

Polityka transportowa Unii Europejskiej (1)

Transport ma kluczowe znaczenie dla nowoczesnej gospodarki. Nakłady na transport w krajach UE przekraczają 10% całkowitego produktu brutto (PKB) a sektor transportowy zatrudnia 10 mln pracowników. Sprawny transport ma więc zasadnicze znaczenie dla gospodarki. Jednak skala kosztów inwestycyjnych i późniejszych kosztów eksploatacyjnych oraz konsekwencji popełnionych błędów wymaga prowadzenia racjonalnej polityki transportowej nie tylko poprzez poszczególne państwa ale także w skali Europy.

Ostatnie lata to okres wzmożonych działań Komisji Europejskiej mających na celu wprowadzenie nowych regulacji w transporcie, które stymulowałyby jego rozwój w pożądanym z gospodarczego i społecznego punktu widzenia kierunku. Działania te mają na celu obniżenie kosztów transportu, jego energochłonności, ograniczenia zanieczyszczenia środowiska i zmniejszenia zatłoczenia dróg. Kierunki polityki transportowej wyznaczają tzw. Białe Księgi. Pierwsza, opublikowana w 1992 r., postawiła na otwarcie rynku kolejowego, tradycyjnie będącego w gestii narodowych przewoźników i przegrywającego z bardziej mobilnym, zwłaszcza w skali międzynarodowej, transportem samochodowym. Opublikowana w ub. roku kolejna Biała Księga proponuje już więcej rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu racjonalizację istniejącego rynku transportowego oraz wytycza kierunki pożądanego jego rozwoju. W lutym 2002 r. został opublikowany tzw. II pakiet, który proponuje przyspieszenie działań proponowanych w Białej Księdze z ub. roku oraz wprowadza nowe. Z każdym z tych dokumentów związany jest pakiet regulacji prawnych (dyrektyw, rozporządzeń, decyzji). Zostały one przedstawione w zarysie na łamach **tts** 5-6/2002. W tym numerze **tts** zostaną omówione główne cele wytyczone w tzw. II Białej Księdze z 2001 r. a w kolejnych numerach tegoroczny II pakiet propozycji Komisji Europejskiej oraz w szczegółowy sposób związane z nimi regulacje prawne.

Tendencje w transporcie europejskim

Zapotrzebowanie na usługi transportowe we współczesnej gospodarce jest bardzo duże i wykazuje tendencją rosnącą. W latach 1970–2000 przewozy towarów w krajach UE podwoiły się a rynek przewozów pasażerskich potroił się. Znacząco wzrosła mobilność społeczeństwa. Średnia dobowo podróż wydłużyła się z 17 km w 1970 r. do 35 km w 1998 r. i ciągle się zwiększa.

Jednak wzrost ten nie poszedł w pożądanym z ekonomicznego punktu widzenia kierunku. Prawie cały wolumen wzrostu przewozów przypadł na transport samochodowy, najmniej efektywny i najbardziej kosztowny. Świadczy to o dużej adaptowalności tej gałęzi transportu do potrzeb zmieniającej się gospodarki ale też jednocześnie jest efektem zachwiania równowagi w zakresie pokrywania kosztów zewnętrznych poprzez poszczególne gałęzie transportu. Utrzymywanie i budowanie ze środków publicznych dróg oraz niepokrywanie przez transport drogowy szkód w środowisku spowodowało nadmierne stymulowanie jego rozwoju.

Transport kolejowy, tańszy w eksploatacji, nie miał przez dziesięciolecie pozytywnego wizerunku i był faktycznie dyskryminowany w polityce transportowej. Efekty takiej polityki są fatalne i przeliczalne na wymierne straty gospodarcze.

Jak wysoka jest efektywność transportu kolejowego, świadczy przykład towarowych kolei amerykańskich, które pozbawione subwencji skutecznie konkurują z niezwykle wysoko dotowanym transportem drogowym (ponad 100 mld USD rocznie). Koleje amerykańskie przewożą 40% wszystkich ładunków. W krajach UE koleje mają tylko 8% procent udziału na rynku przewozów towarowych a licząc tylko transport lądowy – 13%. W 1970 r. udział ten wynosił 21% całości rynku i odpowiednio 35% dla transportu lądowego. Cechą rynku europejskiego jest bardzo wysoki udział wewnętrznego transportu morskiego i żeglugi śródlądowej co jest bardzo pozytywnym zjawiskiem. Oczywiście koleje amerykańskie nie są wzorem dla kolei europejskich ze względu na swoją specyfikę. Są to przeważnie linie jednotorowe i niezelektryfikowane o bardzo niskim standardzie technicznym i ubogiej infrastrukturze, pozbawione balastu przewozów pasażerskich a więc koszty eksploatacji takiej sieci są niewielkie. Z kolei pozbawione dostatecznego wsparcia przewozy pasażerskie koleją w Stanach Zjednoczonych nie odgrywają praktycznie żadnej roli i ich udział rynkowy kształtuje na poziomie znacznie poniżej 1%.

Obecne tendencje na rynku transportowym UE wymagają podjęcia szybkich działań dla zahamowania przytoczonych niekorzystnych zjawisk. Należy jednak podkreślić, że nie było w ostatnich 30 latach w krajach UE jednoznacznego spadku przewozów kolejowych a nawet w ostatnich latach nastąpiło nieznaczne odwrócenie trendów. Jednak prawie cały wzrost zapotrzebowania na usługi przewozowe wchłaniany przez dynamicznie rozwijający się transport drogowy i żegluga.

Jeszcze gorsza sytuacja panuje w przewozach pasażerskich gdzie udział kolei spadł do 6%. Dopiero w latach 90. nastąpił wzrost przewozów, głównie w sektorze dużych prędkości oraz w szeroko rozumianych przewozach aglomeracyj-

nych. Przewozy regionalne nadal wykazują tendencje zniżkową a utrzymanie ich na stałym poziomie będzie można uważać za sukces. Efektywność transportu kolejowego w sektorze przewozów pasażerskich jest wysoka tylko przy dużym wykorzystaniu ciągów komunikacyjnych i na obszarach o dużym zagęszczeniu osiedli. Przewozy mniej niż 50 osób na pociąg są w zasadzie domeną autobusów i z tym faktem godzą się ze względów ekonomicznych odpowiedzialne za transport władze.

Zagrożenia

Utrzymywanie obecnej sytuacji na rynku transportowym może mieć poważne konsekwencje ekonomiczne i zagrozić planom gospodarczym i politycznym Unii Europejskiej. Pod względem gospodarczym poszerzona Unia ze wspólną walutą ma stać się w 2010 r. największym na świecie organizmem gospodarczym wyprzedzając Stany Zjednoczone i ze swoją gospodarką opartą na solidnych podstawach służyć potrzebom własnych obywateli i stabilizować sytuację na świecie. Nie będzie to możliwe bez racjonalizacji transportu.

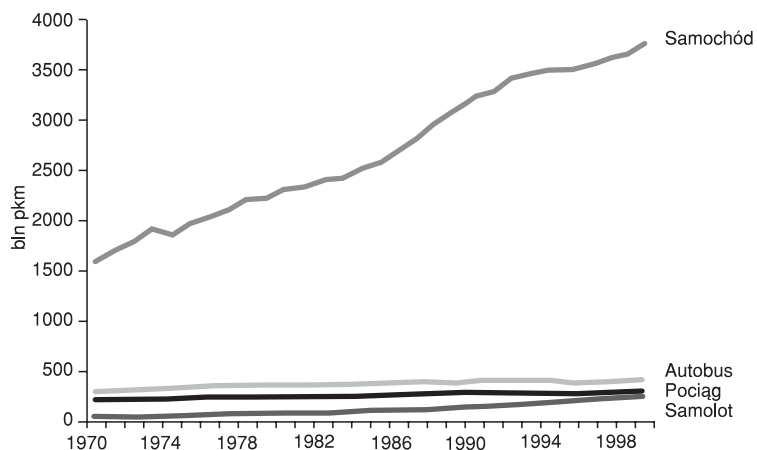
Silne zachwianie równowagi międzygałęziowej w transporcie niesie za sobą wiele negatywnych skutków. Jednym z nich jest nadmierne zatłoczenie dróg. Szacuje się, że na 7500 km, co stanowi 10% transeuropejskiej sieci drogowej, występują codziennie korki. Koszty zewnętrzne tego stanu stanowią obecnie 0,5% produktu brutto (PKB) krajów UE. W 2010 roku mogą one wzrosnąć, o ile nie podejmie się środków zaradczych, o 142% osiągając 80 mld euro, co będzie stanowiło już 1% PKB krajów UE.

Równie źle przedstawia się sytuacja w transporcie lotniczym. W wyniku zatłoczenia portów lotniczych i korytarzy powietrznych ponad 30% lotów ma opóźnienia liczące ponad 15 min. Powoduje to zużycie dodatkowych 1,9 mld litrów paliwa co stanowi 6% rocznej wielkości jego zużycia.

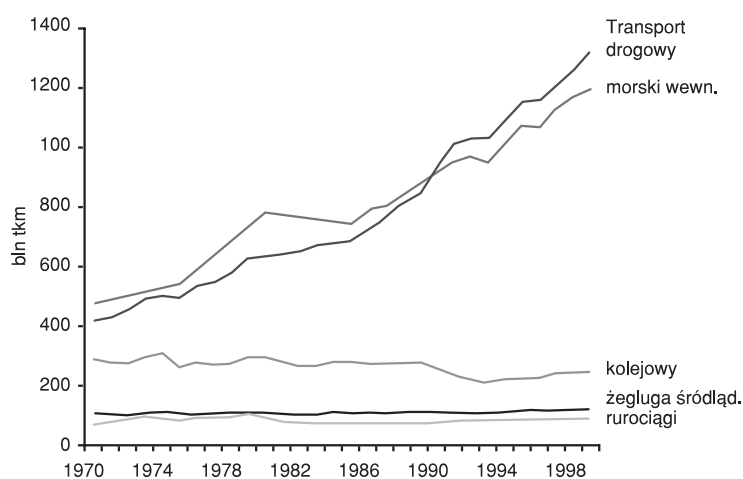
Drugim problemem jest wysoka, nieodłączna dla transportu drogowego, liczba wypadków. W 2000 r. w krajach UE zginęło w wypadkach 41 tys. osób a rannych zostało 1,7 mln osób. Od 1970 r. zginęło na drogach UE 1,64 mln ludzi. Możliwy do zmierzenia koszt bezpośredni wypadków drogowych jest rzędu 45 mld euro rocznie. Koszty pośrednie ponoszone przez ofiary i ich rodziny są od 3 do 4 razy wyższe. Straty z tego tytułu szacuje się na poziomie 160 mld euro rocznie, czyli około 2% PKB UE.

Z danych podanych w tzw. Zielonej Księdze z 2000 r. dotyczącej gospodarki energetycznej wynika, że zużycie energii w sektorze transportu wywołuje 28% emisji CO₂ prowadzącej do powstawania gazów cieplarnianych. Jeżeli trend ten nie zostanie powstrzymany to należy oczekiwać, że emisja CO₂ z transportu zwiększy się o około 50%, osiągając 1,113 mld t w 2010 r., w porównaniu z 739 mln t notowanymi w 1990 r. Transport drogowy odpowiada za 84% całkowitej CO₂ w sektorze transportu.

Szacuje się, że jeżeli obecne trendy zostaną zachowane to w 2010 r. ruch samochodów ciężarowych zwiększy się o 50% w stosunku do 1998 r. Decyzje przywracające równowagę międzygałęziową w transporcie muszą więc być podjęte szybko.



Rys. 1. Wzrost transportu pasażerskiego w latach 1970–1999 w krajach UE
Źr. White Paper. European Transport Policy to 2010. EC 2001



Rys. 2. Wzrost transportu towarowego w latach 1970–1999 w krajach UE
Źr. White Paper. European Transport Policy to 2010. EC 2001

Tablica 1

Struktura międzygałęziowa transportu w USA

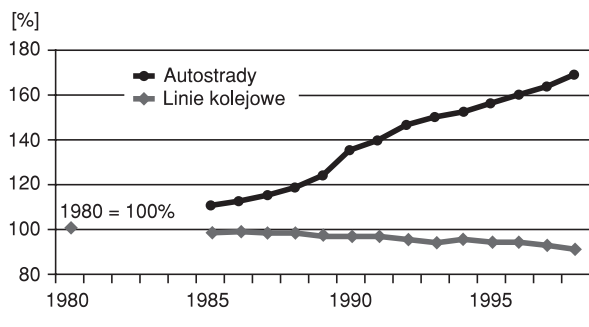
	Przewozy towarowe [tkm]		udział procentowy	
	Drogi ¹⁾	Koleje ²⁾	Żegluga	Rurociągi
1970	22,4	41,5	12,8	23,4
1998	30,4	40,7	10,5	18,3
Wzrost [%]	39,7	33,2	0,9	6,1

	Przewozy pasażerskie [pas.km]				udział procentowy
	Samochody	Koleje	Autobusy	Tram+metro	Samoloty
1970	91,3	0,5	2,3	0,5	5,4
1998	85,5	0,3	3,3	0,3	10,6
Wzrost [%]	17,7	7,2	22,6	12,6	32,8

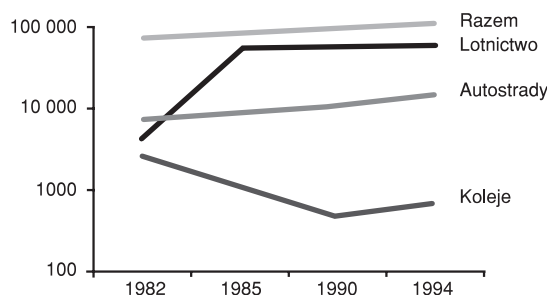
¹⁾ Międzydzielnicowy ruch ciężarówek

²⁾ Dla kolei 1 klasy (główne przedsiębiorstwa kolejowe obejmujące 81% wielkości przewozów)

Źr. US Department of Transport



Rys. 3. Długość autostrad i linii kolejowych w krajach UE.
Źr. Eurostat 2001



Rys. 4. Nakłady z funduszy rządowych na transport w USA
Źr. UNIFE Vision 2010

Strategia zmian

Najbliższą perspektywą, w której można liczyć na dokonanie pożądanych zmian na rynku transportowym jest rok 2010. I taki horyzont czasowy na podjęcie niezbędnych działań został wyznaczony przez Komisję Europejską. Środki przedstawione w Białej Księdze są jednak tylko pierwszym krokiem w kierunku systemu zrównoważonego transportu, który zacznie w najlepszym razie funkcjonować w ciągu następujących 30 lat.

Opracowanie strategii rozwoju transportu wymagało przyjęcia następujących założeń określonych w Białej Księdze:

- wzrost gospodarczy będzie generować większy popyt na transport, szacunkowo 38% wzrostu popytu na przewóz towarów i 24% – na przewóz pasażerów;
- rozszerzenie Unii wygeneruje nowe potoki ruchu w nowych państwach członkowskich, szczególnie w regionach przygranicznych;
- osiągnięcie granicy przepustowości na ważniejszych arteriach wraz z koniecznością rozwoju transportu w regionach pozbawionych dobrego transportu oraz podniesienie standardu infrastruktury w krajach kandydujących będzie z kolei wymagało ogromnych inwestycji.

Z ekonomicznego punktu widzenia Biała Księga wymienia trzy możliwe scenariusze rozwoju transportu w krajach UE.

● **Pierwszy wariant** polega na skoncentrowaniu się na transporcie drogowym przy wprowadzeniu nowej kalkulacji cen uwzględniającej jego rzeczywiste koszty bez stosowania instrumentów stymulujących inne gałęzie transportu.

W krótkim okresie mogłoby to doprowadzić do ograniczenia wzrostu transportu drogowego w wyniku poprawy wykorzystania ładowności pojazdów ciężarowych i wskaźnika zajętości miejsc w pojazdach pasażerskich spodziewanych w wyniku podniesienia ceny transportu. Ale brak środków na ożywienie innych gałęzi transportu, zwłaszcza transportu kolejowego i niewystarczająca zdolność przepustowa infrastruktury, mogłyby nie przynieść spodziewanych rezultatów.

● **Drugi wariant** również zakłada koncentrację tylko na regulacjach cenowych w transporcie drogowym, ale przewidziane jest wspomaganie środkami finansowymi innych gałęzi transportu na podniesienie ich efektywności. Jednak podejście to nie spowoduje przełomu w inwestycjach w infrastrukturę i nie obejmuje specjalnych środków na spowodowanie zmiany struktury międzygałęziowej transportu. Transport drogowy zachowałby ponadto największą i najlepszą część rynku.

● **Trzeci wariant**, na którym opiera się Biała Księga, obejmuje pakiet środków poczynszony od urealnienia cen za użytkowanie infrastruktury transportowej poprzez ożywienie alternatywnych gałęzi transportu wobec transportu drogowego do docelowych inwestycji w sieć transeuropejską. Takie podejście umożliwiłoby zwiększenie udziałów w rynku innym gałęziom transportu, aby powróciły do swoich wielkości z 1998 r. i dokonać niezbędnych zmian struktury międzygałęziowej transportu poczynszony od 2010 r. Podejście takie jest bardzo ambitne, mając na względzie historyczną nierównowagę na korzyść transportu drogowego przez ostatnie 50 lat. Poprzez wdrożenie sześćdziesięciu kilku środków proponowanych w Białej Księdze możliwe będzie zerwanie powiązania między wzrostem transportu a wzrostem gospodarczym, chociaż bez występowania jakiegokolwiek potrzeby ograniczenia mobilności ludzi i towarów. Możliwy byłby również znacznie niższy wzrost przewozów drogowych dzięki lepszemu wykorzystaniu innych środków transportu (38% wzrost zamiast 50% w latach 1998–2010). Ta tendencja mogłaby być nawet bardziej widoczna w transporcie pasażerskim samochodami osobowymi (21% wzrostu ruchu wobec 43% wzrostu PKB).

Konieczne zmiany w polityce gospodarczej i społecznej

Cel, jakim jest zmiana struktury międzygałęziowej transportu obejmuje nie tylko wdrożenie do 2010 r. ambitnego pakietu środków polityki transportowej proponowanych w Białej Księdze, ale także podjęcie odpowiednich kroków na poziomie krajowym lub lokalnym, takich jak:

- kreowanie polityki gospodarczej, która nie będzie generować niepotrzebnego zapotrzebowania na transport;
- planowanie rozwoju miast i osiedli oraz gospodarki gruntami w sposób, który pozwoli unikać niepotrzebnego wzrostu mobilności ludzi, spowodowanego nierównoważonym planowaniem odległości między miejscami zamieszkania i pracy;
- prowadzenie polityki społecznej i edukacyjnej dla lepszej organizacji modeli pracy i godzin nauki w szkołach w celu unikania zbyt skoncentrowanych szczytów przewozowych;

- poprawa funkcjonowania transportu publicznego w miastach, który będzie konkurencyjną alternatywą dla podróży samochodem;
- reorientacja polityki budżetowej i fiskalnej dla osiągnięcia pełnej internalizacji kosztów zewnętrznych, szczególnie środowiskowych;
- prowadzenie polityki kreowania konkurencji zapewniającej otwieranie rynku, szczególnie w sektorze kolejowym, które nie powinno być powstrzymywane przez dominujące przedsiębiorstwa, wcześniej funkcjonujące na nim oraz aby była zachowana odpowiednio wysoka jakość usług transportu publicznego;
- koordynacja prac badawczych w dziedzinie transportu na poziomie Unii Europejskiej, żeby uzyskać większą zgodność prac wykonywanych na poziomie Wspólnoty, krajowym i prywatnym, wzdłuż linii europejskiego obszaru badań.

Środki

Biała Księga proponuje do podjęcia na poziomie Unii w ramach wspólnej polityki transportowej ponad 60 specjalnych środków. Program działań obejmuje horyzont czasowy do 2010 r. W 2005 r. zostanie przeprowadzona ocena skuteczności tych środków. Zasadnicze kierunki działań jakie zostaną podjęte są następujące.

Ożywienie kolei

Ze względu na swoją wysoką efektywność ekonomiczną i duże możliwości w zakresie poprawy wydajności transport kolejowy w Unii uzyskał najwyższy priorytet. Od rozwoju kolei zależeć będzie sukces starań mających na celu zmianę struktury międzygałęziowej rynku transportowego, zwłaszcza w sektorze towarowym. Ożywienie tego sektora oznaczać będzie także konkurencję między samymi przedsiębiorstwami kolejowymi. Pojawienie się nowych przedsiębiorstw kolejowych mogłoby pomóc wesprzeć konkurencję w tym sektorze i powinno być uzupełnione środkami zachęcającymi do restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Priorytetem jest otwarcie rynków, nie tylko dla przewoźników międzynarodowych, jak zdecydowano w grudniu 2000 r., ale także dla kabotażu na rynkach krajowych (aby uniknąć kursowania próżnych pociągów) oraz dla międzynarodowych przewoźników pasażerskich. To otwieranie rynków musi iść w parze z dalszą harmonizacją na polu interoperacyjności systemu kolejowego i bezpieczeństwa.

Poprawianie jakości w transporcie drogowym

Najmocniejszą stroną transportu drogowego jest jego zdolność do przewozu towarów w całej Europie z niezrównaną elastycznością i po niskiej cenie. Sektor ten jest niemożliwy do zastąpienia, ale jego pozycja gospodarcza jest bardziej chwiejna, niż mogłoby się wydawać. Marże w transporcie drogowym są niskie z powodu jego znacznego rozdrobnienia i presji wywieranej na ceny przez klientów. Skłania to niektóre firmy przewozowe do stosowania cen dumpingowych i odstępowania od ustawodawstwa regulującego sprawy socjalne i bezpieczeństwo.

Wprowadzone zostaną regulacje prawne umożliwiające harmonizację określonych klauzul w kontraktach w celu ochrony przewoźników przed klientami i umożliwienia im weryfikacji taryf w przypadku ostrego wzrostu cen paliwa. Jednocześnie stosowany będzie nadzór nad realizacją ustawodawstwa socjalnego i prawa pracy.

Promowanie transportu morskiego i żeglugi śródlądowej

Lokalna żegluga morska i żegluga śródlądowa są gałęziami transportu, które mają duże możliwości rozwoju i mogłyby przyczynić się w pewnych przypadkach do ograniczenia zatorów drogowych i skompensować braki infrastruktury kolejowej w niektórych regionach. Obie te gałęzie pozostają nie w pełni wykorzystane.

Ożywienie lokalnej żeglugi morskiej może przynieść tworenie „autostrad na morzu” w ogólnych ramach planu generalnego europejskiej sieci transeuropejskiej. W ramach tego programu konieczna będzie poprawa połączeń między portami oraz ich integracja z siecią kolejową i żegluga śródlądową przy jednoczesnej poprawie jakości usług portowych. Część połączeń żeglugowych, zwłaszcza te zapewniające omijanie „wąskich gardeł” (obecnie Alpy, Pireneje i kraje Beneluksu, a w przyszłości granica między Niemcami a Polską) stanie się częścią transeuropejskiej sieci transportowej, tak jak drogi i koleje.

Konieczne są bardziej ostre przepisy dotyczące bezpieczeństwa na morzu, żeby walczyć bardziej skutecznie z portami i tanimi banderami. Komisja Europejska przy współpracy z Międzynarodową Organizacją Morską i Międzynarodową Organizacją Pracy, zaproponuje wprowadzenie przepisów o minimum socjalnym, których przestrzeganie ma być sprawdzane podczas kontroli statków oraz wprowadzenie europejskiego systemu zarządzania ruchem morskim.

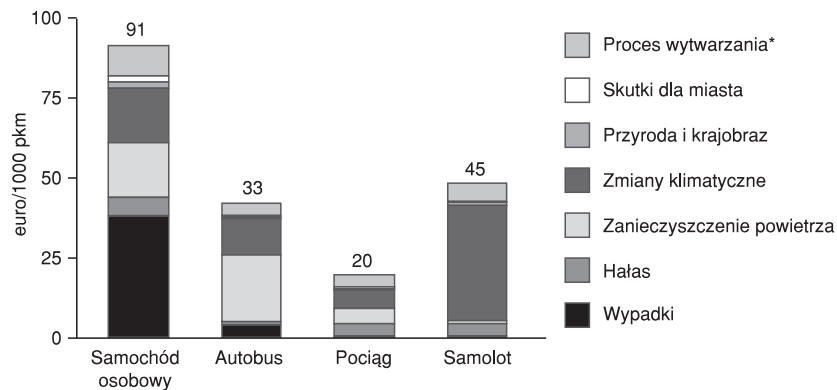
W celu wzmocnienia pozycji żeglugi śródlądowej, która ze swej natury jest intermodalna, będą tworzone „odgałęzienia dróg wodnych”, a urzędnicy przeładunkowe mają zapewnić nieprzerwaną obsługę przez cały rok.

Równowaga między wzrostem w transporcie lotniczym a środowiskiem naturalnym

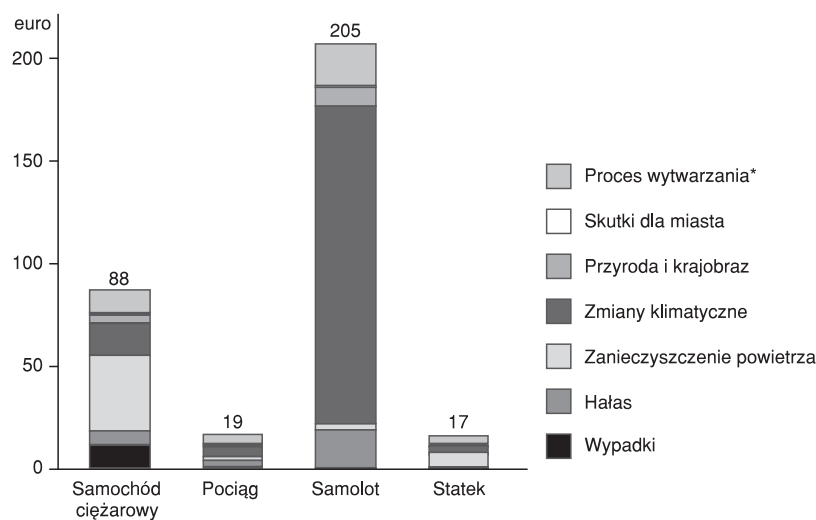
Obecnie nie ma w Europie tzw. „jednolitego nieba” a zarządzania ruchem lotniczym jest nadmiernie rozdrobnione, co prowadzi do opóźnień lotów, strat paliwa i pogarsza konkurencyjność europejskich linii lotniczych a także zagraża bezpieczeństwu ruchu. Do 2004 r. konieczne jest wdrożenie pakietu propozycji w zakresie ustawodawstwa UE w sektorze ruchu lotniczego. Powinno to wraz z innymi środkami technicznymi doprowadzić do rozwoju zdolności przepustowości portów lotniczych i zmniejszenia hałasu i skażenia powodowanego przez samoloty.

Intermodalność

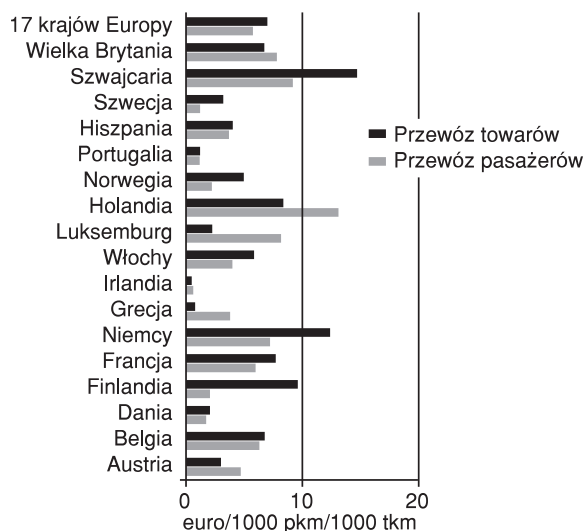
Intermodalność ma podstawowe znaczenie dla rozwoju pełni konkurencyjnej alternatywy wobec transportu drogowego. Muszą zostać podjęte działania w celu zapewnienia pełniejszej integracji gałęzi oferujących znaczny potencjał zdolności przewozowej.



Rys. 5. Przeciętne koszty zewnętrzne w 1995 r. (17 krajów europejskich) według gałęzi transportu i rodzaju kosztu: przewóz pasażerów (bez kosztów zatorów) Źr. INFRAS, IWW dla IUR, 2000 r.



Rys. 6. Przeciętne koszty zewnętrzne w 1995 r. (17 krajów europejskich) według gałęzi transportu i rodzaju kosztu: przewóz towarów (bez kosztów zatorów) Źródło: INFRAS, IWW dla IUR, 2000 r.



Rys. 7. Przeciętne koszty zewnętrzne zatorów w 1995 r., w euro na 1000 pasażerkilometrów i tonokilometrów Źródło: EKMT, 1998 r.; INFRAS, IWW dla IUR, 2000 r.

Priorytetem jest harmonizacja techniczna i interoperacyjność między systemami, zwłaszcza dla kontenerów. Programem wspierającym ze strony KE jest program Marco Polo.

Budowanie transeuropejskiej sieci transportowej

Aby zagwarantować pomyślny rozwój sieci transeuropejskiej, zostanie przedłożona propozycja nowelizacji przepisów finansowania, umożliwiających wnoszenie ze środków unijnych maksymalnego udziału – do 20% kosztu całkowitego – w projektach kolejowych przejść granicznych przez naturalne bariery. Projekty mające usuwać „wąskie gardła” nadal występujące na granicach z krajami kandydującymi mogłyby kwalifikować się do pełnych 20%. W 2004 r. Komisja przedstawi bardziej obszerny przegląd sieci transeuropejskiej, mający na celu efektywniejsze połączenie oddalonych regionów na kontynencie europejskim oraz połączenie sieci krajów kandydujących z sieciami krajów UE.

Ze względu na niezadowalający poziom finansowania z budżetów krajowych i ograniczone możliwości partnerstwa publicznego-prywatnego, potrzebne są nowe rozwiązania w oparciu o wspólny fundusz przychodów z opłat za infrastrukturę. Dla finansowania nowej infrastruktury zanim zacznie ona przynosić pierwsze dochody z eksploatacji, musi być możliwe powołanie funduszy krajowych lub regionalnych z opłat drogowych lub opłat od użytkowników zbieranych na całym obszarze lub na konkurujących trasach. Znowelizowane przepisy Unii stworzą możliwości skierowania części wpływów z opłat od użytkowników na budowę najbardziej ekologicznej infrastruktury.

Finansowanie infrastruktury kolejowej w Alpach z opodatkowania samochodów ciężarowych jest przykładem takiego podejścia, łącznie z opłatami nałożonymi w Szwajcarii, zwłaszcza na ciężarówki z Unii.

Poprawa bezpieczeństwa na drogach

Mimo że transport jest uważany za nieodłączny atrybut nowoczesności i element życia każdego człowieka to coraz bardziej postrzegany jest jako potencjalne dla niego niebezpieczeństwo. Przytoczone już w artykule dane dotyczące wypadków drogowych spowodowały wytyczenie przez Unię celu jakim jest zmniejszenia liczby ofiar o połowę do 2010 r.

Obecnie nie ma pełnej harmonizacji regulacji prawnych w krajach UE w zakresie wymogów związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Komisja Europejska zastrzegła sobie prawo do zaproponowania ustawodawstwa, jeżeli nie nastąpi spadek liczby wypadków tym bardziej, że liczby te są bardzo wysokie w krajach kandydujących.

W najbliższej przyszłości Komisja proponuje dwie regulacje prawne tylko dla sieci transeuropejskiej: harmonizację oznaczeń w szczególności niebezpiecznych miejsc i harmonizację przepisów regulujących kontrole i kary w zakresie międzynarodowego transportu zarobkowego.

Harmonizacja opłat za infrastrukturę transportową

Obecnie występują bardzo duże różnice w obciążeniach finansowych użytkowników infrastruktury pomiędzy poszczególnymi krajami i gałęziami transportu.

Uniemożliwia to właściwe funkcjonowanie rynku i wypacza konkurencję w ramach systemu transportowego. W efekcie takiego stanu nie ma faktycznej zachęty do korzystania z „najczystszej” gałęzi lub najmniej zatłoczonych sieci.

Biała Księga podaje następujące wytyczne:

- Harmonizacja opodatkowania paliwa dla użytkowników zarobkowych, szczególnie w transporcie drogowym.
- Ujednolicenie zasad pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury. Uwzględnienie kosztów zewnętrznych musi również zachęcać do korzystania z gałęzi o mniejszym oddziaływaniu na środowisko oraz wykorzystywania wpływów uzyskiwanych w tym procesie na inwestowanie w nową infrastrukturę. Obecne przepisy UE powinny zostać zastąpione nowoczesnymi rozwiązaniami systemów pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury. Takim przykładem z ostatnich miesięcy jest niemiecki system pobierania opłaty za przejazd samochodami ciężarowymi autostradą po 0,30 euro za kilometr z wykorzystaniem satelitarnego śledzenia ruchu pojazdów.

Ten rodzaj reformy wymaga równego traktowania operatorów oraz gałęzi transportu. Niezależnie od tego, czy chodzi o porty lotnicze, drogi, koleje, czy drogi wodne – opłaty za użytkowanie infrastruktury powinny być zróżnicowane w zależności od jej kategorii, pory dnia, odległości, wielkości i masy pojazdu oraz wszelkich innych czynników, które wpływają na powstawanie zatorów i szkody w infrastrukturze lub środowisku naturalnym.

Zadania dla kolei

W rozwiązywaniu problemu racjonalizacji transportu w Europie Komisja Europejska postawiła jednoznacznie na kolej. Koleje są nadal środkiem transportu o dużym potencjale i odnowa kolei jest kluczem do osiągnięcia przywrócenia równowagi międzygałęziowej w transporcie. Sukces ten będzie zależał nie tylko od wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych ale i od aktywności przedsiębiorstw kolejowych.

Świadomość tego z ich strony doprowadziła do opracowania wspólnej strategii europejskich badań kolejowych dla stworzenia jednego systemu europejskiego kolejowego do 2020 roku. W dokumencie podpisanym przez Międzynarodowy Związek Kolei (UIC), Wspólnotę Kolei Europejskich (CER), Międzynarodowy Związek Transportu Publicznego (UITP) oraz Unię Europejskiego Przemysłu Kolejowego (UNIFE) jej sygnatariusze uzgodnili osiągnięcie następujących celów do 2020 r.:

- zwiększenie udziału kolei w rynku przewozu pasażerów z 6% do 10%, a w przewozie towarów z 8% do 15% (dotyczy całości transportu towarowego, licząc tylko transport lądowy udział kolei wynosi obecnie 13% i jeżeli miałby on być podwojony to wzrósłby do 26% – red).
- potrojenie produktywności na jednego zatrudnionego na kolejach;

Tablica 2

Koszty zewnętrzne i infrastruktury (w euro) samochodu ciężarowego przejeżdżającego 100 km po autostradzie o małym ruchu

Koszty zewnętrzne i infrastruktury	Średnia rozpiętość
Zanieczyszczenie powietrza	2,3–15,0
Zmiany klimatyczne	0,20–1,54
Infrastruktura	2,1–3,3
Hałas	0,7–4,0
Wypadki	0,2–2,6
Zator	8,0–36,0
Ogółem	2,7–9,3

Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu (DG TREN)

Niektóre z tych kosztów zewnętrznych i infrastrukturalnych są już pokrywane przez opłaty narzucone od samego pojazdu towarowego, jak pokazano w poniższej tabeli, wskazującej przeciętne opłaty obejmujące paliwo i podatki od pojazdów oraz opłaty za infrastrukturę. Pokazano także przeciętną wielkość opłat za infrastrukturę w krajach, które pobierają je w formie opłat drogowych lub naklejek opłat od użytkownika oraz stawki planowane w Niemczech, jak również te już stosowane w Szwajcarii. Przeciętna opłata za samochód ciężarowy dla przebiegu 100 km waha się od 12 do 24 euro, z czego niewiele ponad 8 euro przypada na opłaty za infrastrukturę.

Koszty i opłaty (w euro) za samochód ciężarowy przejeżdżający 100 km po płatnej autostradzie o małym ruchu

Koszty całkowite (zewnętrzne i infrastruktury)	Przeciętne opłaty bez VAT	Przeciętne opłaty za infrastrukturę	Opłaty planowane w Niemczech	Opłaty już stosowane w Szwajcarii
8,0 – 36,0	12,0–24,0	8,3	13,0	36,0

Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu – DG TREN (wielkości liczbowe dla 1998 r.)

- uzyskanie 50% poprawy efektywności w zakresie zużycia energii;
- osiągnięcie 50% zmniejszenia wielkości emisji zanieczyszczeń;
- zwiększenie zdolności przepustowej infrastruktury wspólnie do zadań przewozowych.

Zaangażowanie organów UE w sektorze kolejowym przyszło późno. Dopiero na początku lat 90. pojawiły się pierwsze propozycje ożywienia tego rynku poprzez ich regulowane otwarcie na konkurencję. W 1991 r. powstała Dyrektywa 91/440 wymagająca prowadzenia oddzielnych ksiąg rachunkowych dla zarządzania infrastrukturą kolejową i świadczenia kolejowych usług transportowych. Takie regulacje rynku zostały wprowadzone już w większości krajów UE oraz w krajach kandydackich. Kolejny pakiet dyrektyw, wspierających dalsze otwarcie rynku przewozów kolejowych został opublikowany 15 marca 2001 r.

Tworzenie rynku wewnętrznego w transporcie kolejowym

Dyrektywa 2001/12/WE określa Transeuropejską Kolejową Sieć Towarową (TERFN) obejmującą około 50 000 km linii, która zostanie otwarta dla europejskich przewoźników towarowych do 2003 roku. Każde europejskie przedsiębiorstwo,

mające koncesję, będzie mogło korzystać z tych linii i konkurować z innymi firmami przez oferowanie nowych usług. Jednakże, w 2008 roku europejski rynek przewozu towarów zostanie otwarty na całe 150 tys. km sieci. Sieć TERFN jest więc rozwiązaniem tymczasowym. Pojawienie się nowych przedsiębiorstw kolejowych, które mogą wnieść innowacje technologiczne i organizacyjne oraz integrację intermodalną podniesie konkurencyjność wewnątrz sektora i zachęci dotychczasowe przedsiębiorstwa do restrukturyzacji. To z kolei powinno poprawić konkurencyjność kolejnictwa w stosunku do innych gałęzi transportu.

Rozszerzenie dostępu dla międzynarodowych przewozów pasażerskich, które stanowią 6% całej pracy przewozowej (liczonej w pasażerokilometrach), także będzie musiało być osiągnięte stopniowo.

W Białej Księdze zapowiedziano, że Komisja Europejska przedłoży następny pakiet środków, aby stworzyć prawdziwy międzynarodowy rynek kolejowy.

Interoperacyjność

System kolejowy nie może być w pełni konkurencyjny, o ile nie zostaną rozwiązane problemy związane z usunięciem barier technicznych w prowadzeniu ruchu pociągów i ich interoperacyjnością – zdolnością do kursowania po wszystkich odcinkach sieci. O ile wagony towarowe i duża część wagonów pasażerskich jest już od dziesięcioleci przystosowana do eksploatacji na terenie prawie całej Europy to różnice w systemach zasilania trakcyjnego, zabezpieczenia ruchu powodują, że liczba pojazdów trakcyjnych interoperacyjnych jest niewielka.

Taka sytuacja w transporcie kolejowym kontrastuje z transportem drogowym, funkcjonującym bez barier technicznych. Wytyczne, niezbędne do osiągnięcia interoperacyjności, są zawarte w Dyrektywie 16/2001 do której przygotowawane są obecnie odpowiednie specyfikacje techniczne. Taka harmonizacja techniczna będzie kosztować jednak dziesiątki miliardów euro trwać będzie nawet dziesiątki lat.

Zagwarantowanie bezpieczeństwa

Kolej była zawsze bezpieczniejsza od transportu drogowego. Statystyki z ostatnich dziesięcioleci pokazują bardzo wyraźną poprawę bezpieczeństwa pasażerów i zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych w krajach UE z 381 w 1970 r. do 93 w 1996 r., w którym dla porównania było około 43,5 tys. zabitych na drogach. Jednak ze względu na fakt, że podczas katastrof kolejowych liczba ofiar bywa duża opinia publiczna jest wrażliwa na bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

Rosnący popyt na przewozy międzynarodowe wraz z otwieraniem rynku wymagać będzie regulacji prawnych gwarantujących wysoki poziom bezpieczeństwa w warunkach interoperacyjności kolei. Sprawy bezpieczeństwa ruchu pociągów są ujęte zarówno w Dyrektywie 16/2001, jak i w Dyrektywie 14/2001.

Wymagać to będzie:

- normalizacji technicznej dla każdego składnika systemu kolejowego (tor, tabor, system sygnalizacji, procedury eksploatacyjne itd.);

- ustalenie zakresów obowiązków i odpowiedzialności dla wszystkich podmiotów rynku kolejowego i ustanowienie struktury jednolitej w krajach Unii ds. bezpieczeństwa kolei zajmującej się koordynacją techniczną wszystkich tych środków.

Optymalne wykorzystania infrastruktury kolejowej

W ciągu ostatnich 30 lat było zamykanych w Europie przeciętnie 600 kilometrów linii kolejowych rocznie. Wśród linii kolejowych, które zamknięto dla ruchu, czy też nawet rozebrano, są linie znaczenia miejscowego i ponadregionalnego, które obecnie byłyby bardzo przydatne w obliczu pojawiających się „wąskich gardeł” na części sieci kolejowej.

Większość infrastruktury kolejowej w Europie została zbudowana w połowie i pod koniec XIX wieku i uwzględniła ówczesne potrzeby. Obecnie występują jednak problemy z przepustowością linii kolejowych, zwłaszcza w otoczeniu największych aglomeracji miejskich, gdzie priorytet w dostępie do niej mają pociągi pasażerskie ograniczając tym samym rozwój przewozów towarowych. Przy planowanym wzroście przewozów towarowych i pasażerskich pojawia się więc poważne problemy.

Jeżeli transport towarów koleją w Europie ma ulec odrodzeniu to konieczne jest podjęcie działań organizacyjnych i inwestycyjnych ukierunkowanych przede wszystkim na usunięcie „wąskich gardeł”. Można tego dokonać poprzez budowę nowych i modernizację obecnych linii z zastosowaniem nowoczesnych środków technicznych zwiększających przepustowość linii.

Modernizacja oferty przewozowej

Pod koniec lat 90. niektóre przedsiębiorstwa kolejowe zaczęły rozwijać współpracę, szczególnie na trasach międzynarodowych, przez oferowanie zintegrowanych usług, Nadal jednak czekają na rozwiązanie główne problemy eksploatacyjne, które uniemożliwiają ciągłość prowadzenia ruchu przez granice.

W efekcie standard usług, które koleje mogą świadczyć nadawcom jest w większości przypadków znacznie poniżej wymagań branży pod względem punktualności, niezawodności i prędkości – wymogów, które mogą jednak być spełniane przez transport drogowy. Przeciętna prędkość międzynarodowych pociągów towarowych w Europie wynosi obecnie 18 km/h i jest niewspółmiernie mała w stosunku do wielu wewnętrznych relacji krajowych.

W transporcie pasażerskim koleje wprowadziły w ostatnich dziesięcioleciach wiele istotnych innowacji, które spowodowały zwiększenie przewozów z 217 mld paskm w 1970 r. do 290 mld paskm w 1998 r. Mimo to udział kolei w rynku spadł z 10% do 6% z powodu bardzo dużego zwiększenia przewozów samochodami osobowymi i samolotami. Wielkości przewozów transportem lotniczym są już zbliżone do kolejowych pod względem wielkości pracy w pasażero-kilometrach (w Stanach Zjednoczonych są wielokrotnie wyższe).

Sukcesem kolei w latach 90. był rozwój sieci połączeń dużych prędkości. Niezwykle szybki wzrost przewozów tymi

pociągami pozwolił na wielu trasach zmniejszyć ruch samochodowy a nawet zlikwidować niektóre połączenia lotnicze np. Paryż – Bruksela.

Również polityka zrównoważonego rozwoju regionalnego w krajach UE doprowadziła do odrodzenia przewozów kolejowych zwłaszcza w zasięgu dużych aglomeracji miejskich. Bardzo dobre efekty przynosi integracja różnych systemów transportowych. Wprowadzenie dwusystemowego tramwaju w regionie Karlsruhe spowodowało w krótkim czasie 5-krotne zwiększenie przewozów.

Łączenie transportu morskiego, żegluga śródlądowej i kolei

Transport morski i żegluga śródlądowa wewnątrz Wspólnoty są dwoma kluczowymi składnikami intermodalności, które mogą być wykorzystane do poprawy sytuacji w transporcie europejskim. Obie te gałęzie nie są obecnie w pełni wykorzystywane, mimo ich ogromnego potencjału (35 tys. km linii brzegowej oraz setki portów morskich i rzecznych w krajach UE).

Już w 1992 r. został wprowadzony program PACT (Działania Pilotażowe dla Transportu Kombinowanego), który doprowadził w latach 1992–2000, mimo skromnego budżetu (około 53 mln euro, do uruchomienia 167 projektów. Najważniejsze z nich to:

- połączenie kolejowo-morskie między Szwecją a Włochami przez Niemcy i Austrię, około 500 tys. ton rocznie i skrócenie czasu przejazdu o 48 godz.;
- przewozy kolejowo-lotnicze między portami lotniczymi Schiphol (Amsterdam) i w Mediolanie przejęły wielkość przewozów równoważną 45 lotniczym paletom towarowym tygodniowo z dróg w ich pierwszym roku eksploatacji;
- przewozy kolejowo-morskie między Hiszpanią a Niemcami zmniejszające przejazdy około 6,5 tys. ciężarówek rocznie.

Program PACT został zakończony w grudniu 2001 r. i zastąpiony zostanie nowym programem mającym wspierać intermodalność – „Marco Polo”. Dostępne fundusze pozwoliłyby na roczny budżet wysokości około 30 mln euro. Program Marco Polo będzie ukierunkowany na wszystkie propozycje przeniesienia przewozu towarów z transportu drogowego na inne bardziej ekologiczne gałęzie transportu, ze szczególnym uwzględnieniem morskiej żeglugi lokalnej.

Ustalono trzy podstawowe cele tego wsparcia:

- 1) środki wsparcia na projekty proponowane przez podmioty występujące na rynku logistyki z położeniem szczególnego nacisku na rozpoczęcie świadczenia nowych usług transportowych, które będą efektywne w dłuższym okresie i będą prowadzić do znacznego przeniesienia ładunków z transportu drogowego na inne gałęzie transportu bez konieczności innowacji technicznych. Pomoc będzie ograniczona do fazy uruchomienia świadczenia takich usług;
- 2) poprawa funkcjonowania całego łańcucha intermodalnego;

- 3) skoncentrowane uwagi na innowacjach we współpracy i upowszechnieniu najlepszych doświadczeń w tym sektorze.

Rola dla integratorów przewozu towarów

W transporcie towarowym właściwe wykorzystanie najbardziej efektywnych gałęzi w łańcuchu transportowym, w oparciu o różne kryteria w określonym czasie, jest polem dla działania dla „organizatorów” przewozowych. Powinien pojawić się nowy zawód – integrator przewozu towarów. Wzorem mogłyby być doświadczenia w zakresie dystrybucji paczek.

Integratorzy przewozu towarów poprzez swoją znajomość rynku przewozowego mogliby zaoferować najlepszą obsługę pod względem efektywności, ceny i oddziaływania na środowisko naturalne w najszerszym sensie (gospodarczym, ekologicznym, energetycznym itd.).

Jak już stwierdził Parlament Europejski, taki zawód musi rozwinąć się w ramach „jednego, przejrzystego układu, który jest łatwy do wprowadzenia”, jasno definiując w szczególności, gdzie znajdują się zakresy odpowiedzialności wzdłuż łańcucha logistyki oraz ustanawiając odpowiadające temu dokumenty transportowe. Komisja przedstawi propozycje dotyczące tego zagadnienia w 2003 r.

Standaryzacja kontenerów i nadwozi wymiennych

Konwencjonalny załadunek kontenerów nie spełnia wszystkich potrzeb nadawców. Kontenery są zbyt wąskie, żeby zmieścić obok siebie dwie znormalizowane palety.

Z kolei duże kontenery używane przez firmy z USA czy Azji mogą powodować problemy w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Europie.

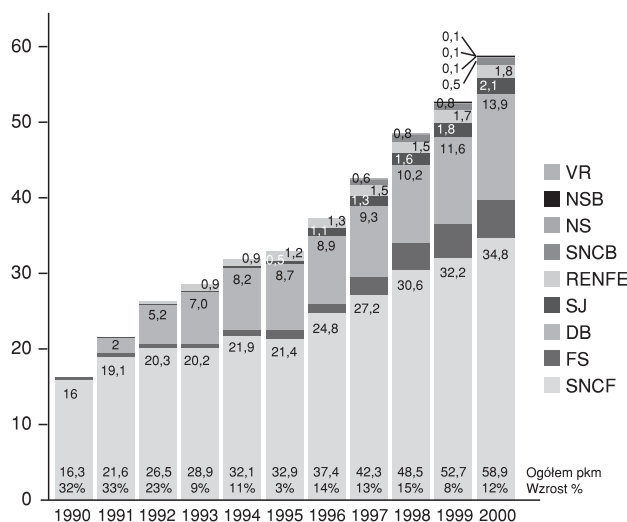
Z tej przyczyny operatorzy europejskiego transportu lądowego opracowali nowe konstrukcje, odpowiednie do paletyzacji i nie stwarzające żadnych problemów w czasie końcowej dostawy drogami. Większość tych „nadwozi wymiennych” jest łatwa do przenoszenia z wagonu kolejowego na samochody i odwrotnie. Są one szersze od kontenerów i umożliwiają łatwą paletyzację, ale – z drugiej strony – są bardziej łamliwe i nie można ich składować piętrami. Konieczne są dalsze prace rozwojowe w tym kierunku

Dlatego muszą być podjęte środki, żeby zaprojektować nowe standaryzowane jednostki ładunkowe optymalizujące przeładunki intermodalne. Jest możliwe, że Komisja opracuje propozycję harmonizacji w tym obszarze w 2003 r.

Korytarze multimodalne z priorytetem przewozu towarów

Ustanowienie korytarzy multimodalnych przynajmniej priorytet przewozowi towarów wymaga podjęcia wielu przedsięwzięć organizacyjnych i inwestycyjnych. Nie jest obecnie w Europie możliwy np. przewóz kontenerów w dwóch warstwach, ani zestawianie długich pociągów. Ponadto intensywny ruch pociągów pasażerskich wymaga ograniczeń w organizacji ruchu towarowego.

Mimo, że w najbliższej przyszłości nie będzie możliwe w Europie zarezerwowanie sieci kolejowej tylko dla przewo-



Rys. 8. Rozwój sieci kolei dużych prędkości

Źr. UIC

zu towarów, jak w Stanach Zjednoczonych, powinny być podejmowane inwestycje dla stopniowego rozwoju korytarzy transeuropejskich dla priorytetowego lub nawet wyłącznie użytkownika przez pociągi towarowe.

Będą się one składać głównie z istniejących linii wykorzystywanych przede wszystkim przez pociągi towarowe. Na obszarach o intensywnym natężeniu ruchu, zwłaszcza na obszarach miejskich, będzie obowiązywać zasada budowy nowych linii lub obwodnic wokół węzłów kolejowych. Na pozostałych obszarach stopniowe ustanawianie korytarzy przynajmniej dla przewozu towarów zostanie osiągnięte poprzez poprawę zdolności przepustowej, rozwój systemów zarządzania ruchem.

„Wąskie gardła” stanowią terminale towarowe i stacje rozrządowe. Ich otwarcie dla wszystkich operatorów będzie zachętą dla inwestycji w nie, co może odegrać istotną rolę w zwiększeniu zdolności przepustowej, szczególnie w terminalach intermodalnych.

Sieć pasażerska dużych prędkości

Proces integracji państw Unii Europejskiej i postępujący proces globalizacji stwarzają popyt na usługi transportowe pomiędzy odległymi ośrodkami. Z chwilą rozszerzenia Unii zapotrzebowanie na nie jeszcze wzrośnie. Sieć takich połączeń oferujących przewozy o wysokim standardzie powinna obejmować linie kolejowe dużych prędkości zintegrowane z transportem lotniczym.

Ambitne programy rozwoju kolejowej sieci dużych prędkości ostatnich lat przynoszą już efekty i powinny być kontynuowane. Pomocą dla budowy nowych linii dużych prędkości może być program tworzenia sieci kolejowej z priorytetem ruchu towarowego. Nowe linie dużych prędkości mogą bowiem odciążać istniejące linie i zwolnić ich moce przepustowe dla ruchu towarowego.

Na wielu trasach pociągi dużych prędkości są bardzo atrakcyjną alternatywą w stosunku do transportu lotniczego pod względem ceny i komfortu, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę czas dojazdu do portów lotniczych z centrów

miast. Dotyczy to także podróży powyżej 3 godz. uważanych dotychczas za umowną granicę komfortu podróży pociągiem.

Konieczne jest wykorzystywanie walorów kolei dużych prędkości i transportu lotniczego do tworzenia zintegrowanych połączeń na duże odległości. Przedsiębiorstwa kolejowe, linie lotnicze i zarządcy portów lotniczych powinni nie tylko konkurować, ale także współpracować ze sobą. Należy zachęcać do inwestycji nastawionych na integrowanie sieci pociągów dużych prędkości z transportem lotniczym. Inwestycje te mogłyby być skierowane na budowę stacji kolejowych w portach lotniczych i terminalach dla pasażerów i kontroli bagażu na stacjach kolejowych oraz na integrację systemów i usług dla pasażerów – informacji, rezerwacji, sprzedaży biletów i transportu bagażu.

Finansowanie transportu

Finansowanie budowy infrastruktury transportowej tradycyjnie jest domeną sektora publicznego. Oznacza to, że przeznaczane są na nią środki budżetowe poszczególnych państw pochodzące z podatków. Ale fundusze potrzebne na rozwijanie transeuropejskiej sieci transportowej przekraczają 110 miliardów euro, tylko na same najważniejsze projekty priorytetowe.

Fundusze unijne

Fundusze krajowe mogą być uzupełniane poprzez dofinansowanie ze środków budżetowych UE (fundusze strukturalne, fundusz kohezji). W przypadku budżetu na rozwój sieci transeuropejskiej, wkład Wspólnoty jest ograniczony do 10% kosztu całkowitego inwestycji. Celem jego jest ułatwienie uruchomienia platformy do współfinansowania projektu lub badań przed projektem, aby mobilizować i skoordynować działania potencjalnych inwestorów.

Doświadczenia wykazały jednak, że w niektórych przypadkach, zwłaszcza tych obejmujących transgraniczne projekty priorytetowe np. projekt Lyon - Turyn lub przyszła przeprawa przez środkowe Pireneje, obecna wielkość wkładu Wspólnoty okazuje się niewystarczającą zachętą dla zaangażowania kapitału z innych źródeł.

Dlatego zaproponowano podniesienie pułapu udziału środków UE do 20% dla projektów o wysokiej efektywności i dużym znaczeniu dla budowy sieci transeuropejskiej ale niskiej stopie zwrotu na poziomie krajowym. W szczególności będzie to dotyczyło transgranicznych projektów kolejowych przekraczających bariery naturalne, takie jak łańcuchy górskie, rzeki lub cieśniny, wymagające wykonania poważnych prac inżynierskich, takich jak długie tunele czy mosty. Projekty kolejowej sieci transeuropejskiej realizowane dla wyeliminowania „wąskich gardeł” na granicach z krajami kandydującymi będą również spełniać kryterium nadawania się, w pojedynczych przypadkach, do zastosowania udziału 20%. Pomoc w przypadku Funduszu Kohezji może sięgać aż 80% kosztu całkowitego.

W latach 2000–2006 dostępne będzie finansowanie ze środków unijnych 4,17 mld euro i musi być uzupełnione przez znaczące finansowanie z innych źródeł.

Tablica 3

Projekty przedłożone przez państwa członkowskie i Parlament Europejski oraz badane przez Komisję ds. włączenia do listy projektów „specjalnych” (lista „Essen”)

Projekt	Symbole Państw Członkowskich i trasy przebiegu	Długość (km)	Rodzaj	Termin zakończenia	Pozostałe inwestycje (mln euro)
1	I Mediolan-Bologna i Werona-Neapol	830	Mieszana linia dużych prędkości	2007	13 994
3	F Montpellier-Nîmes	50	Mieszana linia dużych prędkości i towarowa	2012	790
15	UE Galileo	—	Europejski system nawigacji satelitarnej	2008	3 250
16	E/F Przejście przez Pireneje o dużej przepustowości	180	Kolejowa linia towarowa	2020	5 000
17	D/A Stuttgart-Monachium – Salzburg-Wiedeń	713	Mieszana linia dużych prędkości i towarowa	2012	9 501
18	D Vilshofen-Straubing	70	Poprawienie żeglowności na Dunaju	—	700
19	E/P Interoperacyjność iberyjskiej sieci kolejowej dużych prędkości	7 800	Nowe lub o zwiększonym standardzie linie dużych prędkości	—	29 600
20	D/DK Połączenie stałe przez Cieśninę Fehmarn Belt	50	Most/tunel kolejowy i drogowy	2013	3 650
Ogółem					66 485

Partnerstwo publiczno-prawne

Budowa Eurotunelu pod Kanalem La Manche została sfinansowana przez prywatnych inwestorów. Chociaż projekt ten okazał się sukcesem technicznym, przyniósł niepowodzenie finansowe uderzające w drobnych indywidualnych akcjonariuszy i w duże grupy finansowe. Głównym źródłem niepowodzeń w tak dużych projektach infrastrukturalnych jest przesunięcie w czasie pomiędzy momentem zaangażowania kapitału a pierwszymi zyskami osiąganymi gdy projekt zostanie zrealizowany. Dodatkowym aspektem jest też niepewność tych zysków i ich mała stopa zwrotu w porównaniu z innymi dziedzinami gospodarki. Powoduje to brak zainteresowania ze strony prywatnych inwestorów międzynarodowymi projektami transportowymi. Nawet projekty krajowe są niepewne a bankructwo brytyjskiego właściciela infrastruktury kolejowej Railtrack i spowodowane tym straty akcjonariuszy nie tworzą dobrej atmosfery dla takich projektów.

Komisja Europejska próbując zaradzić tej sytuacji, uruchomiła w latach 1995–1997 proces konsultacji, mających na celu zachęcenie do rozwijania partnerstwa publiczno-prywatnego. Niektóre projekty – na przykład most-tunel przez Cieśninę Sund – zostały sfinansowane z zastosowaniem takiego partnerstwa. Gwarancje polegają na tym, że niemal całe ryzyko jest ponoszone przez państwo. Mimo tego waloru, formuła partnerstwa publiczno-prywatnego nadal nie jest w stanie przyciągnąć prywatnych inwestorów – nieelastyczność okazana przez niektóre państwa nie zachęca do rozwoju takiego partnerstwa.

Przez wprowadzenie nowych procedur dla kontraktów publicznych Komisja ma nadzieję osiągnąć większe zaangażowanie prywatnego kapitału w finansowanie infrastruktury. Zaproponowano już weryfikację przypisów o kontraktach publicznych (COM 2000/275, COM 2000/276) i wyjaśnienie zasad stosowanych przy koncesjach na roboty publiczne. Powinno to zaowocować włączeniem się prywatnego sektora na możliwie najwcześniejszym etapie planowania pro-

jektów oraz większą pewnością co do sposobu, w jaki są one organizowane.

Tworzenie wspólnych funduszy

Wiele ważnych projektów nawet przez kilkadziesiąt lat nie daje zwrotu nakładów inwestycyjnych. Dlatego też nowe projekty infrastrukturalne powinny korzystać z dofinansowania np. z dochodów z opłat na konkurujących trasach. Na sfinansowanie przyszłej nowej infrastruktury może przeznaczona opłata drogowa.

Takie radykalne rozwiązanie finansowania inwestycji, niemal całkowicie z opłat od samochodów ciężarowych przyjęła Szwajcaria. Szwajcaria jest pierwszym krajem, które ma przyjęć program projektów infrastruktury kolejowej, który jest w ponad 50% finansowany z opłat za korzystanie z dróg. Metoda finansowania ważnych projektów kolejowych na następne dwadzieścia lat jest zapewniona w specjalnym artykule Konstytucji Federalnej.

Koszty całkowite wysokości ponad 19 mld euro w ciągu dwudziestu lat będą finansowane przez:

- opłatę płaconą od samochodów ciężarowych korzystających ze szwajcarskiej sieci drogowej, około 20% kosztów inwestycji;
- część dochodów z podatku od olejów mineralnych, które sfinansują 25% kosztów inwestycji;
- wzrost VAT o 0,1% wraz z pożyczkami z Konfederacji Szwajcarskiej i prywatnych pożyczkodawców, którzy zapewnią pozostałą część, przedsiębiorstwa kolejowe będą musiały spłacić te pożyczki wraz z oprocentowaniem.

We Francji Fundusz Inwestycyjny Transportu Lądowego i Dróg Wodnych Śródlądowych jest zasilany z podatku wysokości 0,69 euro/1km płacony przez koncesjonariuszy autostrad (Podatek od Przestrzennego Zagospodarowania Terenu). Fundusz ten może być wykorzystywany na finansowanie projektów infrastrukturalnych, z których ponad połowa dotyczy kolei.

W Niemczech rozpoczęta została realizacja systemu opłat za przejechane kilometry przez samochody ciężarowe z wykorzystaniem systemu śledzenia satelitarnego pojazdów. Uzyskane przychody mogłyby być wykorzystane na finansowanie infrastruktury transportowej, włączając w to także pozostałe gałęzie.

Finansowanie infrastruktury służącej do tranzytu nie może być przenoszone na mieszkańców regionów przez które one przechodzą. Obciążenia finansowe mogłyby być ponoszone przez użytkowników, włączając w to pojazdy poruszające się tranzytem oraz mogłyby zastąpić tradycyjne finansowanie z podatków płaconych tylko przez mieszkańców i firmy prowadzące działalność gospodarczą w przekraczanych krajach lub regionach.

Wymaga rozważenia, czy nadwyżki przychodów ponad koszty budowy i utrzymania infrastruktury mogłyby one być użyte na obniżkę kosztów zewnętrznych w ramach tej gałęzi transportu, gdzie one powstały lub w innych gałęziach.

Przy takim podejściu proponuje się także dokonanie zmiany obecnego ustawodawstwa UE, które nie tylko nie zachęca do przenoszenia przychodów z opłat drogowych na projekty infrastruktury kolejowej, ale może być nawet interpretowane w sposób utrudniający takie transfery. Dyrektywa w sprawie pobierania opłat od samochodów ciężarowych za korzystanie z określonej infrastruktury ogranicza kwoty opłat do kosztów budowy, eksploatacji i rozwijania sieci drogowej. Chociaż Dyrektywa ta stwierdza, że nie „uniemożliwia Państwom Członkowskim przeznaczania na ochronę środowiska i zrównoważony rozwój sieci transportowych pewnej procenta sumy opłat od użytkowników”, to jednak jest faktem, że metoda obliczania opłat ustalona przez to ustawodawstwo ogranicza jej kwotę do kosztów budowy, eksploatacji i rozwijania danej sieci infrastruktury, jak i być wykorzystywana do ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju sieci transportowych. Dlatego możliwość wykorzystania części opłat na finansowania, na przykład, projektów kolejowych jest niejednoznaczna prawnie i ta niepewność z punktu widzenia prawa powinna być możliwie jak najszybciej zlikwidowana.

Komisja Europejska zaproponuje dyrektywę mającej zagwarantować interoperacyjność systemów opłat na europejskiej sieci drogowej.

Zadania dla transportu wobec rozszerzenia Unii

Sieć transportu transeuropejskiego krajów kandydujących liczy około 19 tys. km dróg, 21 tys. linii kolei, 4 000 km dróg wodnych, 40 portów lotniczych, 20 portów morskich i 58 portów śródlądowych. Wskaźnik długości sieci do powierzchni kraju jest generalnie dużo niższy w krajach kandydujących niż w Unii, natomiast długość sieci do liczby ludności jest generalnie zbliżony. W tym kontekście rozszerzenie ma wyzwolić prawdziwą eksplozję wymiany towarów i ludzi pomiędzy tymi krajami a Unią.

W 1998 r. towary eksportowane z krajów kandydujących do Unii osiągały wielkość 112 mln t, tj. 2,2 razy więcej niż w 1990 r., a ich wartość wynosiła 68 mld euro. Towary importowane przez kraje kandydujące miały masę 50 mln t, ponad pięciokrotnie więcej niż w 1990 r., a ich wartości wynosiła 90 mld euro. Tak duży wzrost wymiany handlowej spowodował powstanie „wąskich gardeł” na przejściach granicznych.

Z przyczyn historycznych połączenia między państwami UE i kandydującymi są słabo rozwinięte. Współpraca między ekspertami z różnych krajów oraz Komisji Europejskiej doprowadziła już do wskazania szeregu korytarzy – jakie uzgodniono przez Konferencje Paneuropejskie na Krecie w 1994 r. i w Helsinkach w 1997 r. i rozpoczęcie ogólnej oceny potrzeb infrastrukturalnych krajów kandydujących (TINA).

Zasoby budżetów publicznych krajów kandydujących nie wystarczają nie wystarczają jednak na niezbędne inwestycje infrastrukturalne szacowane na 91 mld euro do 2015 r., tzn. 1,5% ich PKB w ciągu tego okresu. Ponadto, planowana pomoc w ramach strukturalnej polityki przedakcesyjnej (ISPA) jest także ograniczona do 529 mln euro rocznie dla transportu). Jest to zagadnienie o kluczowym znaczeniu dla finansów przyszłej poszerzonej Unii Europejskiej.

Istotne jest więc zaangażowanie prywatnego finansowania, szczególnie poprzez pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W możliwie jak największym stopniu zainteresowane kraje będą musiały wykorzystywać nowe źródła finansowania w oparciu o fundusze pochodzące z podatków paliwowych i opłat za infrastrukturę.

Priorytet musi zostać przyznany finansowaniu infrastruktury, która eliminuje „wąskie gardła”, zwłaszcza na granicach i modernizacji sieci kolejowej dla doprowadzenia jej do standardu krajów UE.

Kolej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej nadal zachowuje ponad 40% udziału w rynku transportu towarów (bez morskiej żeglugi przybrzeżnej). Na podstawie obecnych trendów szacuje się, że udział ten mógłby zmniejszyć się do 30% do 2010 r. Przewozy towarowe zaczęły zmniejszać się w 1990 r. osiągając najniższy punkt w 1995 r. – 65% ich wielkości w 1989 r. Spadek ten związany był m.in. z załamaniem się tradycyjnego przemysłu ciężkiego i z kryzysem gospodarczym, który dotknął te kraje.

Przedsiębiorstwa kolejowe w tych krajach stoją przed problemem restrukturyzacji swojej oferty przewozowej w wyniku spadku zapotrzebowania na transport ładunków masowych (węgiel, wyroby hutnicze) w kierunku oferty przewozów wyrobów technologicznie wysoko przetworzonych i transportu intermodalnego.

Rozległa i gęsta sieć kolejowa oraz znaczny kapitał wiedzy są niespotykaną szansą, którą jednak trzeba umiejętnie wykorzystać w celu zmiany proporcji gałęzi transportu w rozszerzonej Europie. Należy przekonać te kraje o potrzebie utrzymania udziału kolei na rynku towarowym na wysokim poziomie, przy założonym docelowym udziale około 35% dla 2010 r.

Utrzymanie udziału gałęziowego kolei w krajach kandydujących będzie także wymagać bardziej radykalnych działań dla zapewnienia warunków dla uczciwej konkurencji między różnymi gałęziami transportu. Transport drogowy może się bowiem stać się jeszcze bardziej konkurencyjny w wyniku integracji z rynkiem UE.

Intermodalność dla ludzi

Poważnym mankamentem w transporcie pasażerskim bywa niespójność usługi przewozowej na granicy przesiadki z jednego środka transportu do drugiego.

O wiele za często w takich przypadkach pasażerowie mają problemy z uzyskaniem informacji i zamawianiem biletów, czy narażeni są na niedogodności z powodu braku odpowiedniej infrastruktury.

Biała Księga proponuje nadanie priorytetu w najkrótszym czasie co najmniej trzem zagadnieniom:

- 1) integracja systemów sprzedaży biletów poprzez wspieranie inicjatyw między przedsiębiorstwami kolejowymi i innymi gałęziami transportu (samolot – autobus – prom – transport publiczny – parkingi samochodowe);
- 2) obsługa bagażu przy łączonych podróżach pociąg – samolot;
- 3) ciągłość podróży poprzez prowadzenie polityki zagospodarowania terenu i planowania przestrzennego miast; główne stacje metra, dworce kolejowe i autobusowe oraz parkingi samochodowe powinny być przystosowane do dogodnych przesiadek z samochodu osobowego na transport publiczny i powinny oferować powiązane usługi (np. sklepy); dostosowanie transportu publicznego do przewozu rowerów jest jeszcze jednym sposobem zachęcania do pewnej formy intermodalności na krótkich odległościach; rower jest nadal zbyt często lekceważony jako gałąź transportu, pomimo że każdego dnia w Europie jest dokonywanych około 50 mln przejazdów rowerem (tj. 5% ogólnej liczby), udział podróży rowerem w Danii wynosi aż 18% a w Holandii – 27%.

Prawa i obowiązki pasażerów

Problemy związane ze stopniowym otwieraniem rynków w różnych gałęziach transportu postawiło przewoźników

w centrum uwagi. Nie mniej ważne jest jednak także zapewnienie pasażerom praw do odpowiedniej jakości usługi przewozowej i prawa do reklamacji.

Celem Komisji Europejskiej na najbliższe dziesięć lat jest opracowanie i określenie we współpracy z organizacjami konsumentów praw pasażerów.

W pierwszej kolejności Komisja Europejska skoncentrowała swoje wysiłki na transporcie lotniczym. Kolejnym krokiem będzie rozszerzenie środków ochrony pasażerów na inne gałęzie transportu, szczególnie kolej i żeglugę morską, oraz – na ile to jest możliwe – usługi transportu miejskiego.

Komisja Europejska przygotowuje nową wersję Karty transportu lotniczego, obejmującą prawa i obowiązki pasażerów i zawierającą ostatnie kierunki rozwiązań prawnych oraz rozpocznie opracowywanie karty praw i obowiązków użytkowników dla wszystkich gałęzi transportu.

Wysoka jakość służby publicznej

Transport jest głównym elementem służby publicznej mającym za zadanie zaspokojenie potrzeb społecznych i stworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju regionalnego.

Służba publiczna powinna być ujęta w ramach prawnych regulujących zasady konkurencji oraz swobodę świadczenia usług.

Biała Księga podkreśla, że rola służby publicznej polega na służeniu interesom i potrzebom jej użytkowników, nie zaś jej pracownikom oraz na zapewnieniu aby przewozy funkcjonowały bez zakłóceń i w sposób ciągły.

Komisja Europejska zaproponowała w 2000 r. nowe podejście do transportu lądowego, proponujące otwarcie rynku przewozowego przy zagwarantowaniu przejrzystości i zapewnienia jakości usług za pomocą regulowanej konkurencji. Projekt rozporządzenia (COM 2000/07 a nowa wersja COM 2002/107) określa, że władze krajowe i lokalne muszą obserwować czy usługi transportu publicznego funkcjonują właściwie w oparciu o kryteria minimalne, takie jak zdrowie i bezpieczeństwo pasażerów, dostępność usług, poziom oraz przejrzystość opłat za przejazd. W tym celu inicjatywy władz przybiorą formę kontraktów służby publicznej przyznawanych w wyniku przetargu na ograniczony okres.

Tablica 4

Połączenia portów lotniczych transportem szynowym w krajach UE

Rodzaj transportu szynowego	Liczba portów lotniczych	Porty lotnicze – w tym udział transportu szynowego w obsłudze
Linie kolejowe dużych prędkości	4	Frankfurt, Lyon-Satolas, Paryż CDG (18%), Sztokholm Arlanda, Kolonia
Linie kolejowe ponadregionalne	7	Amsterdam (31%), Bruksela Zavertern (14%), Berlin Schonefeld, Drezno, Birmingham (5%), Kopenhaga, Manchester (5%), Southampton
Linie kolejowe lokalne	16	Barcelona, Belfast, Dusseldorf, Drezno, Friedrichshafen, Graz, Lipsk, Hanower, Londyn Gatwick (20%), Londyn Stansted (19%), Malaga, Modiolan Malpensa, Monachium (30%), Piza, Rzym, Stuttgart, Wiedeń
Metro	5	Londyn Heathrow (16% także pociągi lokalne), Newcastle, Paryż Orly, Madryd Barajas, Norymberga
Tramwaj	2	Bremen, Essen-Mulheim

Źr. Energy and transport DG, International Air Rail Organization

*
* *

Jak przyznała w Białej Księdze Komisja Europejska przez dziesięciolecie problemy kolei nie znajdowały dostatecznego zrozumienia w polityce gospodarczej Unii. Jednocześnie kolejnictwo było też dziedziną gospodarki, która w znacznym stopniu została wyłączona z reguł wolnorynkowych. Komisja Europejska proponuje dla ożywienia kolei dwa rozwiązania jednocześnie: stworzenie reguł prawnych i gospodarczych, które zapewniłyby kolei właściwe miejsce bez dyskryminacji jej na rynku transportowym oraz jej urynkowienie poprzez stworzenie możliwości działalności dla innych podmiotów niż tradycyjni przewoźnicy narodowi.

Za przywróceniem kolei należnego miejsca na rynku transportowym coraz bardziej zaczynają przemawiać względy ekonomiczne. Współczesnej gospodarki nie stać bowiem na marnotrawstwo nawet do pięciu procent produktu narodowego brutto. Jeżeli przyjąć zasady liczenia szkód wynikający z zachwiania równowagi międzygałęziowej proponowane przez Komisję Europejską to w Polsce tracimy około 50 mld zł rocznie a więc tylko nieco mniej niż roczny deficyt budżetowy. Po podpisaniu traktatu, będącego naszym akcesem do Unii, Polska przejmie na siebie obowiązek wypełniania celów gospodarczych i politycznych przyjętych dla wszystkich państw Unii. Oznacza to, że dla naszego upadającego kolejnictwa przyjdą już za kilka lat lepsze czasy.

Polityka transportowa Unii wraz z jej postawieniem na kolej nie ma jednak precedensu w innych gospodarkach światowych. Silne lobby motoryzacyjno-paliwowe nie sprzyja prowadzeniu racjonalnej polityki, czego przykładem są Stany Zjednoczone z silnie zachwianym parytetem w zakresie subsydiowania poszczególnych gałęzi transportowych ze środków publicznych. Aczkolwiek i w tym tradycyjnym bastionie motoryzacji pojawiły się już pierwsze zmiany, czego przykładem jest udział państwa w budowie linii towarowej wokół Los Angeles. Determinacja Komisji Europejskiej w realizacji przyjętych celów jest godna uwagi. W ostatnich dniach przyjęty został np. projekt dyrektywy określającej minimalny poziom akcyzy na paliwa silnikowe w wysokości 350 do 380 euro na 1000 l.

Rozwiązania prawne zaproponowane w dyrektywach i rozporządzeniach kreują jednocześnie organizację kolei, jakiej jeszcze od czasu jej powstania na szerszą skalę nie było – oddzielenie infrastruktury kolejowej od działalności operatorskiej przynajmniej pod względem rachunkowym i swobodny dostęp do niej dla licencjonowanych przewoźników konkurujących o klienta. Model ten ma wielu krytyków, m.in. ze strony ekspertów amerykańskich. Sytuacja w Stanach Zjednoczonych jest jednak diametralnie różna od tej w Europie. Rynek przewozów kolejowych w zasadzie w Stanach Zjednoczonych nie istnieje, gdyż sieć kolejowa jest podzielona pomiędzy prywatne przedsiębiorstwa, które prowadzą na niej przewozy. Nie ma rynku klienta, jest tylko rynek przewoźnika. Ale przewoźnik ma tam znacznie łatwiejsze zadanie niż w Europie, gdyż ze względu na ogromny obszar Stanów klient często jest skazany na transport kolejowy. Największe przedsiębiorstwa kolejowe operują tam na obszarach o powierzchni większej niż cała Europa. W Europie klient ma jednak do wyboru transport drogowy, bo jego potrzeby transportowe ograniczają się często do przewozów rzędu setek kilometrów. Efektem jest spadający udział europejskich przewozów kolejowych.

Realizacja nowego modelu kolei nie będzie jednak łatwa i bynajmniej nie oznacza ona kresu istnienia tradycyjnych przewoźników narodowych. Ożywienie rynku kolejowego wg Komisji Europejskiej polegać powinno na wchodzeniu nowych podmiotów z innowacjami, które wprowadzą nowe usługi i zwiększą przewozy kolejowe. W szczególności dotyczy to zainteresowania spedytorów międzynarodowych przewozami intermodalnymi.

Zapowiedziane w Białej Księdze nowe rozwiązania prawne zostały przedstawione przez Komisję Europejską w lutym br. w tzw. II pakiecie, który proponuje przyspieszenie restrukturyzacji rynku kolejowego w Europie. Zostały one przedstawione w **ITS** 3-4/2002. W następnych numerach **ITS** zostaną one omówione w sposób szczegółowy wraz zaprezentowaniem opinii na ich temat ze strony zarządów kolejowych i organizacji ich reprezentujących. □