

Katarzyna Lachowicz

Czas na dalsze decyzje w polityce transportowej UE – przegląd założeń wynikających z Białej Księgi z 2001 r.

Opublikowana w 2001 r. Biała księga „Europejska polityka transportowa do 2010 r. Czas na decyzje” [1] była pierwszym kompleksowym dokumentem unijnym, wyznaczającym kierunki polityki transportowej. Podczas spotkania Rady Unii w grudniu 1999 r. Komisja Europejska została zaproszona do przygotowania propozycji strategii w zakresie polityki zrównoważonego rozwoju na posiedzenie Rady w czerwcu 2001 r. w Göteborgu. Podczas niego Rada, jako najwyższy reprezentant państw członkowskich, wezwała do zmiany proporcji między gałęziami w drodze polityki inwestowania w infrastrukturę należącą do kolei, żeglugi śródlądowej, lokalnej żeglugi morskiej i transportu intermodalnego. We wrześniu 2001 r. została opublikowana Biała Księga, zawierająca wnioski przyjęte przez Radę. Biała Księga w swojej treści jest wytyczną do polityki transportowej państw członkowskich oraz zawiera zadania dla Komisji w zakresie przygotowania odpowiednich aktów legislacyjnych.

W końcu 2005 r. Komisja Europejska rozpoczęła konsultacje w celu zapoznania się z ocenami i opiniami dotyczącymi realizacji założeń polityki transportowej. W artykule przedstawione są dwa dokumenty:

- 1) Komisji Europejskiej dotyczący ogłoszenia konsultacji publicznych dla Białej Księgi '2001 w formie 10 pytań skierowanych do zainteresowanych stron – głównie udziałowców rynku transportowego UE [2];
- 2) stanowisko Wspólnoty Kolei Europejskich (CER) z grudnia 2005 r., udzielające odpowiedzi na pytania KE w zakresie dotyczącym sektora kolejowego [3].

Dokument Komisji Europejskiej Konsultacje publiczne

Przegląd realizacji założeń Białej Księgi w sprawie europejskiej polityki transportowej w połowie okresu realizacji tych założeń

Komisja Europejska będzie prowadzić w 2006 r. przegląd Białej Księgi w sprawie europejskiej polityki transportowej do 2010 r.

Rewizja taka została przewidziana w Białej Księdze, przyjętej w 2001 r. Będzie ona bazować na całkowitym zbilansowaniu planu działań z 2001 r., połączonego z wprowadzeniem środków przywracających zrównoważenie gałęzi transportowych, odciążenie ruchu na głównych osiach, poprawę jakości usług, w szczególności poprzez wprowadzenie systemu odzwierciedlającego rzeczywiste koszty ponoszone przez użytkowników oraz szerszego zarządzania. Przegląd dokumentu ma pomóc znaleźć odpowiedź

czy cele w nim zawarty zostały osiągnięte, czy też konieczne są dalsze działania.

W trakcie przeglądu Księgi pod uwagę będą brane nowe i trwale zmiany, które wyjaśniają potrzebę aktualizacji podstawowych hipotez przyjętych w Białej Księdze, wliczając w to rozszerzenie UE, obecny słaby wzrost gospodarczy, wysokie ceny paliwa i nowe problemy związane np. z bezpieczeństwem transportu.

W tym kontekście, celem wsparcia własnych analiz, Komisja chciałaby poznać oceny i pomysły dotyczące europejskiej polityki transportowej. Komisja oczekuje na wszelkie komentarze, uwagi, życzenia, obserwacje i stanowiska, zwłaszcza komentarze do załączonych pytań. Tematy zawarte w tych 10 pytaniach są podstawą do przemyśleń dotyczących europejskiej polityki transportowej. W tym celu, oraz z uwagi na konieczność zachowania spójności, Komisja zachęca, aby przedłożone uwagi odpowiadały tematowi zawartemu w pytaniach, tak aby stanowiły one podstawę wkładu zainteresowanych dla oceny dokonanej przez Komisję Europejską.

10 pytań

Zmiany w celu zrównoważenia modalnego w transporcie, odciążenie ruchu, poprawa bezpieczeństwa

1. Czy można zaobserwować zatrzymanie spadku znaczenia transportu kolejowego, w szczególności kolejowych przewozów towarowych? Jaka rolę odgrywa polityka w zakresie transportu kolejowego?
2. Jak rozwija się transport drogowy, w szczególności transport międzynarodowy i kabotaż po rozszerzeniu Unii?
3. Jaka jest sytuacja transportu intermodalnego/kombinowanego w twoim kraju? Jaka jest pozycja transportów wodnego śródlądowego (jeśli istnieje)?
4. Czy nastąpił postęp (pozytywne zmiany) na głównych osiach w transporcie lotniczym, w miastach, w szczególności w tzw. obszarach wrażliwych w zakresie zagęszczenia i zanieczyszczenia środowiska?
5. Jakie są trendy w zakresie bezpieczeństwa drogowego?

Sytuacja finansowa i ekonomiczna w różnych sektorach transportowych

6. Jaka jest sytuacja finansowa firm działających w różnych sektorach, włączając zarządców infrastruktury? Jak zmienia się struktura przemysłowa?
7. Jak przebiegają inwestycje infrastrukturalne, w szczególności na korytarzach transeuropejskich? Jakie są perspektywy finansowe budżetów oraz przewidywania odnośnie stawek dostępu do infrastruktury? Czy te perspektywy finansowe pozwolą na zakończenie prac związanych z korytarzami priorytetowymi przed 2020 r.?

Priorytety na przyszłość

8. Jakie działania przewidziane przez Białą Księgę powinny zostać wzmocnione? I jakie należy podjąć dodatkowe działania, w jakich obszarach?

9. Jakim działaniom (ograniczenie korków na drogach, nowe technologie, sieć transeuropejska, opłaty, korytarze, nowe działania w obszarze transportu miejskiego) między okresem terażniejszym a 2010 r. powinno nadać się priorytet?

10. Jakie należy podjąć dodatkowe działania do 2010 r. w kwestiach związanych z bezpieczeństwem (transport morski, lotniczy, drogowy)?

Początkowe cele Białej Księgi w sprawie europejskiej polityki transportowej, zmiany w transporcie i podjęte środki

1. Cele i problematyka Białej Księgi 2001

Ostatecznym celem Białej Księgi było, w ramach zapewnienia dobrego poziomu usług dla wszystkich użytkowników, zmniejszenie negatywnych wpływów transportu w sytuacji silnego wzrostu gospodarczego, bez narażania na szwank tego ostatniego.

Biała Księga starała się poprawić położenie użytkowników w systemie transportowym, dając mieszkańcom Unii system, który spełnia wymagania służby publicznej. Definiuje prawa pasażera i zapewnia zwiększone bezpieczeństwo.

Biała Księga podtrzymuje dobrze znany cel: zamrożenie podziału modalnego rynku transportowego na poziomie z 1998 r., ze szczególnym założeniem dla nowych państw członkowskich, mającym na celu utrzymanie kolejowych przewozów towarowych na poziomie powyżej 35% w stosunku do innych rodzajów transportu. Chociaż spotykało się to czasem z krytyką, temu ambitnemu i realistycznemu planowi pozostawiono wyjątkowo ważne znaczenie.

Realizacja założeń Białej Księgi jest oparta na serii środków mających na celu odtworzenie równowagi między różnymi rodzajami transportu oraz osiągnięcie większej efektywności każdego z nich. Środki te mają zapewnić łącznie rewitalizację środków transportu alternatywnych do transportu drogowego, inwestycje ukierunkowane w sieć transeuropejską (TEN) oraz stworzenie systemu opłat. Program ten wylicza ponad 60 różnych środków.

Biała Księga zaproponowała spójne rozwiązania poprzez zastosowanie różnych środków, natury obligacyjnej lub motywacyjnej, które to rozwiązania stosowane w łączności pozwolą zmienić stosunek „jakości – racjonalna cena” między różnymi rodzajami transportu. Najważniejsza grupa zaproponowanych środków dotyczy otwarcia rynku, szczególnie kolejowego, inwestycji w sieć transeuropejską, wprowadzenia opłat za korzystanie z infrastruktury i powiązanie wymagań jakościowych oraz dotyczących bezpieczeństwa.

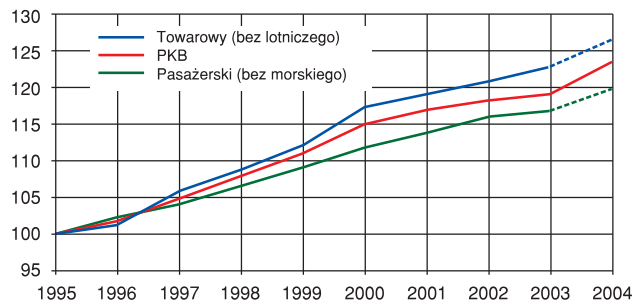
Równowaga opisana w 2001 r. w Białej Księdze oraz wynikające z niej założenia są nadal ważne.

2. Zmiany od 2001 r.

■ Ewolucja zapotrzebowania na transport

Generalnie, transport pasażerski nie zwiększa się tak szybko jak PKB, podczas gdy transport towarowy zwiększa się znacznie szybciej. W rzeczywistości rodzaje transportu, które osiągają większe lub takie samo tempo wzrostu jak PKB, to transport drogowy, lotniczy i morski.

Bardziej przejrzyste dane pod względem ilościowym przedstawiono na rysunkach 1–3. Bazują one na obecnych, oficjalnych statystykach, z pewnymi oszacowaniami dla ostatnich lat: źródło – Rocznik Statystyczny DG TREN i dane Eurostatu.

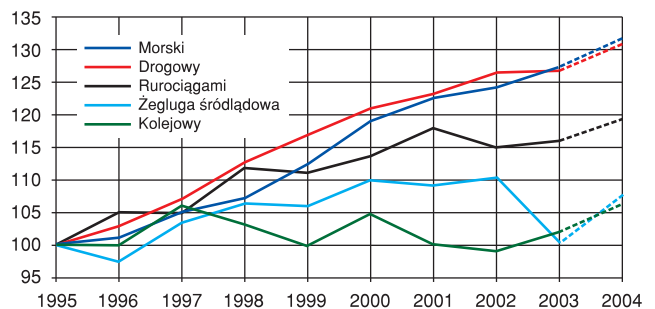


Rys. 1. Zwiększenie zapotrzebowania na transport w odniesieniu dla PKB UE-25

Kolejowy ruch towarowy nadal traci udziały, porównując poszczególne gałęzie transportu. A co więcej w szerszym spojrzeniu należy zauważyć, iż w krajach unijnej UE-25 praca przewozowa (w tonokilometrach) zmniejszyła się o 4% w 2003 r. w porównaniu do 2000 r. (minus 6% w 15 starych państwach UE). Jakkolwiek można zaobserwować pewne korzystne zmiany w 2004 r., kiedy to kolejowy ruch towarowy zwiększył się o 4,4% w krajach UE-15, a 3,5% przy uwzględnieniu wyników w 25 państwach członkowskich.

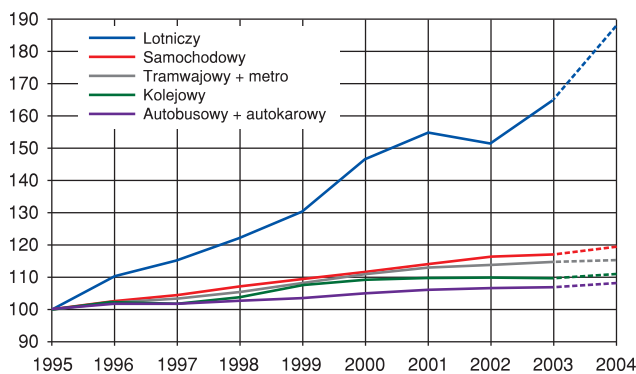
Statystyki dotyczące żeglugi przybrzeżnej są dostępne tylko dla danych dotyczących starej piętnastki państw UE, i pokazują, że po kilku latach silnego wzrostu nastąpiły dwa lata spowolnienia: w 2001 r. (3,1%) i 2002 r. (1,1%), a następnie ponownie wzrosło tempo: w 2003 r. (2,4%) i 2004 r. (3,1%).

W transporcie lądowym, szczególnie postęp można zaobserwować w transporcie kontenerowym.



Rys. 2. Transport towarowy w podziale na poszczególne gałęzie transportu

Wyniki kolejowych przewozów pasażerskich z 2003 r. pozostają mniej więcej takie same, jakie osiągnięto w 2000 r. zarówno dla państw UE-15, jak i UE-25. W państwach starej piętnastki Unii Europejskiej liczba pasażerokilometrów w transporcie dużych prędkości zwiększyła się z 19,4% całości przewozów pasażerskich w 2000 r. do 23,1% w 2003 r. W 2004 r. wyniki dla UE-15 zwiększyły się nieznacznie o 0,5%, natomiast w nowych państwach członkowskich zaobserwowano zmniejszenie o 6,9% i ogólny wynik dla 25 krajów UE zamknął się na poziomie minus 0,4%. Najbardziej znaczący wzrost nastąpił w Wielkiej Brytanii i Szwecji, gdzie konkurencja na rynku jest najbardziej rozwinięta, oraz we Francji – z uwagi na rozwój linii dużych prędkości.



Rys. 3. Ruch pasażerski w podziale na poszczególne gałęzie transportu

W nowych państwach członkowskich transport autokarowy i autobusowy odgrywa znacznie poważniejszą rolę niż kolejowy i jest to rodzaj transportu najbardziej podatny na utratę pasażerów na rzecz prywatnych samochodów. Z drugiej strony, w transporcie kolejowym można zauważyć pewną stabilizację, a nawet nieznaczne zwiększenie przewozów.

■ Ewolucja znaczenia hałasu: wpływ na środowisko (*environmental impact*)

W ostatnich latach, z uwagi na rozwój technologiczny pojazdów i paliw, jak również pewne decyzje polityczne, zmniejszyło się zanieczyszczenie środowiska powodowane przez transport. Wśród różnych emisji gazów, osiągnięto pewien postęp w emisji gazów trujących oraz lotnych organicznych związków chemicznych, które są pierwowzorem troposferycznego ozonu. Jednak nadal pozostaje wiele do zrobienia, aby zminimalizować lub/ oraz uniknąć tworzenia się smogów w dużych miastach. Jeśli chodzi o cząstki elementarne, to sytuacja nie jest za dobra, zwłaszcza, jeżeli chodzi o emisję drobnych cząsteczek, niebezpiecznych dla zdrowia.

Problemem pozostaje emisja dwutlenku węgla (CO_2). Sektor transportowy powoduje 26% całkowitej emisji tego gazu w UE, a transport drogowy jest głównym źródłem tej emisji. Roczny wzrost wielkości emisji dwutlenku węgla przez transport drogowy wykazuje pewne oznaki stabilizacji w ostatnich latach, co jest spowodowane między innymi zmniejszeniem wzrostu gospodarczego i zastosowaniem bardziej efektywnych pojazdów. Największym źródłem emisji CO_2 w sektorze transportowym są samochody prywatne. Według ostatnich szacunków, zwłaszcza w obszarach miejskich, samochody generują ponad 90% całkowitej emisji CO_2 . Sektor lotniczy również ma swój udział w emisji dwutlenku węgla. Choć jego udział jest niewielki i stanowi 12% emisji CO_2 generowanego przez transport europejski (2002 r.), to jednakże jego wzrost jest alarmujący. W rzeczywistości lotnictwo cywilne w UE zwiększyło emisję gazu o 67% w latach 1990–2005, dla przykładu ponad 4,4% w tym roku.

Ukazanie (i rozwiązanie) problemu hałasu w obszarach miejskich jest głównym czynnikiem wpływającym na jakość życia mieszkańców. W szczególności hałas powodowany przez transport pozostaje głównym zmartwieniem.

■ Ewolucja zatrudnienia w sektorze transportowym

Zatrudnienie w sektorze transportowym pozostaje raczej stabilne, a nawet według ostatnich statystyk nieznacznie się zwiększyło. Sektor zatrudnia 4,6 mln pracowników bezpośrednio w sektorze transportowym krajów unijnej piętnastki, ponad 2 mln pracowni-

ków w usługach pomocniczych (agencje podróży, itp.) oraz ponad 2,6 mln w sektorze przemysłowym związanym z transportem w UE-15, bez włączania zatrudnienia w cywilnym sektorze inżynierskim związanym z budową infrastruktury transportowej. Ogólnie większość miejsc pracy w transporcie związana jest z transportem lądowym (88%), zwłaszcza z transportem drogowym, na który składa się 73% całkowitego zatrudnienia w obszarze transportu.

Zatrudnienie w sektorze kolejowym notuje stały spadek, osiągając poziom ok. 0,7 mln miejsc pracy w 2002 r. (UE-15), podczas gdy w sektorze publicznym transporcie drogowym zatrudnienie stale się zwiększa, osiągając poziom ok. 1,3 mln pracowników w 2002 r. (UE-15). Towarowy transport drogowy stanowi najistotniejsze źródło zatrudnienia wynoszące około 2,1 mln miejsc pracy w 2002 r. (UE-15), ale zaznaczyć należy, iż nastąpił jedynie nieznaczny przyrost zatrudnienia w tej branży w ostatnich latach. W transporcie morskim i żegludzie śródlądowej liczba miejsc pracy pozostaje stabilna. Jeśli chodzi o lotnictwo, z wyłączeniem 2000 r., kiedy to nastąpiło niewielkie zwiększenie zatrudnienia, poziom miejsc pracy również pozostaje stabilny.

■ Zagęszczenie na drogach oraz implementacja sieci transeuropejskiej

Koszty społeczne transportu zostały poddane analizie w studium UNITE (w ramach 5. Programu Ramowego Komisji Europejskiej), które zostało opublikowane w 2003 r. W przypadku transportu drogowego całkowite koszty społeczne wynoszą średnio w przybliżeniu ok. 4,2% PKB: 1,5% dotyczy infrastruktury; 1,1% środowiska; 0,5% wypadków oraz 1,1% zakorkowania dróg.

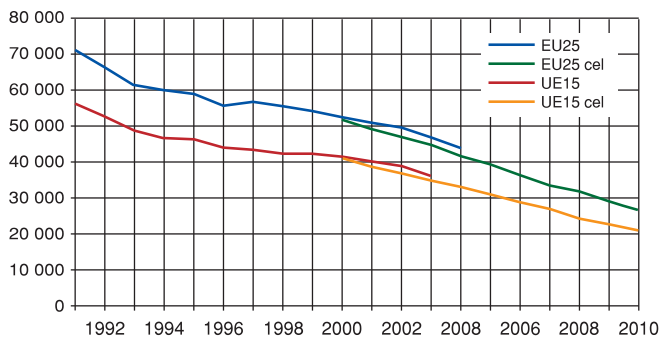
Aby zwalczyć nadmierne zagęszczenie na drogach, najważniejszym problemem pozostaje stworzenie nowej infrastruktury, wliczając w to sieć transeuropejską (TEN). Choć ostatnie trendy wskazują spadek inwestycji w infrastrukturę transportową w krajach starej unijnej piętnastki na poziomie jedynie 0,8% PKB, najniższym na przestrzeni ostatnich 15 lat. Inwestycje w nowych państwach członkowskich UE są raczej wyższe, około 1,2% PKB w 2000 r. W ten sposób stworzenie nowej infrastruktury jest utrudnione przez opóźnienie w inwestycjach oraz /lub przez brak inwestycji zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym, w szczególności w sieć TEN. Stworzenie alternatywnego finansowania prywatnego wymaga czasu, a ustanowienie systemów generowania dochodu – wliczając w to skrośne finansowanie między gałęziami transportu – nie jest łatwe.

Biała Księga ostrzega przed opóźnieniami budowy sieci TEN, szczególnie w odniesieniu do kilku kluczowych sekcji. Najbardziej oczywistymi są opóźnienia realizacji projektów kolejowych oraz połączeń transgranicznych. Taka sytuacja nie pozwala na maksymalizowanie korzyści rynku wewnętrznego. Prowadzi to również do zmniejszenia udziału sektora kolejowego, utrzymującego się w ostatnich latach.

■ Bezpieczeństwo

Na końcu sukcesów polityki Białej Księgi jest zmniejszenie liczby śmiertelnych wypadków na drogach. Cel Wspólnoty, zakładający zmniejszenie ofiar śmiertelnych na drogach, został uzupełniony założeniami polityki krajowej. Po rozszerzeniu Unii w 2004 r. pierwotne wyliczenia zostały zrewidowane: liczba wypadków śmiertelnych w 2001 r., uwzględniająca statystyki 25 państw UE, wynosi 50 tys. zabitych; cele BK zakładają więc, że w 2010 r. liczba

zabitych zmniejszy się do 25 tys. W 2004 r. zginęło na drogach 43 700 osób, co oznacza zmniejszenie o 13% w ciągu 3 lat – znaczące, ale niewystarczające.



Rys. 4. Śmiertelność na drogach

3. Wdrożenie Białej Księgi

Od 2001 r. wiele środków zaplanowanych w BK zostało wdrożonych w życie, np.:

- otwarcie (*de-compartmentalisation*) europejskiego rynku kolejowego, który poprzez stworzenie obszaru bez granic da impuls do rewitalizacji tej gałęzi transportu i zatrzyma bieżący spadek przewozów kolejowych;
- przyjęcie nowej listy projektów priorytetowych sieci transeuropejskiej (TEN);
- stworzenie projektu *Single Sky*, który zakończy problemy związane z podziałem unijnej przestrzeni powietrznej i w ten sposób zwiększy efektywności oraz bezpieczeństwo transportu lotniczego Unii;
- otwarcie negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi w obszarze transportu lotniczego, co pozwoli europejskim użytkownikom i przemysłowi na korzystanie z nowych możliwości płynących z jednego z najważniejszych rynków lotniczych świata – rynku transatlantyckiego;
- promocja intermodalności poprzez stworzenie programu *Marco Polo* (2003–2006), który zachęca do działań mających na celu przeniesienie modalne;
- wprowadzenie nowych technologii, takich jak: projekt ERTMS dla zarządzania ruchem kolejowym w celu pokonania trudności związanych z interoperacyjnością, inicjatywa SESAME do optymalizacji zarządzania ruchem lotniczym oraz programy badawcze wspierające utrzymanie badań technologicznych;
- ogłoszenie programu GALILEO, pierwszego programu dającego Unii niezależność w obszarze nawigacji satelitarnej, z nieskończoną możliwością różnorodności aplikacji oraz wykorzystania gospodarczego;
- ogłoszenie europejskiego programu działań dla bezpieczeństwa drogowego, z ambitnym celem zmniejszenia śmiertelności na drogach o 50% w latach 2001–2010;
- stworzenie Europejskiej Agencji Morskiej ds. Bezpieczeństwa (EMSA), Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) oraz Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA);
- pakiety legislacyjne *Erika I* i *Erika II* dotyczące bezpośrednio jakości bezpieczeństwa żegluga na europejskich akwenach wodnych i zakładające wycofanie niebezpiecznych statków;
- wzmocnienie praw pasażera w ruchu lotniczym (kompensaty i wsparcie w przypadku braku miejsc w samolotach w przypadku posiadania biletu, odwołania lotów i poważnych opóźnień);

- wsparcie transportu miejskiego poprzez takie działania, jak CIVITAS – program wspierający politykę innowacyjną oraz technologie przyjazne środowisku lub projekt CUTE wskazujący możliwości wykorzystania w publicznym transporcie miejskim paliwa wodorowego.

Inne propozycje są w przygotowaniu.

Główne idee Białej Księgi zostały przekazane mieszkańcom Wspólnoty i zostały zaakceptowane przez większość udziałowców sektora transportowego. Ale nadal pozostaje wiele do zrobienia, aby zapewnić pełną efektywność tych działań. I to jest głównie wyzwanie przeglądu Białej Księgi.

Stanowisko Wspólnoty Kolei Europejskich (CER)

Przegląd Białej Księgi 2001 w połowie okresu obowiązywania jej założeń

Odpowiedź na 10 pytań przedłożonych przez Komisję Europejską

Późną jesienią 2005 r. Komisja Europejska, w ramach przeglądu osiągniętych założeń Białej Księgi 2001, ogłosiła konsultacje publiczne w formie przedstawienia 10 szczegółowych pytań skierowanych do udziałowców rynku. Dokument ten zawiera odpowiedź na te pytania sformułowane przez Wspólnotę Europejskich Kolei i Zarządców Infrastruktury (CER), skupiającą 95% operatorów kolejowych i 2/3 kolejowych zarządców infrastruktury.

Przed przejściem do tych szczegółowych pytań, warto przedstawić kilka ogólnych uwag nt. Białej Księgi. CER bardzo mocno popiera główny cel polityczny płynący z Białej Księgi: zapewnić zrównoważenie wszystkich gałęzi transportu. Z uwagi na perspektywę wzrostu zapotrzebowania na usługi transportowe o 60% w latach 1995–2015, jest niemożliwe, aby te zwiększone przewozy zostały przejęte przez transport drogowy. Nie zostałyby to zaakceptowane przez mieszkańców Europy z uwagi na: zakorkowane drogi, zanieczyszczenie środowiska oraz ryzyko wypadków, które istotnie zmniejszyłyby potencjalny wzrost gospodarczy Europy, jak również wpłynęłyby na jakość życia.

Poza poparciem powyższego celu politycznego z 2001 r., CER wspiera również wybór określonych instrumentów politycznych służących osiągnięciu tego celu: wprowadzenie konkurencji na kolejowym rynku towarowym (pierwszy i drugi pakiet kolejowy), zmniejszenie dysproporcji w konkurencji między gałęziami transportu (zharmonizowane założenia do pobierania opłat za dostęp do infrastruktury) oraz modernizację europejskiej sieci infrastruktury kolejowej (TEN-T, fundusze strukturalne i spójności).

W praktyce jednak instrumenty polityczne, które zostały jasno zdefiniowane w 2001 r., zostały wdrożone jedynie częściowo [4]. Z jednej strony Unia Europejska, a Komisja w szczególności zastępuje na kredyt w tworzeniu warunków prawnych do otwarcia rynku – korzyści są coraz bardziej widoczne, im bliżej 2007 r. Z drugiej strony jednak osiągnięto mały postęp w zgodności podejścia do kwestii opłat infrastrukturalnych dla wszystkich sektorów transportu: w szczególności jest to widoczne w przypadku nowelizacji dyrektywy w sprawie eurowiniet, która nie wprowadziła pełnej internalizacji kosztów zewnętrznych. Jest to bardzo rozczarujące – ma to istotne implikacje dla sektora kolejowego, który mógłby przejąć ruch drogowy, jak również dla inwestycji finansowych w sektorze.

To, że potrzeba czasu na poprawę konkurencyjności kolei na europejskim rynku transportowym jest oczywiste: po wielu dekadach zaniedbania jest nierealistyczne, aby oczekiwać w ciągu

5 lat istotnych zmian w zakresie przeniesienia modalnego. Rozwój pełnego potencjału europejskiego rynku kolejowego wymaga trwałego, długofalowego planu politycznego. W związku z tym CER zwraca się do Komisji o zachowanie swoich celów politycznych dotyczących przeniesienia modalnego poprzez wsparcie sektora kolejowego.

W ostatnich latach można zauważyć również istotny postęp w sektorze transportowym. Po pierwsze, wydajność pracy (mierzona w jednostkach ruchu przez liczbę pracowników) nadal się zwiększa: w Europie Zachodniej od 1995 r.¹⁾ nastąpił wzrost o około 40%, a w Europie Centralnej i Wschodniej od 2001 r. wzrost wyniósł około 30%. Jest to znaczne osiągnięcie w sektorze charakteryzującym się relatywnie mocnymi układami zbiorowymi o pracę. Po drugie, pojawiła się w Europie istotna liczba (nowych) usług towarowych. Jest to częściowo widoczne w ofercie operatorów, np. dla przykładu na korytarzu Rotterdam – Genua. Rozwinięto także kilka istotnych usług międzynarodowych, np. utworzenie bezpośredniego pociągu z Hiszpanii na Słowację²⁾. Jeśli chodzi o sprawy pasażera, to koleje stale coraz lepiej przystosowują się do wymagań rynku, dla przykładu: zapotrzebowanie (w pas.km) na usługi w Wielkiej Brytanii zwiększyło się o 41% od czasu prywatyzacji 1995/1996 r. Tanie usługi kolejowe dużych prędkości zostały wprowadzone we Francji (i-TGV) oraz we Włoszech (TrenOK). Usługi te, poprzez przyjęcie elektronicznych technologii marketingu i sprzedaży, są w stanie coraz bardziej konkurować z tanimi liniami lotniczymi. I wreszcie zarządzanie przepustowością infrastruktury stale się polepsza: w wyniku ostatnich reform w Szwajcarii liczba pociągokilometrów na jednej z najbardziej zagęszczonych sieci w Europie zwiększyła się o 14%.

I ostatnia generalna uwaga, która jest bardzo ważna. Wszystkie podstawowe założenia europejskiej legislacji były tworzone w kontekście (doświadczeń) Europy Zachodniej. Obowiązująca legislacja unijna została teraz przyjęta przez państwa Europy Centralnej i Wschodniej. Z naszego punktu widzenia Komisja musi podjąć dodatkowe starania, aby zrozumieć szczególne problemy pojawiające się przed firmami kolejowymi w tym regionie: problemy te nie stanowiły priorytetu w chwili prac i publikacji Białej Księgi. W celu wsparcia tego procesu wprowadzamy w naszych poniższych odpowiedziach rozróżnienie między sytuacją Wschodniej i Zachodniej Europy.

Pytanie 1. Czy można zaobserwować zatrzymanie spadku znaczenia transportu kolejowego, w szczególności kolejowych przewozów towarowych? Jaka rolę odgrywa polityka w zakresie transportu kolejowego?

W 2004 r. – jak stwierdzono w dokumencie konsultacyjnym Komisji – przewozy towarowe w UE powróciły do poziomu z 2000 r. Ale jest to wartość zagregowana, która ukrywa kluczowe różnice pomiędzy państwami członkowskimi – dotyczące zazwyczaj zmniejszenia przewozów w Europie Środkowej i Wschodniej oraz niewielkiego zwiększenia lub stabilizacji na Zachodzie.

Sektor przewozów towarowych jest w szczególnym okresie restrukturyzacji przed pełnym otwarciem rynku w 2007 r. Przewozy zwiększają się znacząco na niektórych, głównych korytarzach międzynarodowych, otwartych już na konkurencję, np. na ważnym

korytarzu Rotterdam – Genua zarówno w 2004 r. oraz w 2005 r. przewozy zwiększyły się o ok. 5–10%. Wzrost nastąpił głównie w „tradycyjnych” towarach kolejowych, zwłaszcza w przewozach kontenerowych. Jednakże Komisja powinna odnotować jako alarmujące ostatnie szacunki konsultanta McKinsey, że ogólne przewozy towarowe zmniejszą się o co najmniej ok. 30% w sytuacji, gdy wszystkie rynki w Europie Zachodniej zostaną otwarte, a programy restrukturyzacyjne zakończone, jeśli istniejący poziom opłat drogowych zostanie w Europie utrzymany. Studium pokazuje również, że udział rynku kolejowego istotnie się zwiększy, gdy opłaty drogowe zostaną ustalone na poziomie odzwierciedlającym koszty zewnętrzne. W studium omówiono również inne ważne polityczne „dźwignie”. Ograniczenia wagowe dla ciężarówek; wzmocnienie prawodawstwa socjalnego; potrzeba zwiększonej interoperacyjności itp.

Pytanie 3. Jaka jest sytuacja transportu intermodalnego/kombinowanego w twoim kraju? Jaka jest pozycja transportów wodnego śródlądowego (jeśli istnieje)?

Omówiona ogólna analiza rynku towarowego dotyczy również rynku przewozów kombinowanych. Ten segment rynku tradycyjnie cierpiał na brak dochodowości, choć prawie podwoił przewozy w Europie od 1988 r. Trzy minimalne warunki są wymagane, aby prowadzić dochodowe przewozy. Po pierwsze, potrzebne są nowoczesne intermodalne terminale w portach i na głównych węzłach, z dostępem do kolei. Po drugie, niezbędne są długie interoperacyjne korytarze kolejowe do prowadzenia międzywęzłowych przewozów o czasie przejazdu krótszym od ciężarówek. Ostatecznie, konieczne jest wprowadzenie opłat za dostęp do infrastruktury drogowej, aby zapewnić, że ciężarówki poniosą koszty na porównywalnych zasadach, jak w przypadku kolei.

Jest to ambitny program wymagający długookresowej polityki. CER przyjmuje z zadowoleniem program Marco Polo. Rozwój konkurencyjnych przewozów kombinowanych – z koleją działającą na dłuższych odcinkach tras – pozostaje kluczem do zmiany udziału międzygałęziowego w Europie.

Pytanie 6. Jaka jest sytuacja finansowa firm działających w różnych sektorach, włączając zarządców infrastruktury? Jak zmienia się struktura przemysłowa?

Sytuacja finansowa przedsiębiorstw kolejowych w Europie jest zróżnicowana. W Europie Zachodniej wiele przedsiębiorstw zmniejszyło koszty, niektóre wykazują niewielkie zyski, ale żadne nie pokrywają swych kosztów kapitałowych. Dotychczasowe długi potraktowano w Europie różnie, pozostawiając niektórym przewoźnikom większy niż innym balast z przeszłości. W państwach bałtyckich kilka przedsiębiorstw kolejowych jest dochodowych, przede wszystkim dzięki wzrostowi tranzytu produktów ropopochodnych z Rosji do portów bałtyckich. W pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej dochodowy sektor towarowy często jest wykorzystywany do skrośnego subsydiowania przynoszących straty przewozów pasażerskich. Jest to spowodowane brakiem kontraktów na służbę publiczną – zgodnie z wymogami dyrektywy 1191/69.

Wszyscy zarządcy infrastruktury odczuwają brak stabilności finansowej. Roczne budżety zależą, w znacznym stopniu, od co-

¹⁾ Dane liczbowe zawarte są w raporcie opublikowanym przez CER, zawierającym informacje opublikowane w raportach rocznych swoich członków.

²⁾ Usługi prowadzone przez firmę Schenker, spółkę DB AG, dla koncernu Vokswagen. Bezpośrednie pociągi operują 5 razy w tygodniu, pokonując 2200 km w 72 godz. Więcej informacji na stronie www.bahn.de. Drugim przykładem specyficznych usług dla klientów jest połączenie między Austrią i Słowacją.

rocznych negocjacji z rządem. Wieloletnie kontrakty dałyby rządcom większe możliwości działania, bez konieczności ciągłych się często biurokratycznych negocjacji z ministerstwem jedynie celem podpisania kontraktu na usługi na czas dłuższy niż jeden okres budżetowy.

Jest szczególnie ważne, aby odnotować, że w Europie Środkowej i Wschodniej rząd daje rządcom jedynie minimalne wsparcie finansowe. Opłaty za dostęp do torów – choć zazwyczaj wyższe niż w Europie Zachodniej – w większości nie pokrywają wymiany aktywów. Istnieją oznaki rosnących długów w kilku państwach – zatem apelujemy do Komisji o egzekwowanie dyrektywy 91/440 tak, aby państwa członkowskie dawały rządcom stabilne finansowo podstawy do działalności.

Pytanie 7. Jak przebiegają inwestycje infrastrukturalne, w szczególności na korytarzach transeuropejskich? Jak są perspektywy finansowe budżetów oraz przewidywania odnośnie stawek dostępu do infrastruktury? Czy te perspektywy finansowe pozwolą na zakończenie prac związanych budową korytarzy priorytetowych przed 2020 r.?

Stan infrastruktury kolejowej w Europie jest zróżnicowany. W Europie Środkowej i Wschodniej sieć wymaga redukcji i znacznych modernizacji. Z kolei w Europie Zachodniej istnieją tzw. wąskie gardła, podczas gdy brak odpowiedniego utrzymania prowadzi do ograniczeń prędkości lub nieefektywnego wykorzystania głównych części sieci. Zapewnienie zwiększonej przepustowości na wybranych wąskich gardłach – głównie węzłach miejskich – często może pomóc zarówno ruchowi pasażerskiemu, jak i towarowemu; większa harmonizacja charakterystyk technicznych (maksymalna długość pociągu, masa itp.) może również przyczynić się do prowadzenia wydajniejszej działalności. Dotychczas nie podjęto żadnych zdecydowanych kroków, aby rozwinąć w Europie dedykowaną sieć towarową.

CER popiera program TEN-T. Proponowany budżet w wysokości 20 mld euro jest minimum, choć uwzględniając konkurencyjne elementy pokrywane z tych pieniędzy (modernizacja infrastruktury klasycznej, rozmieszczenie ERTMS; modernizacja wagonów towarowych, Agencja TEN, Fundusz Gwarancyjny UE itp.), jest jasne, że dalsze priorytety dla funduszy są nieuniknione. Apelujemy o pełną przejrzystość ze strony Komisji w podejmowaniu takich decyzji – projektów, które mają duży potencjał zwiększenia ruchu i dzięki zgodności z narodowymi planami finansowania będą, oczywiście, łatwiejsze do sfinansowania.

Ostatnia decyzja podjęta przez Radę Europejską dotycząca perspektywy finansowej 2007–2013 ma bardzo poważne następstwa dla przyszłości programu TEN. Jeśli budżet jest znacząco mniejszy niż 20 mld euro, jest oczywiste, że istnieje mała szansa ukończenia programu zgodnie z planem, czyli do 2020 r. Nowa decyzja Rady właściwie potwierdza ostatni trend świadczący o zmniejszaniu publicznych inwestycji w Europie, co z kolei wynika z ograniczenia długów przez państwa członkowskie w związku z walutowymi i podatkowymi ograniczeniami w strefie euro. Europejski rynek kapitałowy, dla kontrastu, może w zasadzie odegrać znaczącą rolę w finansowaniu rozwoju kolei.

Przyciągnięcie tego typu inwestycji będzie wymagało znacznej reformy w obecnym systemie pobierania opłat za dostęp do infrastruktury – dlatego też CER ubolewa nad ostatnią decyzją o eurowiniecie. Zdolności do przyciągania finansowania zależą w znacznym stopniu od warunków struktury konkurencyjnej mię-

dzy drogami a koleją w ogóle, a w szczególności od systemu pobierania opłat od samochodów osobowych i ciężarowych w obszarach miejskich i lokalnych. Jeśli transport drogowy nie ponosi swoich kosztów eksploatacyjnych (zarówno wewnętrznych i zewnętrznych), perspektywy finansowanej prywatnie infrastruktury kolejowej w Europie pozostają nikłe. Tunel pod kanałem La Manche pozostaje przykładem pokazującym dlaczego finansowanie prywatne jest tak problematyczne – obecny poziom opłat, opracowany, aby zapewnić zwrot kosztów, pozostaje poważną przeszkodą w rozwoju przewozów towarowych z Anglii na kontynent europejski.

Pytanie 8. Jakie działania przewidziane przez Białą Księgę powinny zostać wzmocnione? I jakie należy podjąć dodatkowe działania, w jakich obszarach?

Pytanie 9. Jakim działaniom (ograniczenie korków na drogach, nowe technologie, sieć transeuropejska, opłaty, korytarze, nowe działania w obszarze transportu miejskiego) między okresem teraźniejszym a 2010 r. powinno nadać się priorytet?

Sugerujemy kilka działań priorytetowych dla Komisji Europejskiej. Warto jest ponownie podkreślić małą zyskowość sektora. Lepsze prawo, zgodne ze strategią Lizbońską wymaga, aby korzyści z regulacji prawnych przewyższyły koszty. Zwłaszcza w przypadku nowych standardów interoperacyjności konieczne jest, aby koszty przemysłu raczej zmniejszały się niż zwiększały.

■ **Działanie: Konkurencja między gałęziami: Opłaty za dostęp do infrastruktury.** Komisja musi zapewnić, że Państwa Członkowskie będą uprawnione do nakładania opłat na wszystkie gałęzie transportu za generowane przez nie koszty zewnętrzne. Ten pomysł był podstawą dyrektywy o pobieraniu opłat za dostęp do infrastruktury proponowanej w Białej Księdze, ale nie udało się go wdrożyć w ramach ostatniej nowelizacji dyrektywy o eurowiniecie. Zamiast tego Komisja musi przedstawić raport przed 2007 r. o kosztach zewnętrznych. Raport ten będzie kluczowy w przekonywaniu państw członkowskich – i wierzymy, że Komisja będzie silnie popierać właściwe uwzględnienie kosztów zewnętrznych. Jeśli oddziaływanie na środowisko niektórych gałęzi transportu nie jest przełożone na ceny rynkowe, to nikła jest nadzieja na wymuszenie zmian między gałęziami oraz na finansowanie przez sektor kolejowy w znacznym stopniu swych własnych inwestycji.

■ **Działanie: Konkurencja między gałęziami: Infrastruktura.** Sektor kolejowy wymaga nowoczesnej sieci infrastrukturalnej, aby zapewnić konkurencyjne usługi i osiągnąć zmianę w udziale międzygałęziowym. Finansowanie pozostaje kluczowe – wyrażamy ubolewanie w związku z ostatnią decyzją Rady Europejskiej odnośnie perspektywy finansowej na lata 2007–2013 w zakresie dotyczącym budżetu TEN. Proponowany przez Komisję budżet, wynoszący 20 mld euro, był absolutnym minimum.

■ **Działanie: Konkurencja wewnątrz sektora.** Komisja musi doprowadzić do pełnego wdrożenia pierwszego i drugiego pakietu kolejowego. Całkowite otwarcie rynku jest warunkiem koniecznym (o ile nie wystarczającym) dla rozwoju europejskiego rynku przewozów towarowych. Mimo wszystko na efekty otwarcia rynku przyjdzie trochę poczekać. Komisja powinna oprzeć się pokusie „interwencjonizmu” do czasu, aż będzie jasne, jaki efekt przynio-

sło obecne prawo. Członkowie CER oczekują kontynuowania ich współpracy z Europejską Agencją Kolejową w zwiększaniu interoperacyjności przewozów transgranicznych.

■ **Działanie:** Specjalna uwaga poświęcona sytuacji kolei w Europie Środkowej i Wschodniej. W szczególności fundusze UE powinny być udostępnione na modernizację taboru, najlepiej jako część pakietu zapewniającego zawieranie kontraktów na wykonywanie usług służby publicznej, przez co wstrzymany będzie dawny zwyczaj skrośnego subsydiowania przewozów pasażerskich przez towarowe. Jedynie w tym przypadku konkurencja między przedsiębiorstwami kolejowymi z różnych części Europy będzie mogła wystartować z równego poziomu. Ponadto, w kilku częściach tego regionu, poziom opłat za dostęp do sieci wzdłuż ważnych korytarzy międzynarodowych pozostaje niekonkurencyjny w stosunku do dróg.

Zalecamy również, aby Komisja dokładniej monitorowała rozwój sytuacji w państwach członkowskich graniczących z państwami nie należącymi do UE. Ze względu na ich geografię, wdrożenie istniejącego prawodawstwa kolejowego – opracowanego przede wszystkim z uwzględnieniem specyfiki państw z Europy Zachodniej – może mieć bardzo różne konsekwencje. Powinno się to w wyraźny sposób znaleźć w raporcie Komisji skierowanym do Parlamentu i Rady nt. wpływu drugiego pakietu kolejowego, który mógłby być opracowany np. w 2008 r.

Podsumowanie

Patrząc na zmiany jakie dokonały się w latach 80. i 90. XX w. w sektorze transportowym UE, najważniejsze dla sektora kolejowego w nowych państwach członkowskich jest uniknięcie błędów popełnionych w krajach starej piętnastki unijnej. Ostatnia zmiana w podejściu państwa do kolei w formie przyjęcia pakietu ustaw kolejowych przez polski Sejm pozwala z pewną nadzieją patrzeć w przyszłość i wyrazić opinię, iż rola oraz znaczenie kolei, a także jej możliwości zostaną dostatecznie wykorzystywane.

Nadal jednak istnieje zauważalna różnica pomiędzy Polską a starymi państwami Wspólnoty. To myślenie o kolei i jej postrzeganie. Potrzebne jest pozytywne podejście, przede wszystkim władz poprzez stworzenie długofalowego masterplanu dla sektora kolejowego w Polsce, ale także inne podejście mediów i społeczeństwa. Zalety transportu kolejowego są niepodważalne, ale świadomość o tych zaletach w różnych gremiach jest już niedo-

stateczna. Dużą w tym rolę dla samego sektora kolejowego, aby poprzez podniesienie standardu swoich usług stworzyć swój nowy wizerunek, a także znaleźć swoje właściwe miejsce w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym państwa.

Wśród najważniejszych działań w odniesieniu do europejskiej polityki transportowej, zawartej w Białej Księdze '2001, które należałoby wdrożyć w Polsce, należy wymienić przede wszystkim:

- konieczność stworzenia rozwiązań systemowych w zakresie finansowania infrastruktury kolejowej oraz przewoźników pasażerskich z tytułu świadczenia usług publicznych;
- wzmocnienie działań na rzecz zapewnienia zrównoważonego rozwoju wszystkich gałęzi transportu;
- wsparcie transportu kombinowanego i związana z tym potrzeba inwestycji w specjalistyczny tabor kolejowy oraz centra logistyczne;
- właściwe wykorzystanie środków z funduszy UE;
- znalezienie środków finansowych na tabor kolejowy, także – z uwagi na zbliżające się otwarcie rynków kolejowych UE i pojawienie się nowej konkurencji – na inwestycje w lokomotywy dwu- i wielosystemowe;
- promowanie ruchu kolejowego, co zapewni przeniesienie transportu z dróg na tory i tym samym zredukuje koszty zewnętrzne generowane głównie przez transport drogowy;
- stworzenie aktywnego dialogu pomiędzy władzami polskimi a instytucjami ustawodawczymi UE.

Warto zaznaczyć także, iż Jaques Barrot – komisarz ds. transportu coraz częściej w swoich publicznych wypowiedziach³⁾ odchodzi od stanowiska KE dającego we wszelkich działaniach priorytet dla sektora kolejowego, a zaczyna mówić o potrzebie równomiernego wzmocnienia wszystkich gałęzi transportowych.



Literatura:

- [1] Biała Księga *Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji*. COM 2001/370) z 12.09.2001 r.
- [2] Public consultation. *Mid-term review of the White Paper on the European transport policy*. Bruksela 2005.
- [3] *Mid-term Review of 2001 White Paper Response to 10 questions raised by Commission*. CER, Bruksela 2006.
- [4] *The UE transport policy White Paper. An assessment of progress*. Institute for Transport Studies, University of Leeds. July 2004.

³⁾ Spotkanie w KE z udziałowcami rynku w sprawie Białej Księgi '2001, które odbyło się 1 grudnia 2005 r. w Brukseli.