

Tadeusz Dyr

Europejska polityka transportowa na pierwszą połowę XXI wieku

Wstęp

W marcu 2011 r. opublikowana została Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”¹. Zawiera ona wizję rozwoju systemu transportowego Unii Europejskiej do 2050 r. oraz strategię osiągnięcia założonych celów. Dokument ten jest syntezą kilkuletnich prac nad nową polityką transportową. Ich założenia były przedmiotem prezentacji i szczegółowej analizy na łamach TTS².

Polityka transportowa zawarta w Białej Księdze z 2011 r. jest w wielu obszarach kontynuacją działań zdefiniowanych w Białej Księdze z 2001 r.³ oraz w jej śródk okresowym przeglądzie⁴. Zauważyć można jednak nowe elementy inaczej postrzegane we wcześniejszych dokumentach. Warto więc przeanalizować tę wersję polityki transportowej w aspekcie szans i zagrożeń funkcjonowania rynku transportowego w europejskiej przestrzeni gospodarczej. Zagadnienia te są przedmiotem niniejszego artykułu.

1. Przygotowanie europejskiego obszaru transportu na przyszłość

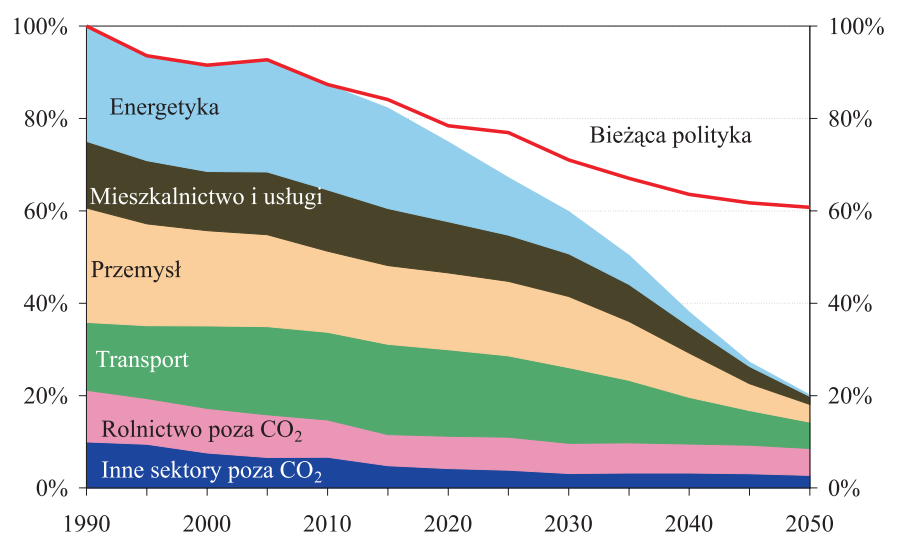
W pierwszej części Białej Księgi z 2011 r. zidentyfikowane zostały najistotniejsze problemy rozwoju systemu transportowego Unii Europejskiej. Podkreślono znaczenie transportu dla rozwoju gospodarczego oraz realizacji unijnych swobód, w tym swobody przepływu osób. Wzrost dobrobytu w Unii Europejskiej zależeć będzie od możliwości pełnej integracji wszystkich regionów w światowej gospodarce. Skuteczny transport jest jej niezbędnym warunkiem. Ponieważ jest to sektor globalny, skuteczne działania wymagają ścisłej współpracy międzynarodowej. Konieczne jest więc podjęcie działań prowadzących do stworzenia wewnętrznego rynku transportowego.

Istotnym dylematem europejskiej polityki transportowej jest pogodzenie rosnącego popytu na usługi transportowe z malejącą dostępnością zasobów i ograniczeniami w zakresie środowiska. Zauważyć tu można inne podejście niż we wcześniejszych dokumentach

polityki transportowej. W 2001 r. jako jeden z celów operacyjnych przyjęto oddzielenie wzrostu gospodarczego od popytu na transport. Tymczasem dane statystyczne potwierdzają, że istnieje wysoki poziom korelacji pomiędzy wzrostem gospodarczym, a wielkością przewozów towarowych i pasażerskich⁵. W tej sytuacji jednoznacznie podkreślono, że nie udaje się ograniczyć popytu na transport. Konieczne jest wprowadzenie innych rozwiązań pozwalających na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju transportu.

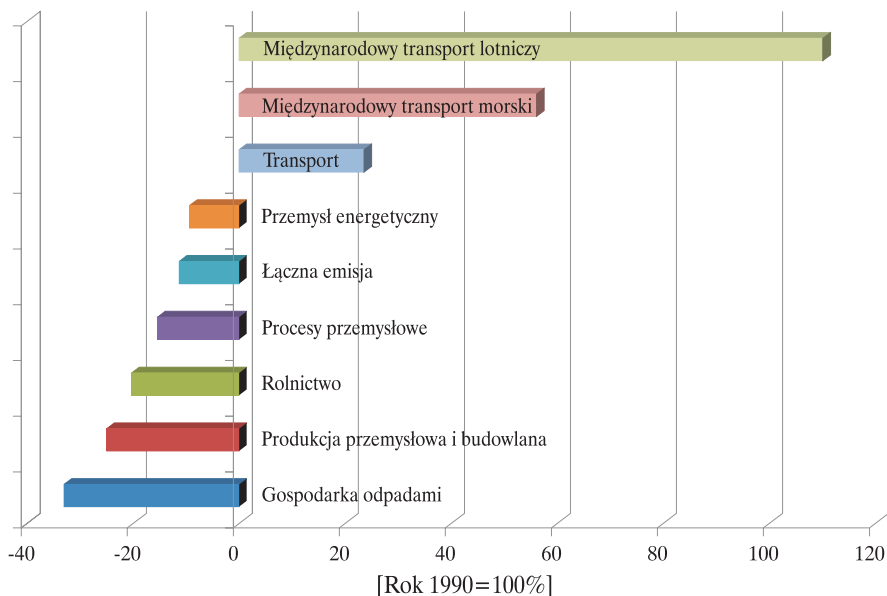
System transportowy w Unii Europejskiej uzależniony jest od ropy i produktów ropopochodnych. Szacuje się, że zaspokajają one 96% potrzeb energetycznych sektora transportu UE. Ma to negatywne skutki gospodarcze i środowiskowe. W 2010 r. UE importowała ropę naftową o wartości ok. 210 mld euro. Brak rozwiązania kwestii zależności od ropy może mieć znaczny wpływ na zdolność obywateli do podróżowania oraz na bezpieczeństwo gospodarki. Mogą także negatywnie wpływać na poziom inflacji, równowagę handlową i konkurencyjność gospodarki UE.

Negatywne skutki środowiskowe wykorzystywania produktów ropopochodnych w transporcie związane są przede wszystkim z emisją gazów cieplarnianych. W Unii Europejskiej podjęte zostały działania zmierzające do ograniczenia ich emisji. Przyjęta strategia „Europa 2020”⁶ jest źródłem serii długofalowych planów politycznych w obszarze transportu, energii i zmian klimatu. W lutym 2011 r. Rada Europejska potwierdziła cel UE w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. o 80-95% w porównaniu z poziomem w 1990 r. Poziom taki jest sugerowany przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu dla krajów rozwiniętych. Uwzględniając niezbędne wysiłki ze strony krajów rozwijających się, ograniczenie światowej emisji wyniesie 50%. Zamierzenie to jest zgodne ze stanowiskiem popieranym przez światowych liderów wyrażonym w porozumieniu kopenhaskim i porozumieniu z Cancún⁷. Przewidywane zmiany emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej według sektorów gospodarki przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Przebieg ograniczania wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych w UE do 80% [1990 r. = 100%]

Źródło: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. KOM (2011) 112.



Rys. 2. Zmiany emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej wyrażonej jako ekwiwalent CO₂ według sektorów gospodarki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych European Environment Agency, [dostęp 2 stycznia 2010]. Dostępny w World Wide Web: <http://dataservice.eea.europa.eu/pivotapp/pivot.aspx?pivotid=475>.

Sformułowane cele w zakresie zmniejszenia zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych będą niezwykle trudne do zrealizowania. Z najnowszych szacunków Komisji wynika, że UE jest na drodze do osiągnięcia zaledwie połowy z docelowych 20% ograniczenia emisji⁸. Z analiz Komisji opublikowanych w Białej Księdze z 2011 r. wynika także, że chociaż w innych sektorach gospodarki można uzyskać większe ograniczenia, w sektorze transportu, stanowiącym duże i wciąż rosnące źródło emisji gazów cieplarnianych (rys. 2), niezbędne jest ograniczenie emisji tych gazów do 2050 r. o co najmniej 60% w porównaniu z poziomem w 1990 r. Odpowiada to ograniczeniu emisji o ok. 70% w porównaniu z 2008 r. Do 2030 r. należy ograniczyć emisje gazów cieplarnianych w tym sektorze o ok. 20% w porównaniu z poziomem w 2008 r. Biorąc pod uwagę znaczny wzrost emisji w sektorze transportu w ciągu ostatnich dwudziestu lat, byłyby one i tak o 8% wyższe, niż w 1990 r. Zmiany emisji gazów cieplarnianych według sektorów gospodarki przedstawiono na rysunku 2.

Istotnym czynnikiem obniżania emisji gazów cieplarnianych są nowe technologie budowy pojazdów i systemów zarządzania ruchem. Coraz bardziej rygorystyczne normy emisji spalin sprzyjają ograniczaniu emisji szkodliwych substancji przez pojazdy samochodowe. Inteligentne systemy zarządzania ruchem pozwalają nie tylko na poprawę bezpieczeństwa i optymalizację wykorzystania

infrastruktury, ale także stanowią instrument zmniejszania zatorów i zużycia energii oraz kreowania ekologicznych form mobilności⁹. Działania proekologiczne nie równoważą jednak wzrostu zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych wynikających ze zwiększania się popytu na usługi transportowe w przewozach pasażerskich i towarowych. Jednocześnie, jak podkreślono w Białej Księdze, opóźnienie działań i powolne wprowadzanie nowych technologii mogłyby skazać przemysł transportowy UE na nieodwracalny upadek. Unijny sektor transportu zmagają się z rosnącą konkurencją ze strony szybko rozwijających się światowych rynków transportowych. Wiele przedsiębiorstw europejskich to obecnie światowi liderzy w dziedzinie infrastruktury, logistyki, systemów zarządzania ruchem i produkcji sprzętu transportowego. W innych regionach świata podejmowane są jednak ogromne, ambitne programy modernizacji transportu i inwestycji w infrastrukturę. Zachowanie wysokiej pozycji konkurencyjnej europejskiego sektora transportu wymaga zatem dalszego inwestowania w nowe technologie oraz w infrastrukturę. Mają one bowiem także pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, pozwalają na tworzenie dobrobytu i miejsc pracy, zwiększenie handlu, dostępności geograficznej i mobilności obywateli. Należy je planować w sposób maksymalizujący pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i minimalizujący negatywne skutki dla środowiska.

Dużym wyzwaniem dla europejskiej polityki transportowej są zatory komunikacyjne tworzące się zwłaszcza na drogach i w przestrzeni powietrznej. Ich negatywne skutki dotyczą zarówno wpływu na środowisko, jak i dostępność. Prowadzi to do marginalizacji niektórych obszarów i wykluczenia społecznego. Jest to szczególnie istotne wobec nierównego poziomu rozwoju infrastruktury na wschodzie i zachodzie UE. Wymaga to wdrożenia skutecznych programów jej ujednolicenia. Tymczasem coraz trudniej jest uzyskać środki publiczne pozwalające na sfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych. Niezbędne jest zatem przyjęcie nowego podejścia do ich finansowania.

Uwzględniając przedstawione przesłanki, Komisja Europejska zaproponowała plan działań zmierzających do kompleksowych zmian w sektorze transportu. Ich brak, jak podkreślono w Białej Księdze, utrwali zależność transportu od ropy. W takim scenariuszu jedynie 10% energii pochodzić będzie ze źródeł odnawialnych. Do 2050 r. emisja CO₂ w sektorze transportu będzie o jedną trzecią większa niż w 1990 r. Koszty zatorów komunikacyjnych wzrosną do 2050 r. o około 50%. Zwiększy się różnica w dostępności między obszarami centralnymi a peryferyjnymi. Wzrastać będą również koszty społeczne wypadków i zanieczyszczenia hałasem.

2. Wizja konkurencyjnego i zrównoważonego systemu transportu

Na podstawie przeprowadzonej identyfikacji problemów rozwoju systemu transportowego Unii Europejskiej sformułowana została wizja jego rozwoju. Obejmuje ona cztery kluczowe obszary, tj.:

- zapewnienie wzrostu sektora transportu i wspieranie mobilności przy jednoczesnym osiągnięciu celu obniżenia emisji o 60%,
- efektywna sieć multimodalnego podróżowania i transportu między miastami,
- równe szanse na całym świecie dla podróżowania na dalekie odległości i międzykontynentalnego transportu towarów,
- ekologiczny transport miejski i dojazdy do pracy.

Zapewnienie wzrostu sektora transportu i wspieranie mobilności przy jednoczesnym osiągnięciu celu obniżenia emisji o 60%

Głównym celem europejskiej polityki transportowej jest stworzenie systemu stanowiącego podstawę postępu gospodarczego w Europie, wzmacniającego konkurencyjność i oferującego usługi w zakresie mobilności o wysokiej jakości przy oszczędnym gospodarowaniu zasobami. W praktyce

oznacza to, że sektor transportu musi zużyć mniej energii w bardziej ekologiczny sposób, lepiej korzystać z nowoczesnej infrastruktury i ograniczać negatywny wpływ na środowisko oraz najważniejsze zasoby naturalne, takie jak wodę, ziemię i ekosystemy. Dla realizacji tego celu założono konieczność powstania nowych wzorców transportu, pozwalających na zaspokajanie wzrastającego popytu na usługi przewozowe za pomocą najwydajniejszych środków lub kombinacji takich środków. Transport indywidualny powinien ograniczać się do ostatnich odcinków podróży. Musi on być również ekologiczny. Cele szczegółowe w tym zakresie obejmują m.in. zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym w transporcie miejskim do 2030 r. oraz wyeliminowanie ich z miast do 2050 r. W Białej Księdze nie wskazano jednak jakie zostaną zastosowane instrumenty gwarantujące realizację tego celu. Wydaje się jednak, że jego osiągnięcie będzie bardzo trudne, a być może nawet niemożliwe. Wymagałoby to bowiem w relatywnie krótkiej perspektywie zaprzestania produkcji samochodów wykorzystujących do napędu produkty ropopochodne. Nie wydaje się również realne wprowadzenie takich mechanizmów, które ograniczą wykorzystanie samochodów „do ostatnich odcinków podróży”. Potwierdzają to doświadczenia aglomeracji miejskich, które próbują ograniczać ruch narzędziami administracyjnymi (opłaty za wjazd, możliwość poruszania się w poszczególnych dniach pojazdów z tablicami rejestracyjnymi zawierającymi określone cyfry, minimalna liczba osób w samochodzie, preferencje dla pojazdów komunikacji miejskiej itp.). Wszystkie te instrumenty w niewielkim stopniu zmniejszyły przejazdy indywidualnymi samochodami. Wprowadzenie zbyt rygorystycznych zakazów mogłoby doprowadzić do zmniejszenia konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej tych miast. W tej sytuacji władze raczej nie będą zainteresowane ich stosowaniem.

Instrumentem ograniczania kongestii oraz poprawy bezpieczeństwa mają być opłaty uwzględniające pełne koszty, w tym koszty zewnętrzne. Ich wdrożenie wymaga inwestycji w technologie informacyjne. Umożliwią one obciążanie użytkowników transportu nie tylko kosztami prywatnymi (paliwo, ubezpieczenie itd.), ale także kosztami społecznymi¹⁰. Przeprowadzona ocena skutków internalizacji kosztów zewnętrznych transportu wskazuje, że będzie ona miała wpływ na podział gałęziowy przewozów, jak i na tempo rozwoju Unii Europejskiej¹¹.

Podjęciem decyzję o internalizacji kosztów zewnętrznych należy mieć świadomość, że jej skuteczność, jako instrumentu zmian zachowań komunikacyjnych, jest uzależniona od elastyczności cenowej popytu, uwarunkowań decyzji rynkowych użytkowników transportu oraz struktury podmiotowej rynku. Badania rynkowe wskazują, że koszty są istotnym czynnikiem wyboru środka transportu. Jednak ich wzrost rzadko prowadzi do rezygnacji korzystania z własnych samochodów. Wprowadzenie opłat za dostęp do infrastruktury może w niewielkim stopniu spowodować zmianę zachowań komunikacyjnych. W wielu relacjach nie ma konkurencji międzygałęziowej. Podjęciem decyzję o zastosowaniu tego instrumentu, konieczne są jednocześnie działania zwiększające atrakcyjność transportu publicznego i proekologicznych gałęzi transportu.

Zgodnie z deklaracjami zawartymi w Białej Księdze z 2011 r. rozwój sektora transportu musi uwzględniać:

- poprawę efektywności energetycznej pojazdów we wszystkich rodzajach transportu,
- rozwój i wprowadzenie paliw i systemów napędowych zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- optymalizację działania multimodalnych łańcuchów logistycznych, w tym poprzez powszechniejsze zastosowanie bardziej zasobooszczędnych środków w sytuacjach, gdy inne innowacje technologiczne mogą być niewystarczające (np. transport dalekobieżny),
- bardziej wydajne wykorzystanie transportu i infrastruktury dzięki zastosowaniu lepszych systemów zarządzania ruchem i informacji (np. ITS, SESAR, ERTMS, Safe-SeaNet, RIS) oraz zaawansowanych środków logistycznych i rynkowych, takich jak pełny rozwój zintegrowanego europejskiego rynku kolejowego, zniesienie ograniczeń w zakresie kabożu, zniesienie barier w żegludze morskiej bliskiego zasięgu, brak zakłóceń cenowych itd.

Przedstawione kierunki rozwoju sektora transportu są kontynuacją deklaracji politycznych zawartych w Białej Księdze z 2001 r., strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej¹² oraz innych dokumentów ogłoszonych w minionym dziesięcioleciu. Można jednak przypuszczać, że będą one miały istotny wpływ na wybór projektów współfinansowanych z funduszy unijnych w kolejnych perspektywach finansowych. W Białej Księdze z 2011 r. podkreślono bowiem, że planowanie, budowa i wyposażenie infrastruktury trwa latami, zaś pociągi, samoloty i statki są wykorzystywane przez dziesięciolecia. Podejmowane obecnie decyzje będą miały wpływ na

kształt systemu transportowego w 2050 r. Ich skuteczność zależeła będzie jednak od wielu stron – UE, państw członkowskich, regionów, miast, przemysłu, partnerów społecznych i obywateli. To ostatnie stwierdzenie może być traktowane jako asekuracja na wypadek nieskuteczności instrumentów regulacyjnych proponowanych przez Komisję Europejską. Może być jednak wyrazem świadomości, że w gospodarce rynkowej głównym regulatorem jest mechanizm rynkowy, a działania podejmowane w sferze regulacyjnej rzadko prowadzą do sukcesu w długim okresie.

Efektywna sieć multimodalnego podróżowania i transportu między miastami

Wizja rozwoju transportu opracowana przez Komisję Europejską obejmuje trzy sektory: transport na średnie odległości, dalekie odległości i miejski. Dla tych sektorów zaproponowano odmienne instrumenty polityki transportowej.

W sektorze średnich odległości, jak podkreślono w Białej Księdze, nowe technologie są mniej rozwinięte, zaś wybór środków transportu bardziej ograniczony niż w miastach. Jednakże w tym zakresie działania regulacyjne mogą przynieść najszybciej korzyści, ponieważ mniejsze są ograniczenia związane z zasadą pomocniczości lub umowami międzynarodowymi. Bardziej zasobooszczędne pojazdy i ekologiczne paliwa prawdopodobnie nie wystarczą do osiągnięcia wymaganych redukcji emisji, ani nie rozwiążą problemu zatorów. Musi im towarzyszyć konsolidacja znacznych ilości towarów przewożonych na duże odległości. Oznacza to większe wykorzystanie w przewozach pasażerskich autobusów i autokarów, transportu kolejowego i lotniczego, a w przewozach towarowych – rozwiązania multimodalne oparte na środkach transportu wodnego i kolejowego na dalekie odległości. Lepsza integracja sieci umożliwi większy wybór rodzaju transportu. Lotniska, porty, dworce kolejowe, metra i autobusy powinny stać się platformami połączeń multimodalnych dla pasażerów. Wsparcie podróży wieloma środkami transportu stanowić będą systemy informacji internetowej oraz elektronicznej rezerwacji i płatności. Szerszemu stosowaniu środków transportu zbiorowego powinny towarzyszyć przepisy w zakresie praw pasażerów.

W Białej Księdze założono, że samochody ciężarowe będą nadal w znacznym stopniu wykorzystywane do transportu ładunków na bliskie i średnie odległości (do ok. 300 km). Ważne jest zatem, aby oprócz zachęcania do wyboru alternatywnych rozwiązań

transportowych (transport kolejowy, wodny), poprawić wydajność samochodów ciężarowych poprzez rozwój i wprowadzenie nowych silników, bardziej ekologicznych paliw, stosowanie inteligentnych systemów transportowych oraz dalszych środków wzmacniających mechanizmy rynkowe.

Cele szczegółowe dotyczące zmian w systemie transportowym związane z optymalizacją multimodalnych łańcuchów logistycznych obejmują:

1. Zmniejszenie udziału transportu drogowego w rynku przewozów towarowych – do 2030 r. 30%, a do 2050 r. 50% drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km należy przenieść na inne środki transportu, np. kolej lub transport wodny. Ułatwi to rozwój efektywnych ekologicznych korytarzy transportowych. Aby osiągnąć ten cel, należy rozbudować stosowną infrastrukturę.
2. Ukończenie szybkiej europejskiej sieci kolejowej do 2050 r. oraz zachowanie gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich. Zakłada się, że do 2030 r. długość sieci szybkich kolei wzrośnie trzykrotnie, a do 2050 r. większa część ruchu pasażerskiego na średnie odległości odbywać się będzie koleją.
3. Stworzenie do 2030 r. w pełni funkcjonalnej ogólnounijnej multimodalnej sieci bazowej TEN-T, zaś do 2050 r. osiągnięcie wysokiej jakości i przepustowości tej sieci, jak również stworzenie odpowiednich usług informacyjnych.
4. Połączenie do 2050 r. wszystkich lotnisk należących do sieci bazowej z siecią kolejową, w tym przede wszystkim z szybkimi kolejami.
5. Zapewnienie, aby wszystkie najważniejsze porty morskie miały dobre połączenie z kolejowym transportem towarów oraz, w miarę możliwości, systemem wodnego transportu śródlądowego.

Przedstawione cele szczegółowe wskazują jednoznacznie na kierunki przyszłych inwestycji współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej. Priorytetem będzie rozwój multimodalnej sieci, której ważnym elementem będą koleje dużych prędkości. Jej stworzenie może być istotnym czynnikiem zmiany gałęziowej przewozów pasażerskich. Potwierdzają to doświadczenia eksploatacji takich linii w wielu krajach¹³. Istotne będą także inwestycje w portach morskich. Powinny one być ważnymi centrami logistycznymi, połączonymi z żeglugą śródlądową i transportem kolejowym.

Wizja zmniejszenia udziału transportu drogowego w przewozach ładunków wydaje się mało realna. Analiza trendów przewozów

pasażerskich i towarowych w Unii Europejskiej wskazuje na rosnące znaczenie transportu drogowego, pomimo przyjęcia w 2001 r. instrumentów polityki transportowej, które miały doprowadzić do zmniejszenia udziału tej gałęzi transportu w rynku. Tymczasem udział transportu drogowego w rynku przewozów towarowych ogółem (transport drogowy, kolejowy, morski, lotniczy, rurociągowy i żegluga śródlądowa) zwiększył się w latach 1998-2009 o 3,7 punktu procentowego, w rynku przewozów lądowych (transport drogowy, kolejowy, rurociągowy i żegluga śródlądowa) o 5,2 punktu procentowego (rys. 3). Uwzględniając trendy zmian przewozów realizowanych w poszczególnych gałęziach transportu należy zauważyć, że w latach 1998-2009 transport drogowy przejął niemal 83% przyrostu przewozów w UE-27. Oznacza to, że transport drogowy przejął nie tylko nowe ładunki, ale także tę ich część, która wcześniej przewożona była transportem kolejowym, rurociągowym i żeglugą śródlądową (rys. 4).

Równe szanse na całym świecie dla podróżowania na dalekie odległości i międzykontynentalnego transportu towarów

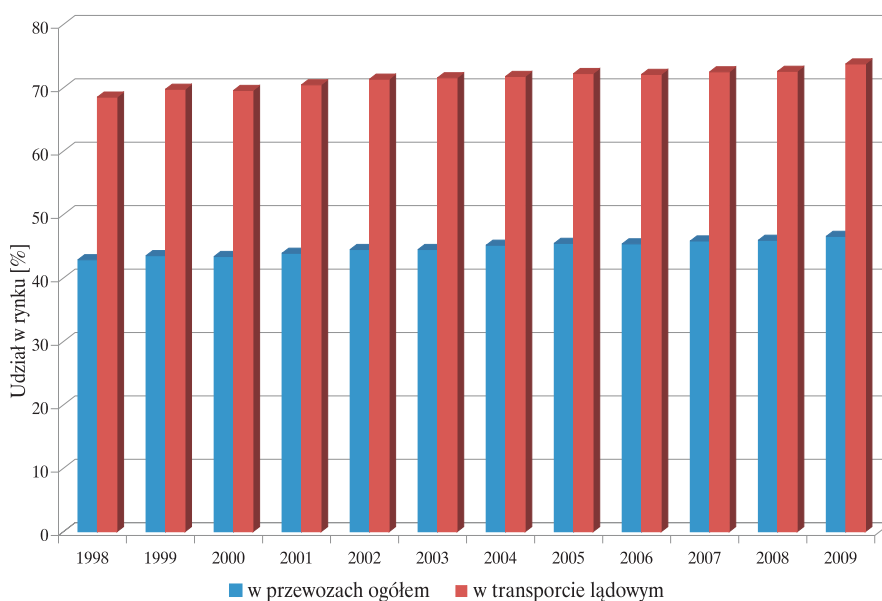
Procesy globalizacyjne sprzyjają realnemu scalaniu się gospodarek narodowych i dynamicznemu wzrostowi obrotów handlowych, międzynarodowych przepływów kapitałowych i usługowych oraz rosnącej tendencji do traktowania całego świata jako rynku zbytu¹⁴. W procesach tych istotne znaczenie ma nowoczesny system transportowy. Jest on

jednocześnie ważnym czynnikiem poprawy konkurencyjności Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich i poszczególnych regionów na rynku globalnym¹⁵.

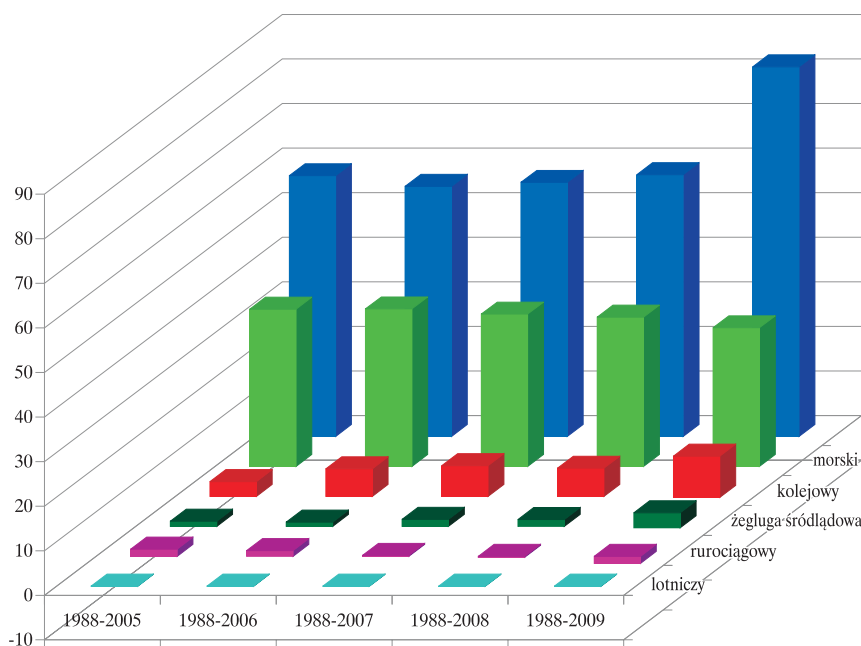
Uwzględniając wyzwania związane z globalizacją, w Białej Księdze z 2011 r. wskazano na konieczność doskonalenia transportu lotniczego i morskiego. Te dwie gałęzie transportu mają bowiem charakter globalny.

W transporcie lotniczym, zgodnie z Białą Księgą, należy dążyć do poprawy wydajności statków powietrznych i zarządzania ruchem. Pozwoli to na uzyskanie konkurencyjnej przewagi oraz na ograniczenie emisji. Należy jednak zwrócić uwagę, aby nie nakładać nadmiernych obciążeń na przewozy w ramach UE, co mogłoby zakłócić rolę Unii jako „globalnego portu lotniczego”. Należy zoptymalizować oraz, w stosownych przypadkach, zwiększyć przepustowość portów lotniczych w celu sprostania rosnącemu zapotrzebowaniu na podróże do państw trzecich, a także obszarów Europy, z którymi nie ma dobrych połączeń. Może to doprowadzić do ponad dwukrotnego wzrostu działalności lotniczej w UE do 2050 r. W innych przypadkach (szybka) kolej powinna zapewnić transport na średnie odległości. Przemysł lotniczy UE powinien stać się pionierem w zakresie stosowania paliw niskoemisyjnych, co przyczyni się do osiągnięcia celu na 2050 r.

W transporcie morskim należy dążyć do stosowania i egzekwowania restrykcyjnych norm dotyczących bezpieczeństwa, ochrony środowiska i warunków pracy oraz do eliminacji piractwa. Wpływ transportu morskiego



Rys. 3. Zmiana udziału transportu drogowego w rynku przewozów towarowych
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Transport in Figures 2011*. European Commission, Directorate-General for Energy and Transport



Rys. 4. Zmiana udziału gałęzi transportu w przyroście przewozów towarowych
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Transport in Figures 2011* ..., op.cit.

na środowisko należy poprawić poprzez zastosowanie lepszych technologii, paliw i działań. Emisja CO₂ z transportu morskiego w UE powinna zmniejszyć się do 2050 r. o 40% (a w miarę możliwości, o 50%) w porównaniu z 2005 r.

W Unii Europejskiej obserwuje się wysoki stopień korelacji pomiędzy wielkością przewozów a emisją gazów cieplarnianych w transporcie morskim i lotniczym (w analizie wzięto pod uwagę dominujący rodzaj przewozów w tych gałęziach transportu). W latach 1998-2008 praca przewozowa w transporcie lotniczym, mierzona liczbą paskm wzrosła o 37,2%, a w transporcie morskim, mierzona liczbą tonokm o 26,1%. W tym okresie emisja gazów cieplarnianych wyrażona jako ekwiwalent CO₂ zwiększyła się odpowiednio o 34,7% i 28,9%. Uwzględniając zatem przewidywane zwiększenie się przewozów w transporcie lotniczym i morskim, osiągnięcie zakładanego zmniejszenia emisji wydaje się optymistyczne. Zastosowanie norm emisji w tych gałęziach transportu oraz niskoemisyjnych paliw może być niewystarczające. Wdrażane w tym zakresie rozwiązania w transporcie drogowym nie doprowadziły do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. W latach 1998-2008 praca przewozowa w pasażerskim transporcie drogowym wzrosła o 15,1%, a w towarowym o 31%. W tym czasie, pomimo ustalenia restrykcyjnych norm emisji oraz zastosowania paliw odnawialnych, emisja gazów cieplarnianych wzrosła o 9,2%¹⁶.

Ekologiczny transport miejski i dojazdy do pracy

Do najważniejszych problemów europejskich miast zaliczyć można kongestię, złą jakość powietrza i hałas. Transport miejski generuje 1/4 CO₂ z transportu ogółem. Rozwiązaniem tych problemów, zgodnie z założeniami Białej Księgi jest stopniowa eliminacja pojazdów o napędzie konwencjonalnym. Procesowi temu towarzyszyć będzie rozwój infrastruktury uzupełniania paliwa i ładowania nowych pojazdów.

W miastach dochodzi do 69% łącznej liczby wypadków drogowych. Konieczne jest więc podjęcie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa. W tym zakresie sformułowany został niezwykle ambitny cel – osiągnięcie do 2050 r. prawie zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym. W Białej Księdze z 2001 r. założono, że do 2010 r. liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych spadnie o połowę. Cel ten nie został osiągnięty. W 2009 r. liczba ofiar śmiertelnych w UE-27 zmniejszyła się w stosunku do 2001 r. o 35,9%. Nieco lepszy wynik osiągnięty został w UE-15 – 41,7%. Jest to niewątpliwie skutek wyższego poziomu rozwoju infrastruktury oraz większego wykorzystania transportu publicznego w UE-15 niż w UE-12¹⁷. Według danych EUROSTAT dystans pokonywany przez statystycznego mieszkańca UE-15 środkami lądowego transportu zbiorowego (autobusy, autokary, tramwaje, metro i kolej) zwiększył się z 1 980 km w 1998 r. do 2 380 km w 2009 r. (rys. 5), tj. o 19,9%.

W tym czasie w państwach UE-12 wielkość ta zmniejszyła się z 1 940 km do 1 620 km, tj. o 16,3%. Jednocześnie w UE-12 przejazdy samochodami osobowymi zwiększyły się o 60%, podczas gdy w UE-15 tylko o 10%. W UE-15 w 2008 r. eksploatowanych było ponad 61,5 tys. km autostrad. Ich gęstość wynosiła 19 km/1000 km². W UE-12 w tym czasie było 5,2 tys. km autostrad, tj. 4,8 km/1000 km². Warto podkreślić, że w UE-15 w latach 1998-2008 średnio w każdym roku przybywało 1 222 km, a w UE-12 – 218 km autostrad. Odnosząc te wielkości do powierzchni tych części UE, średni przyrost autostrad w UE-15 wynosił 0,38 km/1000 km², a w UE-12 – 0,20 km/1000 km².

Wzrost udziału transportu publicznego w transporcie miejskim i regionalnym jest postrzegany jako istotny czynnik zmniejszenia zapotrzebowania na energię, negatywnego oddziaływania na środowisko i liczby wypadków drogowych. Istotnym instrumentem w tym zakresie powinny być kontrakty na usługi publiczne. Mają one przyczynić się do poprawy atrakcyjności transportu zbiorowego. Celowe jest także podjęcie działań w zakresie zagospodarowania przestrzeni, umożliwiających zmniejszenie zapotrzebowania na usługi transportowe. Projektując infrastrukturę miejską oraz systemy zarządzania mobilnością, należy zwrócić uwagę na tworzenie warunków do przemieszczania się pieszo i rowerem.

W planowaniu działań zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania transportu na środowisko stosowane będą zachęty do wykorzystywania mniejszych, lżejszych i bardziej wyspecjalizowanych pojazdów pasażerskich. W autobusach miejskich, taksówkach i samochodach dostawczych wprowadzać należy alternatywne napędy i paliwa. Mogłoby to wnieść znaczący wkład w ograniczanie emisji transportu miejskiego. Wprowadzenie opłat za korzystanie z dróg i zniesienie nierównego opodatkowania mogłyby również wpłynąć na szersze korzystanie z transportu publicznego oraz stopniowe wprowadzenie napędów alternatywnych. Dotyczy to również przewozu ładunków. Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w Białej Księdze należy usprawnić współpracę między transportem towarów na duże odległości, a transportem na ostatnich kilometrach. Wymaga to ograniczenia dostaw indywidualnych do jak najkrótszego odcinka. Stosowanie inteligentnych systemów transportowych przyczyni się do zarządzania ruchem w czasie rzeczywistym oraz do ograniczenia czasu dostawy i zatorów na ostatnich odcinkach. Taki transport mógłby być prowadzony za pomocą niskoemisyjnych

miejskich samochodów ciężarowych. Zastosowanie technologii elektrycznych, wodorowych i hybrydowych pozwoliłoby nie tylko na ograniczenie zanieczyszczenia powietrza, ale również hałasu, co z kolei oznaczałoby, że większość transportu towarowego w miastach mogłaby odbywać się nocą. Takie rozwiązanie złagodziłoby problem zatorów drogowych w godzinach porannego i popołudniowego szczytu.

Proponowane w Białej Księdze rozwiązania odnoszące się do miejskiego transportu towarowego będą trudne do zrealizowania. Planowanie dostaw do finalnych odbiorców w godzinach nocnych byłoby niewątpliwie pożądanym z punktu widzenia systemu transportowego, w tym możliwości rozłożenia w czasie obciążenia infrastruktury. Wymagałoby to jednak nocnej pracy zarówno pracowników przedsiębiorstw transportowych, jak i podmiotów przez nie obsługiwanych. To prowadziło do generowania dodatkowych kosztów w tych firmach. Naraziłoby także ich personel do pracy w niesprzyjającym czasie.

3. Strategia wdrażania europejskiej polityki transportowej

Ukształtowanie systemu transportowego, zgodnie z przedstawioną wizją wymaga wdrożenia skutecznych instrumentów polityki transportowej. Zostaną one syntetycznie przedstawione w kolejnych częściach niniejszego artykułu. W Białej Księdze ujęte one zostały w czterech grupach:

- jednolity europejski obszar transportu,
- innowacje na przyszłość – technologia i zachowanie:
 - europejska strategia w zakresie badań, innowacji i wdrożenia w dziedzinie transportu,
 - innowacyjne wzorce mobilności,
- nowoczesna infrastruktura, inteligentne opłaty i finansowanie:
 - europejska sieć mobilności,
 - właściwe ceny i unikanie zakłóceń,
- wymiar zewnętrzny.

Jednolity europejski obszar transportu

Celem na nadchodzące dziesięciolecie jest stworzenie jednolitego europejskiego obszaru transportu poprzez eliminację barier między środkami transportu i systemami krajowymi, ułatwienie procesu integracji oraz tworzenia międzynarodowych, multimodalnych operatorów. Działaniom Komisji w tej dziedzinie towarzyszyć będzie aktywne egzekwowanie zasad konkurencji we wszystkich rodzajach transportu. Nieodzowną częścią tej strategii musi być większy stopień ujednolicenia i egzekwowania przepisów w zakresie spraw socjalnych, bezpieczeństwa i ochrony oraz środowiska, norm w zakresie usług minimalnych i praw użytkowników. Pozwoli to na uniknięcie napięcia i zakłóceń.

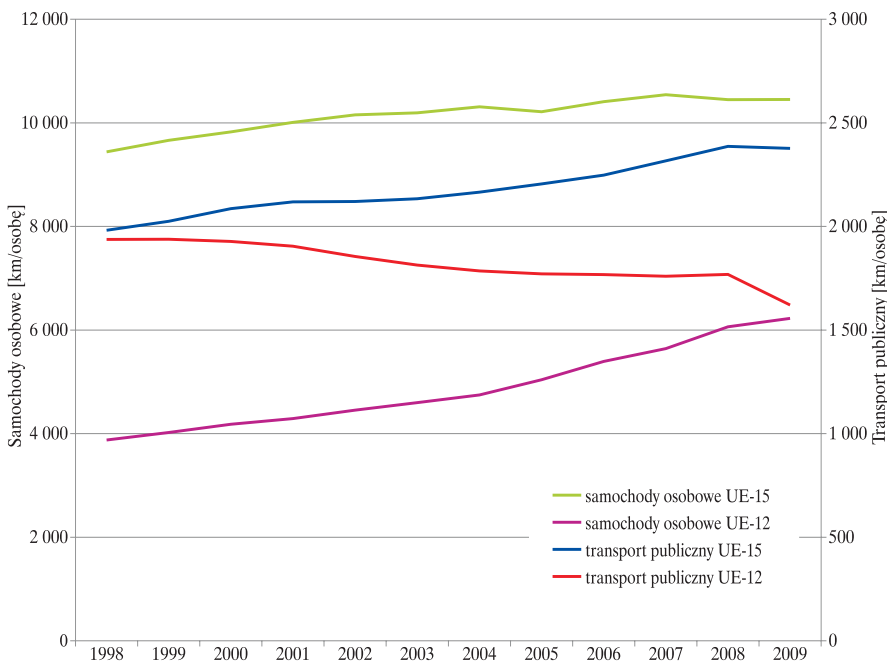
Jednolity europejski obszar transportu, jak podkreślono w Białej Księdze, powinien ułatwiać przemieszczanie się obywateli i towarów, obniżać jego koszty i zapewnić zrównoważony rozwój transportu europejskiego.

Należy wdrożyć jednolitą europejską przestrzeń powietrzną. Komisja zajmie się kwestią przepustowości i jakości portów lotniczych. Najwięcej wąskich gardeł zauważyć można w sektorze usług kolejowych. Ich eliminacja jest priorytetem, ponieważ pozwoli to na stworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Obejmuje to usunięcie przeszkód technicznych, administracyjnych i prawnych, które utrudniają wejście na krajowe rynki kolejowe. Dalsza integracja rynku drogowego transportu towarowego sprawi, że transport drogowy stanie się bardziej wydajny i konkurencyjny. W przypadku transportu morskiego „niebieski pas” w morzach wokół Europy uprosi formalności w przypadku statków przemierzających się między portami UE.

Otwarcie rynku musi towarzyszyć lepsza jakość miejsc i warunków pracy, jako że zasoby ludzkie są kluczowym składnikiem systemu transportowego wysokiej jakości. Wiadomo również, że niedobory siły roboczej i kwalifikacji staną się w przyszłości znaczącym problemem w sektorze transportu. Ważne będzie, aby konkurencyjność i agenda społeczna współgrały ze sobą w oparciu o dialog społeczny w celu uniknięcia konfliktów.

Kreując jednolity europejski obszar transportu, planowane jest podjęcie działań dotyczących jego ochrony. Istotnym zadaniem jest kompleksowe podejście UE do polityki, prawodawstwa i monitorowania ochrony transportu lotniczego i morskiego. W tym zakresie należy jeszcze bardziej skonsolidować i wzmocnić współpracę z ważnymi partnerami międzynarodowymi. W odniesieniu do ochrony pasażerów należy ulepszyć metody kontroli bezpieczeństwa w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony przy jak najmniejszych niedogodnościach. Należy rozważyć przyjęcie opartego na ryzyku podejścia do bezpieczeństwa ładunków spoza UE. Istnieje również potrzeba znalezienia odpowiedniego europejskiego podejścia do ochrony transportu lądowego w obszarach, w których działania na szczeblu UE przynoszą wartość dodaną.

Opracowana zostanie europejska strategia w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, obejmująca dostosowanie do nowych technologii oraz współpracę międzynarodową z najważniejszymi partnerami. W przypadku transportu morskiego podjęte zostaną aktywne działania na rzecz bezpieczeństwa pasażerów statków. System monitorowania i informacji o ruchu statków Safe-SeaNet stanie się podstawą wszystkich stosownych narzędzi informacyjnych zapewniających bezpieczeństwo i ochronę transportu



Rys. 5. Wykorzystanie samochodów osobowych i transportu zbiorowego w Unii Europejskiej
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Transport in Figures 2011 ...*, op.cit.

morskiego oraz ochronę środowiska przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze statków. Będzie on zatem stanowił ważny wkład w ustanowienie wspólnego otoczenia wymiany informacji dla celów nadzoru kwestii morskich w UE oraz przyczyni się do stworzenia wspólnej przestrzeni morskiej. W przypadku transportu kolejowego, w jednolitym europejskim obszarze kolejowym niezbędna jest harmonizacja w zakresie przyznawania świadectw bezpieczeństwa i nadzoru nad nim. Europejskie agencje bezpieczeństwa lotniczego, morskiego i kolejowego powołane w ostatnim dziesięcioleciu odgrywają nieodzowną rolę w tych trzech dziedzinach transportu. Inicjatywy w zakresie technologii, egzekwowania przepisów i edukacji oraz poświęcenie specjalnej uwagi szczególnie zagrożonym użytkownikom dróg będą kluczowe dla dalszego radykalnego ograniczenia liczby ofiar.

Jakość, dostępność i niezawodność usług transportowych będzie w nadchodzących latach coraz ważniejsza, między innymi ze względu na starzenie się społeczeństwa i potrzebę promowania transportu publicznego. Głównymi cechami usług wysokiej jakości są: atrakcyjny rozkład jazdy, komfort, łatwy dostęp, niezawodność usług i integracja z innymi środkami transportu. Dostępność informacji na temat czasu podróży oraz informacje na temat tras alternatywnych są również ważne dla zapewnienia niezakłóconej podróży „od drzwi do drzwi”, zarówno dla pasażerów, jak i w odniesieniu do transportu towarów.

UE wprowadziła już kompleksowy zbiór praw pasażerów, który należy dalej skonsolidować. W wyniku kryzysu wywołanego chmurą pyłu wulkanicznego oraz doświadczeń związanych z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi w 2010 r. stało się jasne, że w celu zachowania mobilności pasażerów i towarów w sytuacjach kryzysowych niezbędne mogą być plany zachowania mobilności. Wydarzenia te wykazały również, że zachodzi potrzeba zwiększenia odporności systemu transportowego poprzez opracowanie scenariuszy oraz planowanie w wypadku katastrof.

Innowacje na przyszłość – technologia i zachowanie

Innowacje mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia wizji europejskiego systemu transportowego określonej w Białej Księdze. Podstawę ich ujęcia w europejskiej polityce transportowej stanowią komunikaty Komisji „Unia innowacji”¹⁸ i „Europejska agenda cyfrowa”¹⁹. W pierwszym z wymienionych dokumentów podkreślono, że innowacje są

najlepszym sposobem poradzenia sobie z najważniejszymi wyzwaniami, jakie stoją przed społeczeństwem europejskim i wymagają pilnego rozwiązania, takimi jak zmiana klimatu, niedobór energii i zasobów oraz zdrowie i starzenie się społeczeństwa. Ogólnym celem agendy cyfrowej jest natomiast uzyskanie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki i bardzo szybki Internet oraz interoperacyjne aplikacje. Wdrożenie innowacji, w tym technologii cyfrowych, może mieć istotne znaczenie dla rozwoju systemu transportowego w Unii Europejskiej.

Innowacje technologiczne mogą zapewnić szybsze i łatwiejsze osiągnięcie bardziej efektywnego systemu transportu w Europie zgodnego z zasadą zrównoważonego rozwoju, oddziałując na trzy główne czynniki:

- sprawność pojazdów dzięki nowym silnikom, materiałom i konstrukcji;
- wykorzystywanie bardziej ekologicznej energii dzięki zastosowaniu nowych paliw i układów napędowych;
- lepsze wykorzystanie sieci oraz bezpieczniejsza i pewniejsza eksploatacja dzięki systemom informacyjnym i komunikacyjnym.

Efekt synergii z innymi celami w zakresie zrównoważonego rozwoju, jak np. ograniczenie zależności od ropy, konkurencyjność europejskiego przemysłu samochodowego czy korzyści zdrowotne, w szczególności lepsza jakość powietrza w miastach, to dobry powód, aby UE zintensyfikowała wysiłki w zakresie szybszego opracowania i wprowadzenia do użytku bardziej ekologicznych pojazdów.

Polityka dotycząca badań i innowacji w dziedzinie transportu powinna w coraz większym stopniu wspierać rozwój i wprowadzenie najważniejszych technologii niezbędnych do przekształcenia unijnego systemu transportu w system nowoczesny, wydajny i przyjazny dla użytkownika. Aby badania nad technologiami były bardziej skuteczne, musi im towarzyszyć podejście systemowe, które obejmie wymogi w zakresie infrastruktury i przepisów, koordynację różnych podmiotów oraz duże projekty demonstracyjne zachęcające do wprowadzenia na rynek. Komisja opracuje strategię innowacji i wprowadzenia na rynek w odniesieniu do sektora transportu w ścisłym powiązaniu z europejskim strategicznym planem w dziedzinie technologii energetycznych (planem EPSTE), określając stosowne instrumenty zarządzania i finansowania w celu zapewnienia jak najszybszego zastosowania wyników badań. Będzie to również dotyczyć wprowadzenia inteligentnych systemów mobilności opracowanych w ramach

badania finansowanych przez UE, takich jak przyszły system zarządzania ruchem lotniczym (SESAR), europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) oraz systemy informacji kolejowej, systemy nadzoru morskiego (SafeSeaNet), usługi informacji rzecznej (RIS), inteligentne systemy transportowe (ITS) oraz interoperacyjne połączone rozwiązania dla systemów zarządzania i informacji w odniesieniu do transportu multimodalnego następnej generacji (obejmujące systemy pobierania opłat). Niezbędny będzie również plan inwestycji w zakresie nowych usług nawigacji, monitorowania ruchu i komunikacji. Równie ważne są badania i innowacja w dziedzinie technologii napędowych i paliw alternatywnych.

Innowacji i wprowadzaniu w życie muszą towarzyszyć ramy regulacyjne. Równolegle z szerszym zastosowaniem narzędzi informatycznych należy zwiększyć ochronę prywatności i danych osobowych. Wymogi w zakresie standaryzacji i interoperacyjności, również na szczeblu międzynarodowym, pozwolą na uniknięcie rozdrobnienia technologii i umożliwią przedsiębiorstwom europejskim pełne skorzystanie z całego europejskiego rynku transportowego oraz stworzą możliwości na rynku światowym.

Innowacje powinny dotyczyć także wzorców mobilności. W Białej Księdze podkreślono, że nowych koncepcji w tym zakresie nie można nikomu narzucać. Należy zachęcać do lepszego planowania mobilności, aby promować zachowania zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Informacje na temat wszystkich środków transportu dotyczące zarówno podróży, jak i transportu towarów oraz możliwości łączenia różnych środków transportu i ich wpływu na środowisko muszą stać się szeroko dostępne. Niezbędne jest wprowadzenie inteligentnego systemu biletów intermodalnych zgodnego ze wspólnymi unijnymi normami, w poszanowaniu zasad konkurencji UE. Dotyczy to nie tylko transportu pasażerskiego, ale również transportu towarów, w przypadku którego niezbędne są lepsze metody elektronicznego planowania tras z wykorzystaniem różnych środków transportu, dostosowanie otoczenia prawnego (dokumentacja, ubezpieczenie i odpowiedzialność cywilna w odniesieniu do transportu intermodalnego) oraz informacje w czasie rzeczywistym dotyczące dostawy także małych przesyłek. Technologie informacyjno-komunikacyjne mają potencjał zaspokojenia pewnych potrzeb w zakresie dostępności bez generowania dodatkowej mobilności. W transporcie miejskim dla ograniczenia zatorów i emisji niezbędna jest strategia łączona

obejmująca planowanie przestrzenne, systemy cen, wydajne usługi transportu publicznego, infrastrukturę dla niezmotoryzowanych środków transportu oraz ładowania ekologicznych pojazdów i uzupełniania paliwa. Miasta należy zachęcać do opracowania planów mobilności miejskiej, które obejmą wszystkie przedstawione elementy. Plany mobilności miejskiej powinny być w pełni skorelowane ze zintegrowanymi planami rozwoju obszarów miejskich. Niezbędne będzie wprowadzenie unijnych ram zapewniających interoperacyjność systemów opłat za korzystanie z dróg międzymiastowych i miejskich.

Nowoczesna infrastruktura, inteligentne opłaty i finansowanie

Instrumentem strategii kreowania europejskiego systemu transportowego, przedstawionym w Białej Księdze jest europejska sieć mobilności. Określona została ona jako „sieć bazowa” korytarzy pozwalających na wydajny i niskoemisyjny transport dużych, skonsolidowanych ilości towarów i pasażerów dzięki szerokiemu zastosowaniu bardziej wydajnych środków transportu multimodalnego oraz zaawansowanych technologii, a także udostępnieniu infrastruktury dostaw ekologicznych paliw. W jej kreowaniu konieczne jest ujednoczenie poziomu rozwoju infrastruktury pomiędzy wschodnią i zachodnią częścią Europy. W ramach sieci bazowej powinny być szeroko stosowane narzędzia informatyczne pozwalające na uproszczenie procedur administracyjnych, śledzenie ruchu i pochodzenia towarów oraz optymalizację harmonogramów i przepływu ruchu (e-Freight). Należy zachęcać do ich wykorzystania poprzez wprowadzenie wymogu stosowania w infrastrukturze TEN-T oraz stopniowej integracji systemów modalnych.

Sieć bazowa musi zapewniać skuteczne połączenia multimodalne między stolicami UE oraz pozostałymi ważnymi miastami, portami morskimi i lotniczymi oraz przejściami granicznymi, jak również innymi ważnymi centrami gospodarczymi. Jej rozwój powinien koncentrować się na:

- ✱ ukończeniu budowy brakujących połączeń (w szczególności odcinków transgranicznych i „wąskich gardeł” lub obwodnic),
- ✱ modernizacji istniejącej infrastruktury,
- ✱ budowie terminali multimodalnych w portach morskich i rzecznych,
- ✱ tworzeniu miejskich centrów konsolidacji logistycznej,
- ✱ połączeniach między lotniskami a siecią kolejową,
- ✱ tworzeniu autostrad morskich.

Koncepcja sieci bazowej będzie miała istotny wpływ na wybór projektów kwalifikujących się do współfinansowania z funduszy UE. Projekty te powinny odzwierciedlać potrzebę stworzenia infrastruktury minimalizującej wpływ na środowisko, odpornej na ewentualne skutki zmiany klimatu oraz zapewniającej lepsze bezpieczeństwo i ochronę użytkowników.

Dobrze działająca sieć transportowa wymaga znacznego nakładu środków. Koszt rozwoju infrastruktury w UE w celu zaspokojenia zapotrzebowania na transport oszacowano w latach 2010-2030 na ponad 1 500 mld euro. Powstanie sieci TEN-T wymaga około 550 mld euro do 2020 r., z czego około 215 mld euro przeznaczone zostanie na zlikwidowanie głównych wąskich gardeł. Kwota ta nie obejmuje inwestycji w pojazdy, sprzęt i infrastrukturę płatniczą. Osiągnięcie celu w zakresie ograniczenia emisji z systemu transportu może wymagać inwestycji w tych dziedzinach rzędu 1 000 mld euro.

Niezbędne są zróżnicowane źródła finansowania publicznego i prywatnego. Konieczna jest lepsza koordynacja Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych z celami polityki transportowej, zaś państwa członkowskie muszą zagwarantować dostępność wystarczających środków krajowych w planowaniu budżetu oraz wystarczające zdolności w zakresie planowania i realizacji. Należy rozważyć inne źródła finansowania, takie jak systemy internalizacji kosztów zewnętrznych oraz opłaty za korzystanie z infrastruktury, które mogłyby dostarczyć dodatkowych dochodów, co z kolei oznaczałoby większą atrakcyjność inwestycji w infrastrukturę dla kapitału prywatnego. Uwolnienie potencjału finansowania prywatnego wymaga również lepszych ram regulacyjnych i innowacyjnych instrumentów finansowych. Ocenę i autoryzację projektów należy prowadzić w sposób skuteczny i przejrzysty, pozwalający na ograniczenie czasu, kosztów i niepewności. Nowe instrumenty finansowe, np. inicjatywa w zakresie obligacji na finansowanie projektów UE, mogą wspierać finansowanie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego na większą skalę.

Istotne znaczenie dla rozwoju systemu transportowego Unii Europejskiej mają ceny. Opłaty i podatki związane z transportem należy poddać restrukturyzacji pozwalającej na szersze zastosowanie zasad „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”. Zasady te powinny stanowić podstawę roli transportu w promowaniu celów Europy w zakresie konkurencyjności i spójności, zaś obciążenie

dla sektora powinno uwzględniać całkowite koszty transportu, łącznie z kosztami infrastruktury i kosztami zewnętrznymi. Szersze korzyści społeczno-gospodarcze i pozytywne efekty zewnętrzne uzasadniają pewien poziom finansowania ze środków publicznych, ale w przyszłości użytkownicy transportu będą prawdopodobnie opłacać większą część kosztów, niż ma to miejsce obecnie. Ważne jest, aby użytkownicy, operatorzy i inwestorzy otrzymali prawidłowe i stałe zachęty finansowe. Internalizacja efektów zewnętrznych, eliminacja zakłóceń podatkowych i nieuzasadnionych dopłat oraz swobodna i niezakłócona konkurencja są zatem częścią starań w zakresie dostosowania wyborów rynkowych do potrzeb zrównoważonego rozwoju (oraz odzwierciedlenia kosztów gospodarczych braku zrównoważonego rozwoju). Są one niezbędne do stworzenia równych warunków działania dla wszystkich rodzajów transportu bezpośrednio ze sobą konkurujących.

W zakresie emisji gazów cieplarnianych, stosowane są dwa główne instrumenty rynkowe: opodatkowanie energii i system handlu uprawnieniami do emisji (ETS). Obecnie stosuje się opodatkowanie paliw w transporcie lądowym, zaś ETS ma zastosowanie do energii elektrycznej, a od 2012 r. również do lotnictwa. Przegląd dyrektywy w sprawie opodatkowania energii pozwoli na zapewnienie lepszej spójności między tymi dwoma instrumentami. Jednocześnie UE wzywa Międzynarodową Organizację Morską (IMO) do podjęcia decyzji w sprawie globalnego instrumentu stosowanego w transporcie morskim, w którym nie stosuje się obecnie internalizacji kosztów związanych ze zmianą klimatu.

Koszty lokalnych efektów zewnętrznych, takich jak hałas, zanieczyszczenie powietrza i zatopy komunikacyjne można zinternalizować dzięki opłatom za korzystanie z infrastruktury. Niedawny wniosek Komisji dotyczący zmiany tzw. dyrektywy o eurowiniętach stanowi pierwszy krok na drodze do uzyskania większego stopnia internalizacji kosztów wytworzonych przez samochody ciężarowe. Pozostają jednak różnice w krajowych strategiach w zakresie opłat drogowych. Dalsze działania będą polegać na analizie stopniowo wprowadzania obowiążkowego zharmonizowanego systemu internalizacji dla pojazdów komercyjnych w całej sieci międzymiastowej, co położy kres obecnej sytuacji, w której przewoźnicy międzynarodowi pragnący bez przeszkód poruszać się na płatnych drogach Europy potrzebują eurowiniety, pięciu winiet krajowych i ośmiu różnych naklejek i kontraktów.

W przypadku samochodów osobowych opłaty drogowe coraz częściej uważa się za alternatywny sposób uzyskiwania przychodu oraz wpłynięcia na ruch i zachowanie związane z podróżowaniem. Komisja opracuje wytyczne dotyczące stosowania opłat internalizacyjnych w odniesieniu do wszystkich pojazdów i dla wszystkich głównych efektów zewnętrznych. W perspektywie długoterminowej opłaty ponoszone będą przez użytkowników wszystkich pojazdów oraz w całej sieci, uwzględniające co najmniej koszty utrzymania infrastruktury, zatorów, zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem. Do 2020 r. Komisja opracuje wspólne podejście do internalizacji kosztów zanieczyszczenia hałasem i zanieczyszczenia powietrza w całej sieci kolejowej.

Wiele branż transportowych traktowanych jest korzystnie pod względem opodatkowania w porównaniu z pozostałą częścią gospodarki. Dotyczy to np. opodatkowania samochodów firmowych, zwolnień z VAT i podatku energetycznego dla międzynarodowego transportu morskiego i powietrznego. Na ogół rozwiązania takie dostarczają sprzecznych zachęt biorąc pod uwagę starania o poprawę efektywności systemu transportowego i ograniczenie jego kosztów wewnętrznych. Komisja dokona analizy wniosków w celu osiągnięcia większej spójności pomiędzy różnymi elementami systemu opodatkowania transportu oraz w celu zachęcenia do szybkiego wprowadzenia ekologicznych pojazdów.

Wymiar zewnętrzny europejskiej polityki transportowej

Międzynarodowe oddziaływanie sektora transportu powoduje, że instrumenty i działania zawarte w Białej Księdze są związane z wyzwaniami w zakresie jego rozwoju poza granicami UE. Istotne znaczenie ma otwarcie rynków państw trzecich w dziedzinie usług, produktów i inwestycji transportowych. Dlatego transport uwzględnia się we wszystkich negocjacjach handlowych (WTO, regionalnych i dwustronnych). Przyjęte zostaną elastyczne strategie mające zagwarantować, że UE będzie wyznaczać standardy w dziedzinie transportu. W tym celu Komisja koncentruje się na następujących działaniach:

1. W zakresie współpracy w międzynarodowych organizacjach (ICAO, IMO, OTIF, OSJD, EKG ONZ, międzynarodowe komisje rzeczne itd.):
 - rozszerzenie zasad rynku wewnętrznego poprzez pracę w międzynarodowych organizacjach oraz, w stosownych przypadkach, osiągnięcie pełnego w nich członkostwa,

- promowanie europejskich norm w zakresie bezpieczeństwa, ochrony, prywatności i środowiska na całym świecie poprzez współpracę dwustronną i wielostronną,
 - wzmocnienie dialogu w sprawie transportu z najważniejszymi partnerami.
2. W zakresie współpracy z państwami sąsiadującymi z Unią Europejską:
 - rozszerzenie polityki dotyczącej transportu i infrastruktury na bezpośrednich sąsiadów, w tym przygotowanie planów zachowania mobilności, w celu osiągnięcia bliższej integracji rynkowej,
 - sfinalizowanie Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego obejmującego 58 państw i 1 mld mieszkańców,
 - współpraca z partnerami z regionu Morza Śródziemnego w zakresie realizacji śródziemnomorskiej strategii morskiej mającej zwiększyć bezpieczeństwo, ochronę i nadzór na morzu,
 - promowanie stosowania technologii SESAR, ERTMS i ITS na całym świecie oraz ustanowienie partnerstw w dziedzinie badań i innowacji na szczeblu międzynarodowym.
 3. Globalne promowanie podejścia Unii Europejskiej do polityki transportowej:
 - otwarcie rynków transportowych na swobodną i niezakłóconą konkurencję oraz ekologiczne i zrównoważone rozwiązania,
 - dążenie do zapewnienia większego dostępu do rynku we wszystkich stosownych negocjacjach międzynarodowych.
 4. Inicjatywy niezbędne do osiągnięcia celów polityki transportowej

W załączniku do Białej Księgi zestawiono wykaz czterdziestu inicjatyw niezbędnych do osiągnięcia celów europejskiej polityki transportowej. Część z nich ma charakter ogólny. Inne odnoszą się do poszczególnych gałęzi transportu. Zdefiniowane inicjatywy podzielono na cztery grupy, spójne ze strategią wdrażania europejskiej polityki transportowej. Do każdej inicjatywy przypisano szczegółowe zadania – łącznie 131.

Inicjatywy zawarte w Białej Księdze obejmują:

1. EFEKTYWNY I ZINTEGROWANY SYSTEM MOBILNOŚCI
 - 1.1. Jednolity europejski obszar transportu
 - 1) Prawdziwy wewnętrzny rynek usług kolejowych
 - 2) Ukończenie prac nad jednolitą europejską przestrzenią powietrzną

- 3) Przepustowość i jakość portów lotniczych
 - 4) Morski „niebieski pas” i dostęp rynkowy do portów
 - 5) Odpowiednie ramy żeglugi śródlądowej
 - 6) Drogowy transport towarów
 - 7) Multimodalny transport towarów: e-Freight
- 1.2. Promowanie miejsc i warunków pracy wysokiej jakości
 - 8) Kodeks społeczny dotyczący osób zatrudnionych w transporcie drogowym wykonujących pracę w trasie
 - 9) Agenda społeczna dla transportu morskiego
 - 10) Społecznie odpowiedzialny sektor lotnictwa
 - 11) Ocena podejścia UE do miejsc i warunków pracy we wszystkich rodzajach transportu
 - 1.3. Bezpieczny transport
 - 12) Ochrona ładunku
 - 13) Wysoki poziom ochrony pasażerów przy jak najmniejszych niedogodnościach
 - 14) Ochrona w transporcie lądowym
 - 15) Ochrona „end-to-end”
 - 1.4. Działania w zakresie bezpieczeństwa transportu: ratowanie tysięcy żyć
 - 16) Dążenie do wyeliminowania ofiar śmiertelnych na drogach
 - 17) Europejska strategia w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego
 - 18) Bezpieczniejsze statki
 - 19) Bezpieczne koleje
 - 20) Transport towarów niebezpiecznych
 - 1.5. Jakość i wiarygodność usług
 - 21) Prawa pasażerów
 - 22) Niezakłócona podróż „od drzwi do drzwi”
 - 23) Plany zachowania mobilności
2. INNOWACJE Z MYŚLĄ O PRZYSZŁOŚCI: TECHNOLOGIA I ZACHOWANIE
 - 2.1. Europejska polityka badań i innowacji w dziedzinie transportu
 - 24) Plan działania w zakresie technologii
 - 25) Strategia w zakresie innowacji i ich stosowania
 - 26) Ramy regulacyjne dotyczące innowacyjnego transportu
 - 2.2. Promowanie zachowania zgodnego z zasadą zrównoważonego rozwoju
 - 27) Informacje dotyczące podróży
 - 28) Oznakowanie pojazdów w odniesieniu do emisji CO₂ i efektywności paliwowej

- 29) Kalkulatory śladu węglowego
- 30) Ekologiczny styl jazdy i ograniczenia prędkości
- 2.3. Zintegrowana mobilność w miastach
 - 31) Plany mobilności miejskiej
 - 32) Unijne ramy opłat drogowych w miastach
 - 33) Strategia w zakresie niemal bezemisyjnej logistyki miejskiej na rok 2030
- 3. NOWOCZESNA INFRASTRUKTURA I INTELIGENTNE FINANSOWANIE
 - 3.1. Infrastruktura transportowa: spójność terytorialna i wzrost gospodarczy
 - 34) Bazowa sieć strategicznej infrastruktury europejskiej - Europejska sieć mobilności
 - 35) Multimodalne korytarze towarowe dla zrównoważonych sieci transportowych
 - 36) Kryteria oceny *ex-ante* projektu
 - 3.2. Spójne ramy finansowania
 - 37) Nowe ramy finansowania dla infrastruktury transportowej
 - 38) Zaangażowanie sektora prywatnego
 - 3.3. Właściwe ceny i unikanie zakłóceń
 - 39) Inteligentne systemy cenowe i opodatkowanie
- 4. WYMIAR ZEWNĘTRZNY
 - 40) Transport na świecie: wymiar zewnętrzny

Zakończenie

W gospodarce rynkowej większość decyzji ekonomicznych podejmowanych jest w sferze realnej rynku, a proces gospodarowania regulowany jest działaniem mechanizmu rynkowego. Regulacja rynku przez władze publiczne – niezależnie od szczebla, na którym jest dokonywana – powinna stanowić wyjątek od reguły. Tymczasem w Unii Europejskiej zakres regulacji systematycznie wzrasta. W tym miejscu warto przywołać Milтона Friedmana – laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii. Stwierdził on, że sektor transportu należy do najbardziej regulowanych działów gospodarki. Jest on jednocześnie przykładem sektora, który został zdeformowany przez nadmierną regulację, powodującą ograniczenie jego zdolności do skutecznego konkurowania²⁰. Należy jednocześnie podkreślić, że motywem regulacji ekonomicznej jest często nie tylko niedoskonałość mechanizmów rynkowych, lecz także presja grup interesu. Widzą one w regulacji ekonomicznej ochronę swoich interesów oraz możliwość zwiększenia poziomu swojego dobrobytu²¹.

Wizja systemu transportowego Unii Europejskiej zawarta w Białej Księdze „Plan utworzenia jednolitego europejskiego

obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” wskazuje na wzrost aktywności władz publicznych w regulację tego sektora gospodarki. W wielu przypadkach są one kontynuacją działań podejmowanych w pierwszej dekadzie XXI w. Pojawiły się jednak nowe obszary regulacji. Sposób ich ujęcia i stawiane cele są wyrazem wiary twórców polityki, że problemy sektora transportu mogą zostać rozwiązane w sferze regulacyjnej rynku.

Autor:

prof. PR, dr hab. Tadeusz Dyr, Politechnika Radomska, Wydział Ekonomiczny

Przypisy

- 1 KOM (2011) 144 wersja ostateczna.
- 2 Por. m.in. T. Dyr, *Kierunki rozwoju transportu w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*. TTS, 2010, nr 10; T. Dyr, M. Ożóg, *Uwarunkowania rozwoju transportu w Unii Europejskiej*, TTS, 2010, nr 3.
- 3 *WHITE PAPER European transport policy for 2010: time to decide*. COM (2001) 370.
- 4 Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: *Utrzymać Europę w ruchu – Zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu – Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.* KOM (2006) 314.
- 5 Szerzej T. Dyr, *Kierunki rozwoju transportu ...*, op.cit. Por. także T. Dyr, *Polityka transportowa a strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, [w:] J. Hawlena (red.), *Transport a strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*, Radom-Katowice, SPATIUM, 2011, s. 22-23.
- 6 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*. KOM (2011) 21.
- 7 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.* KOM (2011) 112.
- 8 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.* KOM (2011) 109.
- 9 Komunikat Komisji *Plan działania na rzecz wdrażania inteligentnych systemów transportowych w Europie*. KOM (2008) 886.
- 10 Szerzej Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu

Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych*. KOM (2008) 435.

- 11 Por. Commission staff working document accompanying the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Strategy for an internalisation of external costs and the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures - Impact assessment on the internalisation of external costs*. SEC (2008) 2208.
- 12 Communication from the Commission *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. COM (2001) 264.
- 13 Szerzej T. Dyr, *Koleje dużych prędkości jako czynnik poprawy konkurencyjności kolei na rynku transportowym*, TTS, 2011, nr 1-2.
- 14 Szerzej A. Budnikowski, *Zagrożenia związane z globalizacją i możliwości ich pokonywania*. Zeszyty Naukowe, Kolegium Gospodarki Światowej SGH, 2000, nr 9, s. 17-26.
- 15 Szerzej T. Dyr, *Współczesne systemy transportowe wobec wyzwań globalizacji*, [w:] J. Hawlena (red.), *Kierunki rozwoju współczesnych systemów transportowych w warunkach globalizacji rynku*, Radom-Katowice, SPATIUM, 2011, s. 22-23.
- 16 Por. *Transport in Figures 2011 ...*, op.cit.
- 17 Do UE-12 zaliczono państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 i 2007 r.
- 18 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Projekt przewodni strategii Europa 2020, Unia innowacji*. KOM (2010) 546.
- 19 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejska agenda cyfrowa*. KOM (2010) 545/2.
- 20 Szerzej M. i R. Friedman, *Wolny wybór*. Sosnowiec: Wydawnictwo Aspekt, 2006, s. 186-189.
- 21 Por. G. A. Becker, *Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. Quarterly Journal of Economics, 1983, nr 3, s. 394-395; J. Rączka, *Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*. Ekonomista, 2002, nr 3, s. 423.