczeństwa danego pojazdu, wymagają tego odpowiednie TSI. Uzgodnienia praktyczne wprowadzają także pojęcia „wariantu pojazdu” i „wersji pojazdu”. Wariant pojazdu dotyczy różnych konfiguracji pojazdu danego typu. Pojęcie „wersji” odnosi się natomiast do „ewolucji” pojazdu, a więc różnych odmian tworzonych w toku eksploatacji typu pojazdu. Wersje i warianty są pojęciami węższymi niż typ – zmiany mogą być zakwalifikowane jako wariant lub wersja, o ile nie prowadzą do zmiany typu. Niemniej tworzenie wariantów lub wersji może wiązać się z koniecznością uzyskania nowego zezwolenia (ale dla tego samego typu);
- odnowione zezwolenie typu wymagane w związku ze zmianą TSI lub przepisów krajowych (art. 24 ust. 3 dyrektywy);
- kolejne zezwolenia dla pojazdu lub (co jest nowością w warunkach polskich) serii pojazdów zgodnych z typem (art. 25 ust. 1 dyrektywy).

Decyzję co do odpowiedniego przypadku podejmuje wnioskodawca. Poprawność kwalifikacji przypadku do odpowiedniej kategorii weryfikowana będzie w toku fazy wstępnego zaangażowania. W tej fazie wnioskodawca powinien też zidentyfikować odnośne wymagania: właściwe TSI, ewentualne odstępstwa od TSI, akceptowalne sposoby wykazania zgodności (a więc opinie techniczne Agencji w przypadku braków w TSI, lub krajowej władzy bezpieczeństwa w przypadku braków w przepisach krajowych) oraz wymagania krajowe, w tym wymagania co do koniecznych sprawdzeń na sieci (w tym przypadku państwa członkowskie mogą wymagać uzyskania zezwolenia tymczasowego zgodnie z art. 21 ust. 2 dyrektywy) itp.;

2) faza wstępnego zaangażowania – faza ta polega na wymianie informacji o realizowanym projekcie pojazdowym, jego harmonogramie, uczestnikach (w tym jednostkach notyfikowanych). Jej celem jest także zapewnienie, że wnioskodawca już na wczesnym etapie realizacji

projektu zna wymagania, które będą sprawdzane w toku wydawania zezwolenia. Wszczęcie tej fazy nie jest jednak obowiązkowe;

- 3) ocena zgodności – faza ta obejmuje ocenę dokonywaną przez jednostkę notyfikowaną (wyznaczona) oraz przeprowadzenie oceny zgodnie z wspólnymi metodami bezpieczeństwa w niezbędnym zakresie (np. wtedy kiedy TSI przewidują taki obowiązek, lub dla oceny ryzyka związanego z integracją różnych podsystemów);
- 4) złożenie wniosku – wniosek o wydanie zezwolenia na wprowadzenie pojazdu do obrotu, niezależnie od tego czy kierowany do Agencji, czy do krajowej władzy bezpieczeństwa, musi być złożony przez OSS. Uzgodnienia praktyczne zawierają załącznik wskazujący, jakie informacje powinny być przekazane w ramach wniosku o wydanie zezwolenia;
- 5) analiza wniosku – cała ocena złożonego wniosku, w tym komunikacja z wnioskodawcą, będzie odbywać się przez OSS. Ocena nie powinna trwać dłużej niż 4 miesiące od chwili, gdy wniosek jest kompletny. Jeżeli wniosek obejmuje obszar użytkowania obejmujący sieci wielu państw członkowskich w ramach procesu oceny mogą być organizowane spotkania koordynujące ekspertów z poszczególnych krajowych władz bezpieczeństwa. Wszelkie kwestie konieczne do wyjaśnienia w toku procesu odnotowywane są w dzienniku zagadnień;
- 6) wydanie zezwolenia – zezwolenie wydaje się zgodnie ze wzorem określonym w uzgodnieniach praktycznych. Co do zasady zezwolenie wydaje się bezterminowo. Wyjątkowo zezwolenie można wydać na czas określony, jeżeli wykazanie zgodności z TSI nie jest możliwe przed wydaniem zezwolenia. Wykazanie zgodności z określonymi wymaganiami może wtedy odbyć się w toku eksploatacji w określonym czasie. Typ pojazdu następnie zostaje zarejestrowany w ERADIS i ERATV. Rejestracja w NVR pozostaje poza procesem wydania zezwolenia.

Po uzyskaniu zezwolenia na wprowadzenie pojazdu do obrotu w więcej niż jednym państwie członkowskim podmiot uprawniony decyduje, w którym państwie pojazd zarejestruje. Dyrektywa w sprawie interoperacyjności przewiduje również utworzenie europejskiego rejestru pojazdów kolejowych, zapewniając zainteresowanym interfejs do rejestracji pojazdów i zarządzania danymi. Dopuszczenia do eksploatacji pojazdów kolejowych na zasadach określonych w dyrektywie 2008/57 mogą odbywać się jedynie do 16 czerwca 2019 r. (względnie do 16 czerwca 2020 r.). Pojazd, który do tego dnia nie uzyska zezwolenia, będzie musiał przejść procedurę przewidzianą w nowej dyrektywie w sprawie interoperacyjności (w tym także w przypadku, w którym wniosek o wydanie zezwolenia na dopuszczenie pojazdu do eksploatacji złożony został w krajowej władzy bezpieczeństwa przed 16 czerwca 2019 r.). Szczegóły procesu wydawania jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa również określają uzgodnienia praktyczne, na podstawie których KE przyjmie akty wykonawcze. Projektowane rozwiązania w tym zakresie nie przewidują znaczących zmian względem procedur obecnie obowiązujących. W toku procesu oceny będą możliwe audyty, wizyty i inspekcje, jeżeli dokumenty nie będą mogły zostać uznane za dostateczne udowodnienie spełnienia właściwych wymagań. Zagadnienia zidentyfikowane w toku oceny będą kategoryzowane: do wyjaśnienia, do obserwacji, pomniejsza niezgodność, zasadnicza niezgodność. Zagadnienia będą reklasyfikowane po złożeniu wyjaśnień przez wnioskodawcę: niezbędne dalsze wyjaśnienia, do kontroli w ramach czynności nadzorczych, kwestia zamknięta. Agencja będzie zobowiązana podjąć decyzję w terminie czterech miesięcy od dnia skompletowania wniosku. Agencja oraz krajowe organy bezpieczeństwa, w których przewoźnik zamierza prowadzić działalność, upoważnione

będą do przeprowadzania audytów, wizyt i inspekcji, po których wnioskodawcy przekazywany będzie raport wskazujący ewentualne niezgodności, od usunięcia których uzależnione będzie wydanie certyfikatu.

Zwrócić należy uwagę także na kwestię języka, w jakim należy złożyć dokumenty, kiedy organem wydającym certyfikat lub zezwolenie będzie Agencja. Uzgodnienia praktyczne dotyczące certyfikatów zawierają bowiem odmienne rozwiązanie w tym zakresie niż uzgodnienia odnoszące się do zezwoleń dla pojazdów. Jeżeli chodzi o język postępowania o wydanie jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa, dokumenty wykazujące zgodność systemu zarządzania bezpieczeństwem z wymogami określonymi w TSI, CSM i CST (wspólne cele bezpieczeństwa) przedłożone będą mogły być w dowolnym języku oficjalnym Unii Europejskiej. Natomiast te dokumenty, które wykazywać będą zgodność z przepisami krajowymi będą musiały być przetłumaczone na język odpowiedniego państwa członkowskiego, którego przepisy mają zastosowanie (tj. tych państw członkowskich, w których przewoźnik zamierza prowadzić działalność) na żądanie odpowiedniej krajowej władzy bezpieczeństwa. Sam certyfikat będzie wydawany przynajmniej w językach tych państw członkowskich, w których przewoźnik zamierza prowadzić działalność. Jeżeli chodzi natomiast o zezwolenie dla pojazdu, postępowanie ma być prowadzone w języku angielskim lub innym, wspólnie uzgodnionym między Agencją a wnioskodawcą, języku urzędowym Unii Europejskiej (jeżeli chodzi o dokumenty świadczące o spełnieniu wymagań krajowych, rozwiązanie w zakresie zezwoleń jest analogiczne do przyjętego w odniesieniu do certyfikatów – dokumenty będą musiały zostać przetłumaczone na odpowiedni język na żądanie krajowej władzy bezpieczeństwa). Wydaje się, że na etapie przyjmowania aktów wykonawczych przez KE rozwiązania te powinny zostać ujednolicone. Jeżeli chodzi o wymagania co do samego tłumaczenia dokumentów, uzgodnienia praktyczne nie zawierają postanowień dotyczących tego czy dokumenty przedkładane Agencji muszą być tłumaczone przez tłumacza przysięgłego. Brak takich wymagań należy odczytywać jako możliwość przedkładania dokumentów tłumaczonych także przez samego wnioskodawcę. Jeżeli jednak chodzi o dokumenty wykazujące zgodność z wymaganiami krajowymi, obowiązują tu wymagania procesowe obowiązujące przed określoną krajową władzą bezpieczeństwa. Oznacza to, że wnioskodawcy ubiegający się o wydanie zezwolenia, które uprawniałoby do prowadzenia działalności w Polsce będą musieli przedłożyć odpowiednie dokumenty przetłumaczone przez tłumacza przysięgłego.

Pozytywnie należy także ocenić wprowadzenie rozwiązania dotyczącego możliwości zwolnienia przewoźników z państw trzecich z konieczności uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa. Warunkiem jest, by ich pojazdy dojeżdżały jedynie do stacji wyznaczonej do operacji transgranicznych i położonej blisko granicy oraz podpisanie porozumienia regulującego kwestie zachowania bezpieczeństwa na odpowiednim poziomie.

Kolejnym zadaniem Agencji, które ma prowadzić do większej koordynacji działalności krajowych władz bezpieczeństwa i bardziej spójnego wdrażania nowych ram prawnych ma być monitorowanie funkcjonowania i procesu podejmowania decyzji przez krajowe władze bezpieczeństwa. W ramach realizacji tego zadania sprawdzana ma być zdolność do realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem i interoperacyjnością kolei oraz skuteczność prowadzonego przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa monitoringu systemów zarządzania bezpieczeństwem. Agencja będzie uprawniona do wykonywania w tym zakresie kontroli i inspekcji.

Kontrola zakończona będzie sprawozdaniem, które będzie przesyłane do zainteresowanego krajowego organu ds. bezpieczeństwa, zainteresowanego państwa członkowskiego oraz do KE. Każde sprawozdanie z kontroli zawiera w szczególności wykaz wszelkich braków stwierdzonych przez Agencję oraz zalecenia zmian. Inspekcje będą przybierać formę dwudniowych, zapowiedzianych wizyt.

Polityka i założenia kontroli oparte mają być na doświadczeniach z dobrowolnych audytów przeprowadzanych przez Agencję i krajowe władze bezpieczeństwa (realizowany od 2011 r. program *NSA Cross-audit*) oraz na normie ISO19011:2011 „Wytyczne audytowania systemów zarządzania”. Przewiduje się, że kontrole odbywać się będą w cyklu 3-letnim i trwać będą 3 miesiące. Kontrolerami będą pracownicy Agencji, eksperci z innych krajowych władz bezpieczeństwa oraz zewnętrzni eksperci. Przewiduje się też utworzenie komitetu doradczego złożonego z przedstawicieli Agencji i niektórych krajowych władz bezpieczeństwa.

V. Przegląd przepisów krajowych

Jak to już zostało wspomniane istotną barierę wejścia na rynek stanowią zróżnicowane wymagania krajowe w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Zasadniczą metodą ich ograniczania jest wdrażanie TSI, które zastępują wymagania krajowe. Ramy prawne Unii Europejskiej już od 1996 r. przewidują także obowiązek zgłaszania KE i Agencji właściwych istniejących przepisów krajowych oraz ograniczają możliwości ustanawiania nowych. Filar techniczny IV pakietu kolejowego utrzymuje te obowiązki.

Zgodnie z przepisami znowelizowanych dyrektyw pozostać w mocy mogą jedynie te przepisy, które umożliwiają spełnienie zasadniczych wymagań interoperacyjności kolei (w zakresie, w jakim nie stosuje się TSI, np. w przypadku pojazdów nieobjętych TSI czy w przypadku uzyskania odstępstwa) i przestrzeganie obowiązujących CSM i TSI (np. w odniesieniu do punktów otwartych lub przypadków szczególnych) i tylko pod warunkiem, że nie prowadzą one do arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych ograniczeń w funkcjonowaniu transportu kolejowego. Analiza przepisów krajowych powierzona została Agencji. Uchylone powinny być ponadto przepisy (zgłoszone lub nie) zbędne, sprzeczne z CSM, CST, TSI lub jakimkolwiek innym prawodawstwem unijnym w dziedzinie kolei lub stwarzają nieuzasadnioną barierę dla jednolitego rynku kolejowego. W razie negatywnego wyniku analizy, Agencja wydaje opinię skierowaną do zainteresowanego państwa członkowskiego i informuje o tym KE. Jeżeli państwo członkowskie nie zgadza się z oceną Agencji, KE może wydać decyzję nakazującą zmianę lub uchylenie niezgodnego przepisu krajowego. Podobnemu badaniu podlegają także przepisy krajowe, które państwo członkowskie dopiero chciałoby przyjąć (z wyjątkiem przypadków, które przewidują same dyrektywy – art. 8 ust. 3 dyrektywy 2016/798 i art. 14 ust. 4 dyrektywy 2016/797).

Wskazać w omawianym zakresie należy, że redukcja przepisów krajowych do tej pory nie przebiegała z należytą dynamiką. Dopiero w 2008 r. ustalono, że główną przeszkodą w ocenie zakresu przepisów krajowych, które obowiązują, a które powinny zostać uchylone był brak jednolitego sposobu przekazywania przepisów KE. KE ustanowiła więc bazę danych NOTIF-IT, która zapewnia, że notyfikacja przepisów następuje zgodnie ze określoną strukturą. W wykonaniu art. 27 dyrektywy 2008/57/EC Agencja opracowała standardowy zestaw parametrów sprawdzanych przy dopuszczaniu do eksploatacji pojazdów niezgodnych z TSI, do których przyporządkowuje się

właściwe krajowe przepisy techniczne. Transparentne porównanie tych przepisów między państwami członkowskimi zapewnia baza danych dokumentów referencyjnych (RDD – *Reference Document Database*, zawierająca interfejs z NOTIF-IT, umożliwiający notyfikowanie przepisów krajowych zgłoszonych do RDD).

W 2016 r. Agencja zintensyfikowała działanie w sferze redukcji wymagań krajowych. W marcu 2016 r. przyjęła plan w sprawie przeglądu przepisów krajowych⁵. Plan obejmuje:

- krajowe przepisy techniczne notyfikowane na podstawie art. 17 dyrektywy 2008/57/EC;
- krajowe przepisy bezpieczeństwa typu 4 (wspólne zasady funkcjonowania sieci kolejowej nieujęte jeszcze w TSI, łącznie z przepisami dotyczącymi systemów sygnalizacji oraz zarządzania ruchem) i typu 6 (przepisy dotyczące wymagań wobec personelu wykonującego zadania krytyczne dla bezpieczeństwa, obejmujące kryteria selekcji, stan zdrowia i szkolenie zawodowe, jak również przepisy dotyczące certyfikacji personelu, o ile nie zostały jeszcze ujęte w TSI) notyfikowane na podstawie art. 8 dyrektywy 2004/49/EC;
- wszelkich innych przepisów, które mogą stanowić potencjalną techniczną, administracyjną lub regulacyjną barierę na jednolitym europejskim obszarze kolejowym.

W zakres powyższych przepisów wchodzi także przepisy dotyczące systemów nieprzeznaczone do objęcia TSI (np. koleje wąskotorowe) oraz przepisy dotyczące tzw. systemów zastanych (czyli systemów, co do których nie jest zakładane, że będą stopniowo modernizowane do zgodności z TSI, ale które przeznaczone są do zastąpienia przez systemy europejskie, np. systemy sterowania ruchem kolejowym klasy B, które mają zostać zastąpione ERTMS).

Z RDD wynika, że obowiązuje obecnie 14 000 przepisów krajowych dla pojazdów, do których nie stosuje się TSI (chodzi tu także o pojazdy korzystające z okresów przejściowych). Agencja szacuje, że 9000 z nich powinno być uchylonych już z powodu rozszerzenia zakresu geograficznego TSI.

Jeżeli chodzi o krajowe przepisy bezpieczeństwa, zgłoszonych jest obecnie 1400 przepisów siedmiu różnych typów, o których mowa w załączniku II do dyrektywy 2004/49. Zgodnie z ustaleniami grupy zadaniowej ds. przepisów krajowych jeszcze z 2012 r. większość tych przepisów powtarza regulacje CSM i TSI i powinna zostać uchylona. Dalszemu przeglądowi podlegają obecnie przepisy typu 4 i typu 6. Większość z 500 notyfikowanych przepisów typu 4 powinno zostać zastąpione postanowieniami Załącznika B do TSI OPE. Przepisów typu 6 zgłoszonych zostało około 200. Docelowo również te przepisy powinny zostać uchylone, wraz z postępowaniem harmonizacji w drodze TSI i CSM (obowiązywać będą jedynie te przepisy, które regulują kwestie wprost pozostawione w TSI lub CSM państwom członkowskim do uregulowania).

Plan w sprawie przeglądu przepisów krajowych wskazuje cztery cele do zrealizowania w perspektywie do grudnia 2018 r.

Pierwszy cel dotyczy przeglądu krajowych przepisów technicznych w podziale na przepisy dotyczące pojazdów i przepisy dotyczące urządzeń stałych. Jeżeli chodzi o krajowe przepisy techniczne dotyczące pojazdów, pierwszym etapem jest ich przekazanie do bazy RDD i usunięcie przez państwa członkowskie tych przepisów, które powtarzają regulacje TSI. W bazie RDD powinny zostać przepisy stosowane jedynie w tych przypadkach, kiedy TSI nie znajduje zastosowania. Następnie Agencja wraz z państwem członkowskim dokona przeglądu pozostałych przepisów,

⁵ ERA-PRG-006-EXT / Overview v 1.0 – 23/03/2016.

przyporządkowując je do punktu otwartego TSI, przypadku szczególnego, systemu zastanego lub wymogu dotyczącego zgodności z siecią, w tym oceniając czy przepisy te nie prowadzą do niespójności z TSI lub nie są dyskryminacyjne. Następnie przepisy te będą mogły zostać notyfikowane przez KE (za pośrednictwem interfejsu RDD z NOTIF-IT).

Podobny proces zostanie przeprowadzony w odniesieniu do krajowych przepisów technicznych dotyczących urządzeń stałych z tą różnicą, że Agencja w toku przeglądu zamierza także zidentyfikować te kwestie, które mogą stanowić bariery dla eksploatacji pojazdów i z tego powodu wymagają zharmonizowania na poziomie europejskim. Ponadto, przegląd będzie polegał na weryfikacji czy wszystkie przepisy, które państwo członkowskie chciałoby notyfikować odnoszą się do wymogów regulowanych dyrektywą w sprawie interoperacyjności (w odniesieniu do przepisów dot. pojazdów nie ma konieczności dokonywania takiej weryfikacji z uwagi na określenie listy parametrów do sprawdzenia w RDD). Przegląd przepisów dotyczących instalacji stałych nie będzie prowadzony z wykorzystaniem RDD, ponieważ baza ta dotyczy tylko pojazdów kolejowych.

Drugi cel dotyczy przeglądu krajowych przepisów bezpieczeństwa. Przegląd powinien rozpocząć się od usunięcia z NOTIF-IT zbędnych przepisów, a więc przepisów typu 1 (przepisy dotyczące istniejących krajowych wymagań bezpieczeństwa i metod oceny bezpieczeństwa), typu 2 (przepisy dotyczące wymagań wobec systemów zarządzania bezpieczeństwem i certyfikacji w zakresie bezpieczeństwa przedsięwzięć kolejowych) i typu 7 (przepisy dotyczące badania wypadków i incydentów). Agencja następnie odbędzie spotkania robocze w celu ustalenia, które z przepisów typu 4 i typu 5 powinny zostać uchylone (pierwsze z takich spotkań, jeżeli chodzi o polskie przepisy bezpieczeństwa, odbyło się w Urzędzie Transportu Kolejowego w lutym 2017 r.). Na podstawie przeglądu tego typu przepisów Agencja ustali, w jakim zakresie przepisy operacyjne typu 4 wymagają dalszej harmonizacji w drodze TSI lub CSM. Na podstawie tych ustaleń KE przyjmie znowelizowane TSI OPE. Państwa członkowskie będą wówczas mogły notyfikować KE pozostałe przepisy. Kwestie regulowane przepisami typu 4, uznane za zbędne na poziomie krajowych przepisów bezpieczeństwa, będą podlegały uregulowaniu na poziomie systemów zarządzania bezpieczeństwem przewoźników i zarządców infrastruktury (chodzi tu przykładowo o regulacje dotyczące świadectw sprawności technicznej, prób hamulca, składu pociągu czy książki pojazdu). Podejście to stanowi realizację założenia, zgodnie z którym za bezpieczeństwo bezpośrednio odpowiada przewoźnik czy zarządca, a nie państwo członkowskie.

Trzeci cel dotyczy przeglądu krajowych przepisów bezpieczeństwa typu 6 (przepisy dotyczące wymagań wobec personelu wykonującego zadania krytyczne dla bezpieczeństwa, obejmujące kryteria selekcji, stan zdrowia i szkolenie zawodowe, jak również przepisy dotyczące certyfikacji personelu, o ile nie zostały jeszcze ujęte w TSI). Wynikiem przeglądu tych przepisów krajowych ma być sformułowanie polityki dotyczącej harmonizacji tych wymagań i ewentualnych zaleceń regulacji europejskich.

Celem czwartym jest przejście z RDD i NOTIF-IT do Jednolitej Bazy Danych Przepisów (*Single Rules Database* – SRD). Po zakończeniu przeglądu i „wyczyszczeniu” przepisów krajowych RDD i NOTIF-IT mają zostać zastąpione jednym narzędziem informatycznym SRD, zgodnie z art. 27 rozporządzenia 2016/798.

Podkreślić należy, że przegląd i redukcja przepisów krajowych jest zadaniem koniecznym do wykonania przed rozpoczęciem wykonywania przez Agencję jej nowych zadań dotyczących wydawania zezwoleń dla pojazdów i jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa. Odpowiedzialność za wydane zezwolenia dla pojazdu, czy jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa, spoczywa na Agencji, mimo że część analizy wniosków, właśnie w zakresie zgodności z przepisami krajowymi, spoczywa na krajowych władzach bezpieczeństwa. Agencja będzie mogła nie zgodzić się co do oceny krajowej władzy bezpieczeństwa. Z punktu widzenia Agencji jest więc niezbędne, aby przepisy krajowe zostały uporządkowane i zweryfikowane.

VI. Pozostałe zmiany wprowadzone filarem technicznym IV pakietu kolejowego

Nowym rozwiązaniem jest możliwość przeprowadzania oceny zgodności przez własną jednostkę organizacyjną wnioskodawcy w miejsce jednostki notyfikowanej. Niezbędnym wymogiem jest, aby taka jednostka była akredytowana i spełniała warunki co do niezależności. Własna jednostka akredytowana będzie mogła przeprowadzać procesy oceny zgodności jedynie w wybranych modułach oceny zgodności i wyłącznie na potrzeby wewnętrzne przedsiębiorstwa.

Nowa dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa zawiera ważne doprecyzowanie obowiązków przewoźników i zarządców w kwestii kontroli ryzyka związanego z działaniem podmiotów trzecich. Dyrektywa jednoznacznie wskazuje, że przedsiębiorcy i zarządcy powinni zawrzeć z dostawcami, podwykonawcami, producentami i podobnymi podmiotami, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo, stosowne umowy zobowiązujące do wdrożenia środków kontroli ryzyka i monitorowania ich skuteczności. Ponadto, dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa przewiduje ustanowienie dalszych metod oceny bezpieczeństwa. Dla przedsiębiorców kolejowych najważniejsza będzie ta dotycząca metod oceny poziomu bezpieczeństwa i parametrów bezpieczeństwa przedsiębiorców kolejowych na szczeblu krajowym i Unii.

Warto zwrócić także uwagę na wprost przewidzianą w nowej dyrektywie możliwość rozszerzenia systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie poza wagony towarowe. Decyzja co do rozszerzenia systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie na pojazdy inne niż wagony towarowe podejmowana jest przez KE w drodze aktu wykonawczego „na podstawie technicznej charakterystyki takich pojazdów”. Dyrektywa przewiduje jednak wyjątki od konieczności utrzymywania pojazdu przez certyfikowany podmiot odpowiedzialny za utrzymanie. Wyjątki te dotyczą pojazdów zarejestrowanych w państwach trzecich oraz pojazdów eksploatowanych na sieciach kolejowych, których prześwit toru jest inny niż 1435 mm.

Ważną zmianą bezpośrednio dotyczącą przewoźników i zarządców będzie skrócenie terminu na przekazanie krajowej władzy bezpieczeństwa raportów rocznych w sprawie bezpieczeństwa za rok poprzedni. Będzie on krótszy o miesiąc – zamiast do 30 czerwca należy je składać do 31 maja każdego roku. W celu zachowania porównywalności danych ich zakres nie zmieni się. Raporty w sprawie bezpieczeństwa będą musiały natomiast obejmować także sprawozdania ze stosowania właściwych metod oceny bezpieczeństwa. Obecnie obowiązek ten dotyczy metody wyceny i oceny ryzyka oraz monitorowania i wynika z samych rozporządzeń w sprawie wspólnych metod oceny bezpieczeństwa, a nie bezpośrednio z dyrektywy.

VII. Podsumowanie

Filar techniczny IV pakietu kolejowego wprowadza niewiele zupełnie nowych rozwiązań, jeżeli chodzi o zapewnienie interoperacyjności systemu kolejowego. Niemniej nie znaczy to, że nie zawiera daleko idących zmian. Znowelizowane dyrektywy znacząco rozwijają istniejące już instytucje prawne, przenosząc ciężar realizacji zadań związanych z wdrażaniem interoperacyjności z krajowych władz bezpieczeństwa na instytucje europejskie. Taki kierunek zmian wynika ze zidentyfikowanych barier utrudniających osiągnięcie założonych celów polityki transportu kolejowego Unii Europejskiej, a dotyczących przede wszystkim dalszego obowiązywania wielu wymagań ściśle krajowych, rozbieżności w sposobie wdrażania europejskich ram prawnych przez krajowe władze bezpieczeństwa, niejednokrotnie ich dyskryminacyjnych praktyk oraz braku odpowiednich zasobów.

Wraz z wejściem w życie filaru technicznego wiele procesów związanych z dopuszczeniem do eksploatacji czy certyfikacją bezpieczeństwa realizowanych będzie przez Agencję, co ma zagwarantować unifikację stosowania wymagań europejskich i równy dostęp do rynków w poszczególnych państwach członkowskich. Pojawić się w tym miejscu musi pytanie o zdolność Agencji do realizacji tych zadań i o środki, które zapewnią, że Agencja nie stanie przed tymi samymi problemami, przed którymi stoją dzisiaj krajowe władze bezpieczeństwa. Posiadanie odpowiednich zasobów i kompetencji wydaje się w przypadku Agencji jeszcze trudniejsze do osiągnięcia niż w przypadku krajowych władz bezpieczeństwa, ze względu na zróżnicowane uwarunkowania w poszczególnych państwach członkowskich. Nie dziwi więc plan angażowania ekspertów z krajowych władz bezpieczeństwa do realizacji zadań przez Agencję. Kwestią, którą zweryfikuje praktyka, jest czy nie wpłynie to negatywnie na niezależność i obiektywizm decyzji podejmowanych przez Agencję.

Podkreślić przy tym należy, że o ile zmiany wprowadzone filarem technicznym z pewnością stanowią nową jakość, jeżeli chodzi o uregulowania europejskich ram prawnych interoperacyjności, to wydaje się, że nie będą wystarczające do poprawienia konkurencyjności europejskiego transportu kolejowego i osiągnięcia celów europejskiej polityki transportowej. Konkurencyjność sektora kolejowego względem innych gałęzi transportu zależna jest bowiem nie tylko od zniwelowania różnic o charakterze technicznym, lecz także od zniesienia barier administracyjnych i w rezultacie pełnego otwarcia rynków krajowych. Pełnia korzyści ze zunifikowania wymagań technicznych nie będzie mogła być osiągnięta przez takie czynniki, jak brak dostępu do infrastruktury na równych zasadach, niedostateczna przejrzystość warunków rynkowych, brak odpowiedniego rozdziału między zarządcami infrastruktury a przewoźnikami oraz o zamknięcie na konkurencję krajowych rynków przewozów pasażerskich. Dlatego też niezbędnym uzupełnieniem filaru technicznego musi być wdrożenie filaru konkurencyjnego, zakładającego m.in. takie rozwiązania, jak wprowadzenie wspólnych zasad udzielania zamówień na publiczne usługi kolejowego transportu pasażerskiego czy zracjonalizowanie zasady działania zarządców infrastruktury, tak by zapewnić równy dostęp do infrastruktury kolejowej.