

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 3/2016 w pierwszym czytaniu z myślą o przyjęciu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona)

(2016/C 057/06)

I. WPROWADZENIE

W dniu 31 stycznia 2013 r. Komisja przedstawiła Radzie swój wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona).

W dniu 26 lutego 2014 r. Parlament Europejski przyjął w drodze głosowania opinię w pierwszym czytaniu.

W dniu 5 czerwca 2014 r. Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie projektu dyrektywy. Po weryfikacji prawno-lingwistycznej Rada w dniu 10 grudnia 2015 r. przyjęła stanowisko w pierwszym czytaniu zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą określoną w art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Po głosowaniu w Parlamencie Europejskim i przyjęciu porozumienia politycznego Rady odbyły się negocjacje między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją mające na celu osiągnięcie porozumienia w sprawie wniosku. W dniu 17 czerwca 2015 r. uzgodniony został ostateczny kompromis, który następnie został zatwierdzony przez Komitet Stałych Przedstawicieli w dniu 30 czerwca 2015 r. W dniu 10 listopada 2015 r. parlamentarna Komisja Transportu i Turystyki (TRAN) potwierdziła porozumienie i w związku z tym wystosowała pismo do przewodniczącego Komitetu Stałych Przedstawicieli.

Podczas prac Rada uwzględniła opinie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

II. ANALIZA STANOWISKA W PIERWSZYM CZYTANIU

1. Zagadnienia ogólne

Wyżej wymieniony wniosek jest częścią czwartego pakietu kolejowego, który składa się z sześciu wniosków ustawodawczych mających na celu wyeliminowanie istniejących barier na drodze do stworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

Celem tego wniosku jest ustanowienie wspólnego podejścia do bezpieczeństwa, tak aby zwiększyć korzyści skali dla przedsiębiorstw kolejowych w całej Unii oraz uprościć i zmienić administracyjne procedury wydawania certyfikatów bezpieczeństwa, a w związku z tym – wyeliminować różnice pomiędzy przepisami w poszczególnych państwach Unii.

Szczegółowym celem dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei jest zmiana istniejących ram regulacyjnych, tak by doprowadzić do wprowadzenia jednolitego unijnego certyfikatu bezpieczeństwa dla przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury, który ma być wydawany przez Agencję Kolejową Unii Europejskiej (zwaną dalej „Agencją”). Ponadto jej celem jest wyjaśnienie roli i zadań różnych zaangażowanych podmiotów systemu kolei, tak aby zapewnić odpowiednią kontrolę ryzyka na wszystkich poziomach.

Podejście Rady polegało na wprowadzeniu kilku zmian do pierwotnego wniosku. Główne przepisy dyrektywy zostały w znacznym stopniu zmienione. Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu zmienia zatem pierwotny wniosek Komisji przez przeredagowanie go oraz dodanie i skreślenie kilku przepisów w tekście. Oznacza to, że Rada nie może zaakceptować poprawek wprowadzonych w opinii Parlamentu Europejskiego w pierwszym czytaniu w odniesieniu do tych przepisów.

2. Podstawowe zagadnienia dotyczące polityki

(i) *Wydawanie certyfikatów bezpieczeństwa i odpowiednie role Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i krajowych organów ds. bezpieczeństwa (art. 10)*

W celu zwiększenia skuteczności procesu wydawania certyfikatów bezpieczeństwa przedsiębiorstwom kolejowym i zarządcom infrastruktury Komisja proponuje przejście do jednolitego unijnego certyfikatu bezpieczeństwa ważnego w całej Unii. W tym celu Komisja przewidziała w swoim pierwotnym wniosku istotne przeniesienie kompetencji od organów krajowych do Agencji w odniesieniu do wydawania certyfikatów bezpieczeństwa (art. 10).

Rada zgadza się z podejściem ogólnym Komisji, ale uważa, że wniosek Komisji należy zmienić w tym względzie, aby wprowadzić większą elastyczność w odpowiednim podziale obowiązków między krajowe organy ds. bezpieczeństwa a Agencję w procesie certyfikacji bezpieczeństwa.

Dlatego Rada zmienia równowagę pierwotnie zaproponowaną przez Komisję w ramach rozdziału kompetencji między Agencją a krajowe organy ds. bezpieczeństwa w procesie certyfikacji bezpieczeństwa, przy dodatkowych gwarancjach przyznanych krajowym organom ds. bezpieczeństwa w szczególnych okolicznościach.

Konkretniej, Rada ustanawia dualny system wydawania certyfikatów bezpieczeństwa, w przypadku gdy Agencja pełni funkcję punktu kompleksowej obsługi poprzez utworzenie nowego systemu informacyjno-komunikacyjnego do wydawania certyfikatów bezpieczeństwa dla przedsiębiorstw kolejowych uczestniczących w ruchu transgranicznym, przy czym krajowe organy ds. bezpieczeństwa nadal odgrywają istotną rolę przy przeprowadzaniu ocen niezbędnych do wydania wyżej wymienionych certyfikatów. Kompromis przewiduje również, że w odniesieniu do przedsiębiorstw kolejowych uczestniczących wyłącznie w transporcie krajowym istnieje możliwość wyboru, czy złożyć wniosek o certyfikację do Agencji czy do krajowego organu ds. bezpieczeństwa. Jednak w obu przypadkach procedura i kryteria podejmowania decyzji pozostają te same.

Ogólnie Parlament Europejski popiera podejście utrzymane przez Radę. Podejście to obejmuje również obawy wskazane przez Parlament Europejski poprzez wprowadzenie koncepcji „sieci odizolowanych” w ramach przepisów dotyczących porozumień o współpracy (zob. poniżej ppkt (iii)).

W tym kontekście poprawka 78 została uwzględniona częściowo lub co do istoty, natomiast poprawki 46 i 77 nie mogły zostać uwzględnione przez Radę.

(ii) **Wyjaśnienie roli i zadań różnych podmiotów w łańcuchu bezpieczeństwa (art. 4)**

Komisja proponuje bardziej precyzyjne zdefiniowanie roli i zadań podmiotów w łańcuchu kolejowym, tak aby uwzględnić niedawne zmiany rynku i ram prawnych (art. 4).

Rada popiera tę zasadę, ale proponuje dalsze doprecyzowanie roli i obowiązków różnych podmiotów systemu kolei w celu poprawy poziomu bezpieczeństwa poprzez wzmocnienie przepisów dotyczących odpowiednich ról podmiotów systemu kolei w zakresie rozwoju i poprawy bezpieczeństwa kolei. Ponadto Rada uważa, że to przede wszystkim zarządcy infrastruktury i przedsiębiorstwa kolejowe powinni ponosić odpowiedzialność za bezpieczną eksploatację pociągu i że powinni być zobowiązani do ustanowienia systemów zarządzania bezpieczeństwem.

Parlament Europejski proponuje, aby wszystkie podmioty w łańcuchu bezpieczeństwa na kolei były odpowiedzialne w tym samym stopniu. Ponadto Parlament przewiduje przeniesienie odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych na państwa członkowskie i Agencję.

W tym kontekście Rada nie mogła utrzymać poprawek 12, 18 i 62.

(iii) **Porozumienia o współpracy między Agencją a krajowymi organami ds. bezpieczeństwa w kontekście wydawania certyfikatów przedsiębiorstwom kolejowym uczestniczącym w transporcie transgranicznym (art. 11)**

Komisja nie zawarła żadnych przepisów w sprawie porozumień o współpracy między Agencją a krajowymi organami ds. bezpieczeństwa w swoim pierwotnym wniosku, jednak Rada uważa, że bardzo ważne jest wprowadzenie nowego mechanizmu dotyczącego zawierania porozumień o współpracy między Agencją a krajowymi organami ds. bezpieczeństwa, tak aby ułatwić praktyczne wdrażanie nowego systemu certyfikacji.

W przypadku tego mechanizmu porozumienia o współpracy między Agencją a krajowymi organami ds. bezpieczeństwa mogą obejmować szczegółowe ustalenia dotyczące współpracy w przypadku sieci wymagających szczególnej fachowości ze względów geograficznych lub historycznych. Ponadto, w przypadku gdy takie sieci są odizolowane od reszty unijnego systemu kolei, takie ustalenia dotyczące współpracy mogą obejmować możliwość zlecania zadań odnośnym krajowym organom ds. bezpieczeństwa, w przypadku gdy jest to konieczne po to, aby zapewnić sprawny i proporcjonalny podział zadań w zakresie certyfikacji.

Parlament Europejski zgadza się co do zasady z podejściem Rady, ale proponuje wprowadzenie terminu jednego roku na ustanowienie porozumień umownych. W związku z tym Rada nie zaakceptowała poprawki 84.

(iv) **Przyjmowanie przepisów krajowych w dziedzinie bezpieczeństwa (art. 8 i załącznik II)**

Stanowisko Rady ma na celu ustanowienie elastycznej i sprawnej procedury w zakresie krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa. W związku z tym umożliwia ono państwom członkowskim utrzymanie krajowych przepisów bezpieczeństwa, które już zostały notyfikowane zgodnie z dyrektywą 2004/49/WE w wielu przypadkach określonych w art. 8 ust. 1 oraz w nowym załączniku II. Ponadto daje ono państwom członkowskim możliwość przyjmowania nowych przepisów krajowych w dziedzinie bezpieczeństwa (art. 8 ust. 3).

Aby uwzględnić obawy Parlamentu Europejskiego dotyczące przepisów krajowych, w stanowisku Rady doprecyzowano jednak procedury stosowane w odniesieniu do notyfikacji przepisów krajowych, jak również dotyczące oceny dokonywanej przez Agencję (maksymalnie osiem miesięcy). Ponadto stanowisko Rady przewiduje, że jeżeli Agencja nie podejmie żadnych działań w wymaganym terminie, państwa członkowskie przyjęłyby nowe przepisy krajowe lub ważne pozostałyby przepisy istniejące. Podejście przyjęte przez Radę ma na celu uniknięcie sytuacji, w której przepisy krajowe zostałyby zatwierdzone bez ich wcześniejszej oceny przez Agencję.

W związku z tym Rada uwzględniła poprawkę 49 częściowo.

(v) **Wyjaśnienia dotyczące działań nadzorczych prowadzonych przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa (art. 17)**

W tekście Rady wprowadzono nowy przepis (art. 17), który ma podkreślić, że należy utrzymać szerokie uprawnienia nadzorcze krajowych organów ds. bezpieczeństwa w zakresie nadzoru nad przedsiębiorstwami kolejowymi i zarządcami infrastruktury. Dokładniej rzecz ujmując, celem tego nowego przepisu jest zagwarantowanie, że nowa procedura certyfikacji w zakresie bezpieczeństwa nie osłabi roli krajowych organów ds. bezpieczeństwa w sprawowaniu ich funkcji nadzorczych.

Ponadto zgodnie z tekstem Rady, jeżeli podczas wykonywania działań nadzorczych krajowy organ ds. bezpieczeństwa stwierdzi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa, może on zastosować tymczasowe środki bezpieczeństwa, w odniesieniu do których – w przypadku odmiennego zdania Agencji – ostatnie słowo należałoby do organu krajowego.

(vi) **Odpowiedzialność Agencji za wydawanie certyfikatów bezpieczeństwa (motyw 27 i art. 10 ust. 6)**

Stanowisko Rady ma na celu wyjaśnienie zakresu odpowiedzialności Agencji w kontekście wydawania certyfikatów bezpieczeństwa. Do tekstu dodano nowy motyw (motyw 27), aby przypomnieć prawne ramy odpowiedzialności Agencji i podkreślić znaczenie pełnej współpracy z organami państw członkowskich w przypadku wypadków kolejowych. Ponadto stanowisko Rady przewiduje, że Agencja ponosi pełną odpowiedzialność za wydany przez nią jednolity certyfikat bezpieczeństwa (art. 10 ust. 6).

(vii) **Procedura odwoławcza i arbitrażowa (art. 10 ust. 7 i 12)**

Wniosek Komisji nie zawierał żadnych szczególnych przepisów dotyczących procedur odwoławczych, natomiast tekst Rady odzwierciedla możliwość udzieloną wnioskodawcy, aby skierować sprawę do sądu krajowego w przypadku sprzeciwu wobec środka przyjętego przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa.

W tekście Rady zawarto również procedurę odwoławczą w przypadku sporu pomiędzy krajowym organem ds. bezpieczeństwa a Agencją.

(viii) **Czas obowiązywania przepisów przejściowych a okres transpozycji (art. 31 i 33)**

Zgodnie z wnioskiem Komisji planowany jest okres dwóch lat, aby umożliwić Agencji dostosowanie jej struktury organizacyjnej, polityki rekrutacji pracowników i metod pracy, tak aby mogła ona wypełniać swoje nowe zadania.

Rada uważa, że odpowiedniejszy jest system przejściowy w okresie dłuższym od tego, który przewidywała Komisja. W tekście Rady przewiduje się, że państwa członkowskie mogą nadal stosować istniejące przepisy dyrektywy 2004/49/WE przez okres trzech lat od daty wejścia w życie dyrektywy, przy czym mają one możliwość przedłużenia tego okresu o dodatkowy rok.

Podobny system ma zastosowanie do okresu przejściowego.

W tym kontekście Rada mogła uwzględnić częściowo poprawki 97, 99 i 100.

(ix) **Kultura bezpieczeństwa i sprawozdawczość dotycząca zdarzeń (motyw 10 oraz art. 4 i 9)**

Chociaż wniosek Komisji nie zawierał żadnych szczególnych przepisów dotyczących tej kwestii, tekst Rady dotyczy propagowania kultury wzajemnego zaufania, pewności i uczenia się, w ramach których zachęca się personel przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury do przyczyniania się do rozwoju bezpieczeństwa. Ponadto tekst Rady przewiduje możliwość poufnego zgłaszania zignorowanych czynników ryzyka dla bezpieczeństwa. Mówiąc bardziej precyzyjnie, podejście to jest wdrażane w ramach systemów zarządzania bezpieczeństwem (art. 9) na poziomie przedsiębiorstw, aby umożliwić im podjęcie wszelkich dalszych działań naprawczych niezbędnych w celu zapewnienia ciągłego osiągnięcia przez system kolei Unii parametrów bezpieczeństwa. Ponadto Agencji przyznano możliwość ustanawiania narzędzia, które ułatwia wymianę informacji między odnośnymi podmiotami.

W tym kontekście Rada uwzględniła poprawki 20, 28–32, 59, 74, 94 i 101 częściowo lub co do istoty.

(x) **Struktura aktu prawnego (akty delegowane/akty wykonawcze)**

W pierwotnym wniosku Komisji zaproponowano, aby akty delegowane były instrumentem służącym określaniu treści wspólnych metod oceny bezpieczeństwa i ich zmian (art. 6) oraz wspólnych wymagań bezpieczeństwa (art. 7).

Aby ułatwić osiągnięcie porozumienia z Parlamentem Europejskim, Rada akceptuje to podejście, ale uważa, że artykułom, w odniesieniu do których Komisja powinna być uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu ustanowienia wspólnych metod bezpieczeństwa (CSM) oraz wspólnych wymagań bezpieczeństwa (CST), muszą towarzyszyć istotne gwarancje dla państw członkowskich. Przewidziano zatem udział komitetu państw członkowskich w fazie poświęconej przygotowywaniu zalecenia Agencji podczas etapów przygotowawczych procedury przed przyjęciem danych aktów delegowanych. Dokładniej, w tekście Rady przewidziano, aby mandaty dotyczące zaleceń w sprawie CST i CSM były przyjmowane jako akty wykonawcze w drodze procedury sprawdzającej, przy czym komitet państw członkowskich byłby systematycznie i regularnie informowany o pracach Agencji. Gdy Agencja przedstawi dane zalecenie, CST i CSM są przyjmowane przez Komisję jako akty delegowane.

W tym kontekście Rada zaakceptowała poprawki 72, 82, 93 i 95 jedynie częściowo.

3. Inne poprawki przyjęte przez Parlament Europejski

Inne poprawki nieujęte w stanowisku Rady w pierwszym czytaniu dotyczą w szczególności:

- włączenia nowego motywu dotyczącego wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/68/WE z dnia 24 września 2008 r. w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych (poprawka 8),
- ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących minimalnych wymogów związanych z utrzymaniem, gdyż Rada uważa, że kwestia ta powinna pozostać w gestii podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie (poprawki 14 i 82).

III. PODSUMOWANIE

W stanowisku Rady w pierwszym czytaniu odzwierciedlono kompromis osiągnięty w negocjacjach między Radą a Parlamentem Europejskim, w których pośredniczyła Komisja. Kompromis ten został potwierdzony pismem przewodniczącego parlamentarnej Komisji Transportu i Turystyki (TRAN) z dnia 24 listopada 2015 r. skierowanym do przewodniczącego Komitetu Stałych Przedstawicieli.

W piśmie tym przewodniczący komisji TRAN zaznaczył, że zaleci członkom komisji TRAN, a następnie całemu Parlamentowi, by zaakceptowali stanowisko Rady w pierwszym czytaniu bez poprawek i zakończyli zwykłą procedurę ustawodawczą na etapie drugiego czytania w Parlamencie Europejskim, zgodnie z art. 294 TFUE.
