

## **WSPÓLCZESNE KIERUNKI WSPÓLNEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU**

*Celem artykułu jest wskazania głównych kierunków Wspólnej Polityki Transportowej Unii Europejskiej w kontekście zrównoważonego rozwoju. W artykule omówiono ramy prawne Wspólnej Polityki Transportowej Unii Europejskiej jako kompetencji dzielonej oraz scharakteryzowano koncepcję zrównoważonego rozwoju z perspektywy prawa pierwotnego UE. Następnie wskazano aktualne wyzwania jakie stawia przed zrównoważonym transportem odpowiednio technologia, ochrona środowiska i społeczeństwo oraz poddano je krytycznej analizie z punktu widzenia ich wpływu na dalsze działania Unii Europejskiej w omawianym obszarze.*

### **WSTĘP**

O Wspólnej Polityce Transportowej we Wspólnocie możemy mówić już od lat 50-tych ubiegłego wieku i wejścia w życie Traktatu Rzymskiego. Już wtedy była ona uznawana za jedną z głównych polityk europejskich, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że od tego momentu wysiłki Wspólnoty koncentrowały się na swobodach przepływu ludzi, kapitału, dóbr i usług. Kompetencje związane z transportem wciąż jednak pozostawały w wyłącznej gestii państw członkowskich (Art. 61 i 74-84 Traktatu Rzymskiego). Inicjatywy o charakterze międzynarodowym w owym czasie wychodziły raczej od podmiotów prywatnych, np. utworzenie Wspólnoty Kolei Europejskich (*Community of European Railways – CER*) [10]. Przełom w tym zakresie przyniosło orzeczenie w sprawie C 13/83 *Parlament Europejski przeciwko Radzie*, w której Parlament wniósł skargę na podstawie art. 232 TWE, twierdząc, że Komisja nie wdrożyła Wspólnotowej polityki transportowej zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 50 TWE. Ponadto, podniósł, że Radzie Europejskiej nie udało się przyjąć środków zaproponowanych przez Komisję w celu zapewnienia swobody świadczenia usług transportowych na obszarze Wspólnoty tak jak wymagały tego art. 49-51 i 71 Traktatu. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że złożona przez Parlament skarga na bezczynność była uzasadniona. Komisja miała obowiązek wprowadzić środki związane ze swobodą przepływu usług transportowych, jednak część skargi dotyczącą w samej polityce transportowej uznano za bezskuteczną. Trybunał przyjął, że obowiązek rozwijania polityki jako takiej nie był dostatecznie precyzyjny by móc egzekwować go w praktyce [21]. Orzeczenie w tej sprawie stało się impulsem dla Instytucji europejskich dając początek praktycznym działaniom z zakresu polityki transportowej. Jednolity Akt Europejski dał dalsze podstawy do m. in. zniesienia barier technicznych i stworzenia wspólnych zasad fiskalnych i finansowych dotyczących infrastruktury, w tym transportu

Kolejnym punktem zwrotnym było podpisanie 7 lutego 1992 r. Traktatu z Maastricht ustanawiającego Unię Europejską. Nie tylko wzrósł nacisk utworzenie jednolitego rynku europejskiego, ale wreszcie stworzono polityczne, instytucjonalne i finansowe podstawy dla prowadzenia polityki transportowej. Wprowadzono też kluczowe dzisiaj pojęcie Sieci Transeuropejskich (*Trans-European Network – TEN*), czyli ogólnych planów dla obszarów infrastruktury transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej, wraz z finanso-

waniem tychże sieci. Dopelnieniem wynikających stąd rozwiązań była Biała Księga z 1992 r. [3].

Od 1995 r. większą wagę zaczęto przywiązywać do kwestii takich jak spójność społeczna, zrównoważony rozwój, intermodalność, jakość, bezpieczeństwo a także większą uwagę zwrócono na państwa dopiero przystępujące do Unii. Przejawem nowego podejścia do Wspólnej Polityki Transportowej (WPT) było pojawienie się kolejnej Białej Księgi w 2001 r. Komisja zawarła w niej propozycje aż 60 środków mających rozwinąć system transportu europejskiego. Zwrócono uwagę m. in. na stworzenie balansu między rodzajami środków transportu poprzez utworzenie konkurencji, likwidację efektu wąskiego gardła a także, postawiono na głównym miejscu sytuację użytkowników usług transportowych. Podsumowując 10-letni okres funkcjonowania WPT, który obejmowała Biała Księga z 2001 r., Komisja oceniła, że większości cele tej polityki zostały osiągnięte. Zauważono, że wpłynęła ona pozytywnie na gospodarkę europejską i jej konkurencyjność. Otwarcie rynku i integrację, wysoką jakością standardów bezpieczeństwa i praw pasażerów jak również lepsze warunki pracy [7].

Dziś, pod rządami Traktatu z Lizbony transport zaliczany jest do kompetencji dzielonych między Unię Europejską i Państwa Członkowskie. Warto nadmienić, że nadrzędną zasadą niejako wyznaczającą granice kompetencji dzielonych jest zasada pomocniczości, zgodnie z którą „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” [art. 5 ust. 3] Traktatu o Unii Europejskiej]. Dodatkowo, jak podkreśla M. Majewska „warto zauważyć, iż chociaż transport to polityka unijna, zdaniem ekspertów niejednokrotnie mamy w tej dziedzinie problem z krzyżowaniem się kompetencji dzielonych Unii Europejskiej i wyłączonych kompetencji państw członkowskich, co następuje wiele problemów i jest przedmiotem postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej” [15].

Kolejnym podstawowym instrumentem regulującym WPT jest Biała Księga z 2011 r., której nadrzędnym celem jest utworzenie jednolitego europejskiego obszaru transportu (*Single European Transport Area – SETA*). Zwrócono w niej także uwagę, że wciąż potrzebne są intensywne działania, aby „stworzyć wewnętrzny rynek

transportu, ponieważ istnieją znaczne „wąskie gardła” i inne bariery. ‘Musimy ponownie przeanalizować następującą kwestię: w jaki sposób możemy pogodzić życzenie podróżowania naszych obywateli i potrzeby gospodarki związane z transportem towarów z przewidywaną malejącą dostępnością zasobów i ograniczeniami w zakresie środowiska? Systemy transportowe Europy Wschodniej i Zachodniej należy ujednoczyć, aby mogły one w pełni odzwierciedlać potrzeby transportowe niemalże całego kontynentu i 500 mln obywateli” [2, 8].

Już pierwszy ustęp części pierwszej („Przygotowanie europejskiego obszaru transportu na przyszłość”) odnosi się do zrównoważonego rozwoju: „W świetle stojących przed nami wyzwań jego [transportu – przyp. aut.] rozwój musi być zrównoważony” [2]. Odkodowanie znaczenia kategorii zrównoważonego rozwoju musi w tym miejscu zostać dokonane na podstawie całego systemu prawa Unii Europejskiej (UE). Jest to oczywiście pojęcie bezpośrednio przejęte z międzynarodowego prawa publicznego a do prawa pierwotnego UE wprowadzone zostało stosunkowo późno, bo w Traktacie Amsterdamskim z 1997 r. W tej ani żadnej z późniejszych wersji Traktatu nie wprowadzono jednak jego definicji. Mimo to, zrównoważony rozwój zajmuje szczególne miejsce w prawie unijnym pełniąc podwójną rolę: zasady prawa i „nadrzędnego celu długoterminowego UE” [13]. Odniesienia do niego znajdziemy już w preambule Traktatu o Unii Europejskiej (TEU) a w „klasycznym” ujęciu – zorientowanym na ochronę środowiska – odnosi się do niego przede wszystkim art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”. Oczywiście znajdziemy także liczne odniesienia w aktach prawa wtórnego jako przykład można wymienić tzw. Dyrektywę WEEE. Ustawodawca europejski posługując się kategorią zrównoważonego rozwoju w wielu sferach m. in.:

- w odniesieniu do rynku wewnętrznego i gospodarki (art. 3 ust. 3 TUE),
- w wymiarze społecznym i międzynarodowym (art. 3 ust. 5 TUE)
- w dziedzinie stosunków międzynarodowych (art. 21 ust. 2 pkt (d) i (f) TUE).

W literaturze zwraca się uwagę że zasada zrównoważonego rozwoju ma wręcz wymiar konstytucyjny biorąc pod uwagę wymóg integracji z innymi obszarami polityki unijnej [12] oraz posiada swój wymiar zewnętrzny poprzez włączenie jej do celów polityki zagranicznej. Powstaje wręcz pytanie czy zrównoważonego rozwoju nie należy taktować raczej jako szczególnego prawnego instrumentu aniżeli zasady prawa czy ogólnej koncepcji.

Koncentrując się na zakresach relacji WPT i zrównoważonego rozwoju należy stwierdzić w pierwszej kolejności stwierdzić, że z punktu widzenia przywołanych regulacji nie jest to prosta relacja nadrzędności-podrzędności. Sam standard zrównoważonego rozwoju jest mocno zdywersyfikowany i różne jego przejawy będą krzyżowały się z konkretnymi działaniami w obszarze poszczególnych polityk. Rozważania dotyczące poszczególnych rozwiązań prawnych dotyczących WPT i sposobu rozumienia zrównoważonego rozwoju w transporcie były już wielokrotnie przedmiotem badań. Stąd, na przedpolu dziesięciolecia kolejnej Białej Księgi, atrakcyjne wydaje się spojrzenie na te kwestie w sposób perspektywiczny i próba odpowiedzi na to które z pojawiających się rozwiązań technologicznych, problemów środowiskowych czy zmian gospodarczych powinny stać się przedmiotem regulacji wspólnotowej. W dalszej części artykułu wybrane tendencje rozwojowe i wynikające z nich wyzwania dla WPT zostaną przeanalizowane w oparciu o analizę literaturową w oparciu o następujący podział:

- zrównoważony rozwój w gospodarce,
- zrównoważony rozwój i ochrona środowiska,

- zrównoważony rozwój społeczny.

## 1. CZYNNIKI GLOBALNE KSZTAŁTUJĄCE ZRÓWNOWAŻONY TRANSPORT

Przed omówieniem poszczególnych zagadnień w ramach poszczególnych wymiarów zrównoważonego rozwoju warto „wyciągnąć przed nawias” główne tendencje i zjawiska wpływające na omawiane obszary w wymiarze globalnym. Pierwszy z nich to problem zmian klimatycznych. Choć skuteczność środków prawa międzynarodowego w tym zakresie, szczególnie jeśli chodzi o realne zmniejszenie emisji dwutlenku węgla, może być kwestionowane, to Konferencje Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych (COP) w sprawie zmian klimatu są ważnym wskaźnikiem, jeśli chodzi o pożądaną kierunek działań. COP-23 pod prezydencją Fidżi miał miejsce w dniach 6-17 listopada w Bonn. Wśród licznych i dość zróżnicowanych osiągnięć Konferencji należy wymienić pierwsze w historii tego wydarzenia porozumienie dotyczące rolnictwa (*Koronia joint work on agriculture*) i sfinalizowanie pierwszego w historii planu działania na rzecz równości płci, który ma na celu zwiększenie udziału kobiet we wszystkich procesach związanych z wdrażaniem Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. To ostatnie porozumienie ma również na celu zwiększenie świadomości, wsparcie rozwoju i skutecznego wdrażania polityki klimatycznej uwzględniającej płeć na wszystkich szczeblach administracji. Z punktu widzenia transportu, na podkreślenie zasługują postępy poczynione w kierunku stworzenia „jasnych i kompleksowych” zasad wdrażania porozumienia paryskiego, które mają zapewnić jego operatywność. Stworzenie takich wskazówek jest niezbędne, aby wesprzeć planowanie gospodarek państwowych i przypominać inwestorom i przedsiębiorcom o nieustającej konieczności prowadzenia gospodarki niskowęglowej.

Zwieńczenie pracy nad tworzeniem tych wskazówek ma mieć miejsce w trakcie nadchodzącego COP-24, który odbędzie się w Katowicach w 2018 r. Do głównych celów COP-24, oprócz opracowania i przyjęcia pakietu decyzji zapewniających pełną implementację porozumienia Paryskiego, ma należeć nawiązanie wspólnego dialogu, ukierunkowanego na wsparcie realizacji zobowiązań poszczególnych państw. Ponadto, Polska ma zademonstrować, w jaki sposób można osiągnąć neutralność w zakresie emisji gazów cieplarnianych, tj. równowagę pomiędzy emisją CO<sub>2</sub> a sekwestracją przez glebę i lasy. Wskazując dominujący kierunek zmian wynikający z działań społeczności międzynarodowej dla ochrony klimatu, można zauważyć większe zorientowanie na działania praktyczne i wdrażanie już istniejących rozwiązań.

Kolejną kategorię zmian możemy zaobserwować w dążeniu Unii Europejskiej do osiągnięcia tzw. gospodarki o obiegu zamkniętym. Komisja Europejska przyjęła pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, który stał się impulsem do przejścia w kierunku tego modelu gospodarki w Unii Europejskiej. Pakiet ten zawierał propozycje legislacyjne dotyczące odpadów, wraz z długoterminowym celem ograniczenia składowania odpadów, zwiększenia recyklingu i ponownego użycia odpadów. Aby zamknąć cykl życia produktów, pakiet zawierał także Plan Działania (*Action Plan*) mający na celu wsparcie gospodarki o obiegu zamkniętym na każdym etapie łańcucha wartości, od produkcji po konsumpcję, naprawy i produkcję, gospodarkę odpadami i surowce wtórne, które są ponownie wprowadzane do obrotu. Osiągnięcie tych celów wymaga jeszcze wielu działań ze strony unijnego ustawodawcy, jednak jego działania w tym zakresie są bardzo intensywne. Jako przykład można wskazać Komunikat Komisji z 16 stycznia 2018 r. w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków (wskazującą

m.in., że „zmniejszenie zanieczyszczenia mórz jest ważnym obszarem działań UE w transporcie morskim”) [11].

Wreszcie, problemy związane z imigracją do UE jak i migracjami wewnątrz wspólnoty nie tracą na aktualności ani natężeniu. W związku z kryzysem migracyjnym Agencja Prawo Podstawowych Unii Europejskiej odnotowała, że dostęp do terytorium państw członkowskich UE stał się trudniejszy w prawie połowie państw członkowskich. Pomimo znacznego spadku liczby nowo przybyłych osób ubiegających się o azyl, w większości państw członkowskich UE zarządzanie granicami zewnętrznymi i wewnętrznymi pozostało w trybie awaryjnym lub stało się bardziej restrykcyjne. Kilka państw członkowskich UE ponownie wprowadziło kontrole graniczne i utrzymywało je przez cały rok 2017. Wewnątrz Unii nie bez znaczenia pozostanie Brexit. W zależności od szacunków do samej Polski ma wrócić między 100 a 200 tysięcy emigrantów. Trzeba jednak podkreślić, że osi planowania WPT w odniesieniu do migracji jest nienadzwyczajny przepływ osób, towarów i usług związany z rynkiem wewnętrznym.

## 2. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ TECHNOLOGII

Do najpopularniejszych wynalazków ostatnich lat w obszarze transportu niekwestionowanie należą pojazdy autonomiczne. W 2016 Parlament Europejski opublikował raport pt. „Zautomatyzowane pojazdy w Unii Europejskiej”. Raport wskazuje działania Unii związane z wdrażaniem transportu autonomicznego, która wraz z państwami członkowskimi bierze udział w międzynarodowych grupach roboczych, które dokonują w tym celu rewizji istniejących przepisów. Ponadto Unia Europejska finansuje badania dotyczące autonomicznego transportu drogowego jako priorytetowe w programie badawczym "Horyzont 2020" w zakresie transportu. Raport określa potencjał i zagrożenia wynikające z automatyzacji pojazdów, różne poziomy automatyzacji, technologie automatyzacji, ramy regulacji i ramy prawne oraz trwające działania UE w tej dziedzinie. Kluczową barierą prawną we wprowadzeniu pojazdów autonomicznych do transportu drogowego jest określenie zasad dla tych pojazdów w ruchu drogowym i odpowiedzialności za niepożądane następstwa i uczestnictwa w ruchu. Punkt wyjścia stanowi tutaj art. 8 Konwencji wiedeńskiej o ruchu drogowym z 1968 r.:

1. Każdy pojazd w ruchu lub zespół pojazdów w ruchu powinien mieć kierującego.
2. Zaleca się, aby ustawodawstwo krajowe przewidywało, że kierującego powinny mieć zwierzęta juczne, pociągowe lub wierzchowe i z wyjątkiem ewentualnie stref specjalnie oznaczonych przy w jeździe do nich - bydło, pojedynczo lub w stadach.
3. Każdy kierujący powinien mieć niezbędną sprawność fizyczną i psychiczną oraz być fizycznie i psychicznie zdolny do kierowania.
4. Każdy kierujący pojazdem powinien mieć zasób wiadomości oraz umiejętności niezbędnych do kierowania pojazdem; jednakże to postanowienie nie stanowi przeszkody do nauczania kierowania pojazdem zgodnie z ustawodawstwem krajowym.
5. Każdy kierujący powinien stale panować nad swoim pojazdem lub pędzonymi zwierzętami.
6. Kierowca pojazdu musi przez cały czas zminimalizować wszelkie czynności inne niż prowadzenie pojazdu. Ustawodawstwo krajowe powinno określać zasady korzystania z telefonów przez kierowców pojazdów. W każdym przypadku ustawodawstwo zabrania używania przez kierowcę pojazdu silnikowego lub motoroweru ręcznego telefonu, gdy pojazd jest w ruchu.

Możliwa wykładania tego artykułu była przedmiotem 74 sesji Komisji Komitetu Transportu Wewnętrznego Europejskiej Komisji Gospodarczej. Jak argumentowano w czasie obrad, przepis art. 8 ust. 5 (podobnie jak art. 10 Konwencji Genewskiej o ruchu drogowym) sam w sobie nie zabrania kierowcom przystosowywania się do funkcji automatycznych w pojeździe. Jednakże przepis art. 8 ust. 6 *prima facie* zabrania kierowcy prowadzenia innych istotnych czynności niż prowadzenie pojazdu. Kierowca pojazdu powinien dostosować swoje zachowanie w zależności od stopnia wykorzystania automatycznych funkcji tego pojazdu w danym momencie, zgodnie z możliwościami i ograniczeniami jego systemu. Zgodnie z ustaleniami członków Międzynarodowej Grupy Roboczej, adaptacja tych przepisów powinna przebiegać zgodnie z następującymi zasadami:

- Gdy funkcje wykorzystywane w pojeździe wymagają od kierowcy dynamicznego prowadzenia pojazdu, nie powinien on wykonywać żadnej innej czynności poza prowadzeniem pojazdu. "Dynamiczne prowadzenie pojazdu" obejmuje: monitorowanie i reagowanie na warunki jazdy, zamawianie i nadzorowanie manewrów oraz utrzymywanie stałej kontroli nad wszystkimi zadaniami prowadzenia pojazdu.
- Gdy funkcje wykorzystywane w pojeździe nie wymagają od kierowcy dynamicznego prowadzenia pojazdu (tj. dynamiczne manewry nie są potrzebne ani do wykonywania kontroli operacyjnej, ani do manewrów taktycznych), ale wymagają, aby był on dostępny, aby odpowiedzieć na żądania przejęcia kontroli, wówczas przepisy nie stoją na przeszkodzie wykonywania przez kierowcę innych czynności, tak długo jak czynności te: i. nie uniemożliwiają kierowcy reakcji na żądania przejęcia kontroli nad pojazdem, ii. są zgodne z zamierzonym wykorzystaniem funkcji autonomicznego sterowania [6]. Proponowane zasady będą jednak ewoluowały w miarę projektowania kolejnych instrumentów prawa międzynarodowego dotyczących pojazdów autonomicznych oraz w zderzeniu w krajowymi przepisami o bezpieczeństwie w ruchu drogowym, które także będą musiały dostosować się do nowej rzeczywistości.

Skutki wdrożenia pojazdów autonomicznych dla zrównoważonego rozwoju transportu nie są jednak jednoznaczne. Jako główną zaletę tego rozwiązania wskazuje się wzrost bezpieczeństwa w ruchu drogowym – wprowadzenie tych pojazdów miałyby doprowadzić do zapobieżenia tysiącom zgonów spowodowanych wypadkami drogowymi rocznie. Kolejna zaleta wiąże się z większą wydajnością energetyczną, którą można osiągnąć m. in. dzięki algorytmom zastosowanym w systemach autonomicznych. Odpowiednie zarządzanie wykorzystaniem takich pojazdów np. przez jednostki samorządu terytorialnego mogłoby także doprowadzić do zmniejszenia kongestii w miastach. Pojazdy autonomiczne stwarzają też nowe możliwości dla osób niepełnosprawnych, starszych czy młodzieży dzięki swojej uniwersalnej dostępności.

Bilans potencjalnych strat jest jednak równie imponujący. Przede wszystkim upowszechnienie pojazdów autonomicznych może niekorzystnie wpłynąć na rynek pracy w usługach transportowych, drastycznie zmniejszając zapotrzebowanie na kierowców zawodowych. Ułatwiony dostęp dla szerokiej grupy podmiotów będzie się wiązał także z dużym popytem na przemieszczanie się w ten sposób, kosztem innych ekologicznych form transportu (np. rowerowego). Systemy informatyczne nie są też w stanie zagwarantować pełnego bezpieczeństwa tych pojazdów – odnotowano już możliwości przeprowadzenia ataków hackerskich na pojazdach autonomicznych.

Należy jednak pamiętać, także o innych rozwiązaniach technologicznych wspierających zrównoważony rozwój i efektywność transportu (szczególnie w obszarach miejskich) wiążące się z mniejszym ryzykiem takie jak systemy telematyczne. Sterowanie ruchem po-



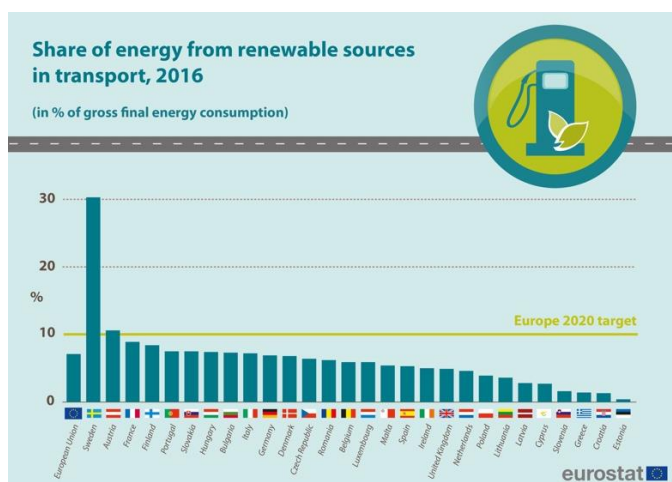
jazdów w obszarach miejskich ma na celu poprawę przepustowości dróg, a tym samym upłynnienie ruchu pojazdów, jak również poprawę bezpieczeństwa na drogach. E. Ciepaj i E. Kulińska wymieniają następujące korzyści implementacji inteligentnych systemów transportowych: wzrost bezpieczeństwa ruchu, sprawniejszy przebieg akcji ratunkowych, obniżenie negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne, unowocześnienie systemów informacji pasażerskiej i in [5].

### 3. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ I OCHRONA ŚRODOWISKA

Najbardziej rozbudowane regulacje unijne łączące problem zrównoważonego rozwoju transportu bezpośrednio z ochroną środowiska naturalnego dotyczą biopaliw. Obecnie obowiązująca Dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dyrektywa RED) nakłada na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia 10% udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie do 2020 r. [9] Jak podaje K. Zalega, osiągnięcie tego stanu jest możliwe tylko przez zwiększone wykorzystanie biopaliw, pod warunkiem, że ich produkcja będzie także zrównoważona. W Dyrektywie zawarto m. in. szczegółowe kryteria zrównoważonego rozwoju (KZR) w odniesieniu do biopaliw i biopłynów:

- biopaliwa nie pochodzą z surowców uzyskanych z terenów o wysokiej bioróżnorodności,
- biopaliw nie uzyskuje się z surowców pochodzących z terenów zasobnych w pierwiastek węgla,
- płody rolne z UE wykorzystywane do produkcji biopaliw są uzyskiwane zgodnie z minimalnymi wymogami w zakresie zarządzania określonymi we Wspólnej Polityce Rolnej,
- za zrównoważone uznaje się paliwa, które osiągają redukcję emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 35% w stosunku do paliw kopalnych [22].

Promowanie biopaliw jest związane z działaniami na rzecz obniżenia emisji gazów cieplarnianych, ale także ma na celu uniezależnienie rynku europejskiego od importu ropy. Poniżej przedstawiono statystyki dotyczące realizacji celu dyrektywy według stanu z 2016 r.



Rys. 1. Udział energii ze źródeł odnawialnych w transporcie w 2016 r. [10]

Pod koniec 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący zmiany Dyrektywy RED w ramach szerszego pakietu "Czysta energia dla wszystkich Europejczyków". Głównym celem nowej Dyrektywy ma być zwiększenie udziału energii odnawialnej w koszyku energetycznym UE do co najmniej 27% do 2030 r. (cel

wyznaczony przez Radę Europejską w październiku 2014 r.) oraz podjęcie środków w celu zapewnienia, że UE stanie się światowym liderem w dziedzinie energii odnawialnej. W rezolucji przyjętej w czasie sesji plenarnej dotyczącej proponowanych zmian w 2018 poparto ogólny cel 35% dla odnawialnych źródeł energii oraz cel 12% dla odnawialnych źródeł energii w transporcie. Dodatkowo, biopaliwa z pasz i upraw będą ograniczone do poziomów z 2017 r., tj. maksymalnie 7% w transporcie drogowym i kolejowym. Olej palmowy zostałby również zakazany jako źródło biopaliwa od 2021 roku.

Promowana zwiększanie użycia biopaliw bywa kwestionowana z uwagi na niejednoznaczność zrównoważonego charakteru ich produkcji i rzeczywistego wpływu na emisję CO<sub>2</sub>. Technologia związana z ich produkcją wiąże się m.in. z deforestacją na dużą skalę i pogłębieniem głodu i ubóstwa w krajach rozwijających się poprzez wytwarzanie z surowców roślinnych paliwa zamiast żywności. Stąd proponowany w najnowszych inicjatywach legislacyjnych zakaz używania oleju palmowego, którego produkcja wiązała się z karczowaniem lasów tropikalnych i poważnie zagrażała bioróżnorodności. Jednak co do zasady to właśnie KZR powinny być udoskonalane w taki sposób, aby eliminować możliwość wykorzystywania niepożądanych surowców jako biopaliw bez konieczności ustanawiania dodatkowych zakazów – surowce, których wykorzystanie wiąże się z niepożądanymi skutkami dla środowiska, gospodarki i społeczeństwa nie powinny mieć możliwości spełnienia unijnych wymogów. Zatem postulowany kierunek zmian to włączenie do katalogu obowiązkowych KZR skutków społeczno-ekonomicznych, emisji gazów cieplarnianych spowodowanych pośrednimi zmianami użytkowania gruntów a także nadużyć w ramach produkcji zrównoważonych biopaliw [22]. Pożądane jest także wspieranie innowacji związanych ze zrównoważoną produkcją biopaliw.

### 4. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ SPOŁECZNY

Analizując problemy związane ze zrównoważonym rozwojem należy pamiętać, że ma on zarówno wymiar wertykalny (dbałość o stan środowiska dla przyszłych pokoleń) jak i horyzontalny, związany z równym dostępem do dóbr środowiska naturalnego dla wszystkich członków społeczeństwa (w szerokim znaczeniu chodzi o zmniejszanie dysproporcji między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się) ale także dostępu do dóbr i usług wytworzonych na skutek jego eksploatacji. Jednym z przejawów wyrównywania szans w transporcie były działa podejmowane przez Komisję Europejską w 2017 r. w celu wprowadzania płacy minimalnej dla kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe. Spotkały się one z silnym oporem ze strony polskich przewoźników [zob. np. 16], dla których wiązałoby się to nieproporcjonalnym obciążeniem w stosunku do krajów zachodnich. Próba osiągnięcia równości socjalnej w ten sposób wiązała by się z silnym zaburzeniem konkurencyjności w wewnętrznym rynku transportowym przynosząc w istocie efekt odwrotny od zamierzonego.

Pośrednio z tym zagadnieniem związane są także kwestie uwarunkowań prawnych związanych z kabotażem w UE. Kabotaż unormowano w akcie bezpośrednio obowiązującym – Rozporządzeniu nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącym wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych. Przewozy kabotażowe mogą być wykonywane przez firmy transportowe wyłącznie po rozładunku w ramach przewozu międzynarodowego mogą być realizowane wyłącznie tym samym pojazdem, za pomocą którego przetransportowano ładunek do państwa przyjmującego. Przedsiębiorcy transportowi mogą wykonać jedynie trzy przewozy kabotażowe podczas realizacji zlecenia. Ostatni rozładunek kabotażowy musi mieć miejsce maksymalnie

siódmego dnia po rozładunku transportu międzynarodowego. Firmy transportowe, wjeżdżające do kraju, w którym planują kabotaż bez ładunku, mogą wykonać w jego ramach wyłącznie jeden przewóz. Możliwość weryfikacji zgodności z wymogami dotyczącymi kabotażu wiąże się posiadaniem przez przewoźnika odpowiedniej dokumentacji – „aby przeprowadzać skutecznie kontrole przewozów kabotażowych, organy kontrolujące przestrzeganie przepisów w przyjmującym państwie członkowskim powinny mieć co najmniej dostęp do danych zawartych w listach przewozowych i pochodzących z urzędów rejestrujących” [20].

Tymczasem, jak słusznie wskazuje P. Lesiak „zniesienie ograniczeń w dostępie do rynków kabotażowych byłoby posunięciem „proekologicznym”, gdyż zmniejszyłoby udział pustych przebiegów w transporcie drogowym w skali całej Europy. Nie dochodziłoby już do sytuacji, gdzie z wyłączenie administracyjnych przyczyn przewoźnicy nie mogą przewozić ładunków w ramach obcego kraju, np. w drodze powrotnej do własnego kraju” [13]. Zniesienie powyższych ograniczeń także zwiększyłoby konkurencyjność polskich przewoźników.

Z wymiarem społecznym zrównoważonego rozwoju związane są także rozwiązania dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym i zjawisko suburbanizacji. Aktualne statystyki dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Europie były już przedmiotem omówienia [17], warto jedynie wspomnieć o dwóch zagadnieniach, które wciąż wymagają kompleksowego rozwiązania zarówno na poziomie praktycznym i legislacyjnym. Po pierwsze, wciąż brakuje infrastruktury wycieczkowej o jednolitych standardach dla kierowców przewozów międzynarodowych. Chodzi nie tylko o zapewnienie kierowcom warunków pracy zgodnych z BHP, ale także umożliwienie im korzystania z przysługujących przerw poprzez stworzenie możliwości zabezpieczenia ładunku tak by kierowca nie ryzykował odpowiedzialności za uszkodzenie lub kradzież ładunku, gdy uda się na wypoczynek. Po drugie, wciąż nie w sposób rozstrzygnąć kto powinien ponosić faktyczną odpowiedzialność za podnoszenie poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W jaki sposób egzekwować np. od państw członkowskich zmniejszenie wskaźnika wypadków drogowych? Skuteczne działania w dążeniu do tego celu, które da się obwarować sankcjami mogą dotyczyć w zasadzie jedynie regulacji wspólnych standardów bezpieczeństwa.

Wreszcie za M. Majewską, należy zauważyć, że „największym problemem dla zrównoważonego rozwoju transportu wbrew pozorom nie są inwestycje transportowe, ale polityka przestrzenna miast i podmiejskich gmin, która sprzyja niekontrolowanej i chaotycznej suburbanizacji, uzależniając tym samym ich mieszkańców od samochodu. Jakkolwiek alternatywa na takich przedmieściach jest niemożliwa” [15].

## PODSUMOWANIE

Zrównoważony rozwój w WPT powinien być postrzegany holistycznie i każdorazowo umieszczany w wieloletniej perspektywie czasowej. Jak wykazano na omówionych przykładach, działania Unii Europejskiej dotyczące transportu są silnie związane trendami globalnymi oraz mają wpływ nie tylko na gospodarkę i stan środowiska, ale także na możliwość wdrażania nowych technologii i społeczeństwo. Wąskie rozumienie zrównoważonego rozwoju wiąże się z ryzykiem pretekstowego potraktowania tej wartości przez ustawodawcę i może doprowadzić do wprowadzania rozwiązań w istocie zaburzających wolny rynek a nawet szkodliwych dla środowiska. Ujęcie perspektywne daje natomiast szansę na bezpieczne wdrażanie innowacji i rozwój WPT zgodny z pozostałymi celami Unii Europejskiej.

## BIBLIOGRAFIA

1. Biała Księga Europejski polityka transportowa na 2010: czas podjąć decyzję. COM(2001)370.
2. Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu - dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu. COM(2011)144.
3. Biała Księga w sprawie przyszłego rozwoju wspólnej polityki transportowej. COM(1992)0494.
4. *Briefing: Automated vehicles in EU*: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/> (dostęp: 30.03.2018).
5. Ciepaj E., Kulińska E., *Finansowanie z funduszy unijnych systemów telematycznych dedykowanych dla logistyki miejskiej w Polsce*, „Logistyka” 2015, nr. 6.
6. Document No. 2 (informal) of March 14th, 2017, Economic Commission for Europe, Inland Transport Committee, Global Forum for Road Traffic Safety, Seventy-fourth session: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2017/wp1/ECE-TRANS-WP1-2017-Informal-2e.pdf> [dostęp: 30.03.2018].
7. Dyr T., *Europejska polityka transportowa na pierwszą połowę XXI w.*, „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe” (2011), nr 10.
8. Dyr T., *Kierunki rozwoju transportu w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI w.*, „Technika Transportu Szynowego” (2010), nr 10.
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.4.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE
10. Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Renewable\\_energy\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Renewable_energy_statistics) (dostęp: 30.03.2018)
11. Finger M., Nadia B., Kupfer D., *EU Transport Policy*, „Transportation and economy [Un'yu to Keizai]” 2015, nr 5.
12. Komunikat Komisji z 16 stycznia 2018 r. w sprawie portowych urzędów do odbioru odpadów ze statków. COM/2018/033.
13. Lesiak P., *Wpływ koncepcji zrównoważonego rozwoju na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw transportowych*, „Transport Samochodowy” 2010, nr. 1.
14. Macrory R., *Principles of European Environmental Law*, International Specialized Book Service Incorporated, 2004.
15. Majewska M., *Prawne aspekty polityki transportowej Unii Europejskiej*, Białystok 2016.
16. *Płaca minimalna dla kierowców w UE*: <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/transport/placa-minimalna-dla-kierowcow-w-ue-propozycja-ke/ff4fnw> (dostęp: 30.03.2018)
17. Raczyńska-Buława R., *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym w Europie: założenia polityki UE i ocena podejmowanych działań z perspektywy danych statystycznych*, „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe” 2016, Nr. 10.
18. Raport Komisji Europejskiej z dnia 26 stycznia 2017 r. COM (2017) /33.
19. Rozporządzeniu nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. (L 300/72) dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych.
20. Wolf S., *Briefcase on European Community Law*, London-Sydney 1999.
21. Zalega K., *Znaczenie biopaliw i systemu ich certyfikacji*, „Kontrola Państwowa” 2017, nr 10.

## Modern directions of European Union's Common Transport Policy in the context of sustainable development

*The aim of the article is to indicate the main directions of the European Union's Common Transport Policy in the context of sustainable development. The article discusses the legal framework of the Common Transport Policy of the European Union as shared competence and characterizes the concept of sustainable development from the perspective of primary EU law. Further, the critical analysis of current challenges imposed on the sustainable transport is conducted*

*from the perspective of technology, environmental protection and societal issues, focusing on their impact on the further actions of the European Union in this area.*

Autorzy:

mgr **Karolina Kulińska**, LL. B. – Uniwersytet Wrocławski

**JEL:** L98 **DOI:** 10.24136/atest.2018.052

**Data zgłoszenia:** 2018.05.21 **Data akceptacji:** 2018.06.15