

ROZWÓJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ UE DLA MIAST

Celem artykułu jest przedstawienie założeń rozwoju publicznej komunikacji zbiorowej, ujętych w polityce transportowej Unii Europejskiej oraz rola instytucji europejskich w ich realizacji. W artykule przedstawiona została idea zrównoważonego rozwoju, jako współczesny paradygmat funkcjonowania systemu transportu. Omówione zostały najważniejsze dokumenty i programy wytyczające kierunki europejskiej polityki transportowej, uwypuklające znaczenie publicznego transportu zbiorowego dla zrównoważonego rozwoju miast. Ponadto przedstawiono najnowsze dokumenty Komisji Europejskiej wskazujące kierunki działań na rzecz zmian jakościowych w transporcie miejskim.

WSTĘP

Publiczny transport zbiorowy nabiera coraz większego znaczenia w polityce transportowej Unii Europejskiej, co znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu dokumentach programowych. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest rola transportu publicznego, jako czynnika regulującego i stabilizującego podział zadań przewożonych służącego realizacji zrównoważonego rozwoju.

Strategia zrównoważonego rozwoju transportu w miastach wskazuje między innymi na konieczność ograniczania wykorzystania samochodów osobowych, stwarzając alternatywę atrakcyjnego sposobu przemieszczania. Działania te powinny przyczynić się do tego, aby mieszkańcy miast posiadający możliwość wyboru środka transportu (własny samochód - komunikacja zbiorowa) skłonni byli wybrać komunikację zbiorową.

Celem artykułu jest przedstawienie założeń i głównych dokumentów polityki transportowej Unii Europejskiej, w których zawarte są wytyczne rozwoju publicznej komunikacji zbiorowej na rzecz wzmocnienia jej roli w tworzeniu zrównoważonego systemu transportu miejskiego.

1. KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU A TRANSPORT

1.1. Idea zrównoważonego rozwoju

Koncepcja zrównoważonego rozwoju (również ekorozwoju), została po raz pierwszy oficjalnie sformułowana w 1987r. w raporcie Komisji ONZ ds. Środowiska i Rozwoju, noszącym tytuł „Nasza wspólna przyszłość”. W dokumencie tym zostały określone ogólne zasady przyszłego rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego, zgodnego z potrzebami ochrony środowiska. Natomiast w ostatecznej wersji zasady zrównoważonego rozwoju przyjęto podczas Międzynarodowej Konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r., zwanej „Szczegółem Ziemi” i zawarto w końcowym dokumencie pt. Agenda 21, prezentującym program działań na rzecz ekorozwoju w XXI wieku.

Wylaniająca się z tych zasad idea ekorozwoju zakłada integrację środowiska przyrodniczego z działalnością społeczną i gospodarczą człowieka. Oznacza to, że postęp nie może ograniczać możliwości dla przyszłych pokoleń, co zmusza do oszczędnego gospodarowania zasobami naturalnymi i zużywania ich tylko w takim stopniu, w jakim jest możliwa ich odnowa lub substytucja.

Włączenie aspektów ekologicznych i zasad ekorozwoju zostało rozszerzone na wszystkie sfery aktywności człowieka, w tym przede wszystkim na działalność transportu, jako jednego z podstawowych

czynników wzrostu gospodarczego i jednocześnie najpoważniejszego źródła zagrożenia dla środowiska. W przełożeniu na bardziej konkretne, doraźne działania ekorozwoj oznacza spełnienie wymogu nie przekraczania przez transport dopuszczalnych wartości emisji spalin i hałasu oraz minimalizacji zużycia energii, zajęcia terenu i ochrony obszarów przyrodniczo chronionych.

Przełożenie zasad ekorozwoju na zrównoważone funkcjonowanie transportu stało się przedmiotem prac wielu instytucji i organizacji międzynarodowych, co znalazło swój wyraz w wydanych przez nich opracowaniach i dokumentach. Jedną z organizacji, w której podjęto próby sformułowania zasad ekorozwoju w odniesieniu do transportu oraz kryteriów charakteryzujących taki rozwój jest OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). Podczas konferencji OECD w Vancouverze w marcu 1996 r. uznano, że tylko taki system transportowy można nazwać zrównoważonym, który nie zagraża zdrowiu społeczeństw i ekosystemom, a jednocześnie zapewnia zaspokojenie potrzeb mobilności, bez zawłaszczania materiałów, źródeł energii i zasobów środowiska, należnych każdemu pokoleniu.

1.2. Zasady zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do transportu

W ramach prac wyżej wspomianej konferencji OECD opracowano także następujące zasady, według których powinien następować rozwój transportu:

1. Zasada dostępu (access): Ludzie mają prawo do dostępu do innych ludzi, miejsc, dóbr i usług.
2. Zasada równości: kraje, organizatorzy i przedsiębiorstwa transportowe muszą dołożyć starań, aby zapewnić społeczną, międzyregionalną oraz międzypokoleniową równość, zaspokajając podstawowe potrzeby transportowe wszystkich ludzi, włączając kobiety, biednych, ludność wiejską oraz niepełnosprawnych.
3. Zdrowie i bezpieczeństwo: system transportowy powinien być stworzony oraz zarządzany w sposób zarówno chroniący zdrowie (fizyczne, psychiczne oraz relacje społeczne) i bezpieczeństwo ludzi, jak i podnoszący jakość życia w społeczeństwie.
4. Odpowiedzialność indywidualna: każdy ponosi odpowiedzialność za działanie wobec środowiska naturalnego, podejmując wybory zrównoważonego transportu w stosunku do swoich osobistych potrzeb mobilności oraz konsumpcji.
5. Planowanie zintegrowane: decydenci w transporcie ponoszą odpowiedzialność za integrację transportu.

6. Ograniczenie zanieczyszczenia: potrzeby transportowe muszą być zaspokajane bez wytwarzania zanieczyszczeń oddziałujących na zdrowie ludności, klimat globalny, biologiczną różnorodność bądź integralność podstawowych procesów ekologicznych.
7. Używanie terenów i zasobów naturalnych: systemy transportowe muszą oszczędnie i efektywnie wykorzystywać teren oraz inne zasoby naturalne, gwarantując zachowanie walorów środowiska.
8. Pełniejsze zarządzanie kosztami: istnieje konieczność uwzględnienia pełnych kosztów transportu; społecznych, ekonomicznych i środowiskowych oraz ich sprawiedliwego podziału na wszystkich użytkowników. Systemy transportowe muszą działać efektywnie, a koszty ich transformowania w kierunku zrównoważenia powinny być sprawiedliwie rozłożone.

Dla każdej wytycznej zostały sformułowane szczegółowe propozycje ich realizacji. Grupy robocze OECD oceniły wówczas, że dochodzenie do zrównoważonego systemu transportowego będzie trwało około 25 - 35 lat, w zależności od stopnia rozwoju cywilizacyjnego i akceptacji społeczeństw. W systemie transportowym, respektującym powyższe wymagania, dominującą rolę powinien spełniać transport zbiorowy, w tym szynowy, szczególnie na dalekie odległości i w podróżyach codziennych w miastach. W szczególności zrównoważony transport powinien:

- zapewnić bezpieczny dostęp do różnych celów aktywności społecznej, nie zagrażając zdrowiu ludzi i jakości środowiska, w sposób równy dla obecnej i przyszłych generacji,
- funkcjonować efektywnie, obsługując gospodarkę i społeczeństwo,
- oferować możliwości wyboru środka transportowego,
- ograniczać emisję i odpady w ramach możliwości zaabsorbowania ich przez środowisko, przy minimalizacji zajętości terenu i emisji hałasu,
- zużywać nieodnawialne zasoby w ilościach możliwych do ich odtworzenia przez odnawialne substytuty.

Wymóg zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb przewozowych w ramach tych samych ograniczonych zasobów wymaga określenia bardziej szczegółowych przedsięwzięć.

1.3. Wytyczne dla zrównoważonego rozwoju transportu zawarte w Białej Księdze z 1992 i 2001

Równoległe z pracami ONZ i OECD, także Unia Europejska w latach dziewięćdziesiątych podjęła prace nad dokumentami dotyczącymi tych zagadnień. Jedne z pierwszych, to Zielona Księga z 1992 r. pt. „Strategia Wspólnoty w kierunku zrównoważonego przemieszczenia” [8] oraz Biała Księga zatytułowana „Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej. Globalne podejście do systemu zrównoważonego przemieszczenia” [5]. Zagadnienia zrównoważonego transportu zostały ujęte również w programach ekologicznych, np. w Piątym Ekologicznym Programie Działania, przyjętym przez Radę Ministrów Unii na lata 1993-1999 [7, s.1-2].

Zielona Księga zawiera ocenę wpływu transportu na środowisko i przedstawia propozycje działań, na wszystkich poziomach decyzyjnych i wykonawczych, umożliwiających realizację strategii zrównoważonego przemieszczenia. Należą do nich m.in. następujące propozycje:

- wprowadzenie standaryzacji (standardów ekologicznych) dla wszystkich gałęzi transportu,
- sformułowanie zasad polityki transportowej, umożliwiających wykorzystanie potencjału transportu w sposób optymalny,
- działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa,
- stosowanie instrumentów fiskalnych w celu promocji przyjaznych środowisku sposobów przemieszczenia się,

- podjęcie badań naukowo-technicznych w celu opracowania nowych, bardziej ekologicznych rozwiązań dla transportu.

Uzupełnieniem i konkretyzacją przedstawionych dokumentów programowych jest Zielona Księga KE z grudnia 1995 pt.: „Uczciwe i efektywne ceny w transporcie – polityczne koncepcje internalizacji zewnętrznych kosztów transportu w Unii Europejskiej” [10], poświęcona metodom ograniczania zagrożeń ekologicznych powodowanych przez transport i internalizacji kosztów zewnętrznych. Na podstawie badań zakłada się, że zmiany techniczne pojazdu i paliw oraz właściwa eksploatacja mogą przynieść redukcję kosztów środowiskowych.

We wrześniu 2001 została wydana druga Biała Księga pt. „Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji” [1]. Dokument ten precyzuje kolejność i sposób rozwiązywania problemów istotnych dla Wspólnoty w obszarach uważanych za najważniejsze dla transportu. Biała Księga zawiera przede wszystkim analizę problemów i wyzwań dla europejskiej polityki transportowej w perspektywie rozszerzenia UE na wschód. Jako główne problemy wskazano stworzenie wspólnej sieci transportowej, deregulację i liberalizację gałęziowych i cząstkowych rynków transportowych oraz poprawę jakości usług przewozowych.

Priorytety europejskiej polityki transportowej dla transportu pasażerskiego sformułowane w Białej Księdze potwierdziły prawidłowość przyjętego na początku lat dziewięćdziesiątych dążenia do stanu zrównoważenia transportu. Jednym z przyjętych kierunków działań było rozwijanie wysokiej jakości transportu miejskiego, a także uzupełniające działania na poziomie krajowym i lokalnym, takie jak:

- odpowiednie planowanie miast i użytkowanie gruntów, aby uniknąć nadmiernego wzrostu mobilności, spowodowanego odległościami między miejscami zamieszkania i pracy;
- przedsięwzięcia w zakresie lepszej organizacji pracy i nauki w szkołach, w celu zmniejszenia kongestii i liczby wypadków drogowych;

Wiele środków określonych w Białej Księdze, takich jak miejsce samochodu osobowego, poprawa jakości przewozów transportem publicznym lub zwiększenie roli transportu kolejowego wobec drogowego, należy bardziej do kompetencji i decyzji na szczeblu krajowym lub regionalnym niż Unii Europejskiej.

1.4. Koncepcja „Sieci Obywatelskiej” w transporcie pasażerskim

Dokumentem, zawierającym wzorzec zrównoważonego przemieszczenia w UE jest Zielona Księga z 1996 roku pt. „Sieć obywatelska. Wykorzystanie potencjału publicznego transportu pasażerskiego w Europie” [6]. Jest to pierwszy w historii UE dokument polityczny Komisji Europejskiej dotyczący transportu pasażerskiego. Powstał on w wyniku szerokich konsultacji przeprowadzonych w środowiskach transportowych i organów UE. Celem dyskusji było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można wpłynąć na preferencje osób w transporcie lokalnym, krajowym i międzynarodowym, aby zachęcić do korzystania z usług transportu publicznego i tym samym zmienić strukturę przewozów pasażerskich. Szczególnie zaakcentowano konieczność zmniejszenia udziału motoryzacji indywidualnej oraz zwiększenia wykorzystania transportu szynowego, jako gałęzi transportu przyjaznej dla środowiska.

„Sieć Obywatelska” jest to sieć systemów transportu pasażerskiego, które:

- są ze sobą połączone w ten sposób, aby pasażerowie mogli łatwo przesiadać się z pociągu na autobus, z samochodu lub roweru na transport publiczny;
- łączą sieci transportowe rozciągające się na dłuższych odległościach z sieciami transportu lokalnego;

- są na tyle atrakcyjne, że zachęcają osoby dysponujące samochodami do użytkowania ich tylko w tych podróżach, gdzie ważne są elastyczność i niezależność przemieszczania się;
- oferują usługę dostępną dla wszystkich grup pasażerów, w zakresie zarówno dostępu do pojazdów i infrastruktury, zasięgu usług, jak i odpowiednich poziomów opłat.

Przekształcenie istniejących systemów transportu zbiorowego w sprawną sieć obywatelską przyniesie korzyści każdemu uczestnikowi transportu, a w szczególności tym 40 % europejskich gospodarstw domowych, które nie dysponują prywatnymi samochodami. Zielona Księga proponuje sposoby uczynienia publicznego transportu pasażerskiego bardziej atrakcyjnym i użytecznym. Taki transport powinien znacząco wpłynąć na zmniejszenie uzależnienia od samochodu.

Funkcjonowanie transportowych sieci obywatelskich powinno przyczynić się do:

- zwiększenia udziału lokalnego i regionalnego transportu pasażerskiego w rozwoju gospodarczym;
- wzrostu zatrudnienia;
- zmniejszenia zatłoczenia i zużycia energii;
- ograniczenia emisji zanieczyszczeń i hałasu;
- zmniejszenia nierówności społecznych;
- poprawy warunków życia.

Stworzenie sieci obywatelskiej wymaga działań na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, w wielu obszarach, co ilustruje tabela nr 1.

Tab.1. Obszary i zakresy działań przy tworzeniu sieci obywatelskiej [6]

Obszar	Zakres działań
1. Dostęp do systemu	<ul style="list-style-type: none"> - potrzeby osób o ograniczonej mobilności, - konstrukcja taboru, - model stacji włącznie z intermodalnością, - przyłączenie obszarów generujących podróże do transportu publicznego, - przyłączenie regionów wiejskich i peryferyjnych.
2. Dostosowanie taryf	<ul style="list-style-type: none"> - zróżnicowanie taryf, - niższe taryfy dla usług społecznie pożądanych,
3. Poprawa bezpieczeństwa	<ul style="list-style-type: none"> - ustalenie standardów bezpieczeństwa, - jakość oświetlenia, - kwalifikacje personelu, - liczba personelu na służbie/w systemie nadzoru,
4. Zapewnienie wygody podróży:	<ul style="list-style-type: none"> - krótki czas podróży, - wysoka niezawodność, - odpowiednia częstotliwość, czystość, komfort, - właściwa informacja, - wspólny bilet, - elastyczność systemu.
5. Zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko	<ul style="list-style-type: none"> - w zakresie emisji zanieczyszczeń i hałasu, - w zakresie infrastruktury

Spełnienie powyższych wymogów jakościowych jest konieczne, jeżeli systemy publicznego transportu pasażerskiego mają się stać efektywnymi alternatywami i uzupełnieniem dla użytkowania samochodów prywatnych. Wpływ pojedynczych ulepszeń jakościowych w transporcie publicznym będzie ograniczony, jeżeli cały system transportowy nie zostanie zintegrowany. Głównymi obszarami istotnymi dla integracji systemu są:

- integracja transportu indywidualnego i publicznego,
- integracja transportu publicznego,
- integracja polityki transportowej z innymi politykami (np. planowanie przestrzenne).

Ideą przewodnią wymienionych powyżej płaszczyzn integracji jest stworzenie łańcucha usług "od drzwi do drzwi" w pasażerskim

transporcie zbiorowym. Ponieważ transport lokalny i regionalny znajduje się przede wszystkim w gestii władz lokalnych, regionalnych i państwowych, współpracujących z przewoźnikami i pasażerami, stąd rolą Komisji Europejskiej jest głównie zapewnienie użytecznych instrumentów dla władz, operatorów oraz grup użytkowników, a także stworzenie właściwych ram politycznych dla zrównoważonego rozwoju mobilności.

2. PROGRAMY UE NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO TRANSPORTU MIEJSKIEGO

2.1. Zielona Księga z 2007 r. – „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście”

Dokumentem programowym Komisji Europejskiej zawierającym nowe spojrzenie na transport miejski jest Zielona Księga KE z 2007 roku pt. „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście” [10]. Wiele z działań ujętych w tym dokumencie stanowi kontynuację i rozszerzenie propozycji przedstawionych w „Sieci Obywatelskiej”. W uzasadnieniu podjęcia problematyki miast na szczeblu UE w dokumencie podkreśla się znaczenie zapewnienia jak najwyższego poziomu życia na obszarach miejskich, co wynika z następujących przesłanek:

- 72% ludności UE mieszka na obszarach zurbanizowanych i udział ten stale wzrasta, z przewidywaniami ponad 80% w 2050 roku% ;
- 85% PKB UE powstaje na obszarach miejskich,
- miasta przyciągają inwestycje i tworzą miejsca pracy, co oznacza, że stanowią środowisko życia dla zdecydowanej większości obywateli UE.

Jednocześnie sytuacja miast obecnie jest na tyle trudna, że lokalne władze nie są w stanie same poradzić sobie z występującymi problemami. Konieczna jest zatem współpraca i koordynacja działań na poziomie europejskim. Wśród największych trudności należy wymienić:

- stałe zatory komunikacyjne przynoszące roczne straty spowodowane kongestią prawie 100 mld EUR lub 1 % PKB UE;
- zanieczyszczenie powietrza; ruch w miastach odpowiada za 40 % emisji CO₂ i 70 % emisji pozostałych zanieczyszczeń powodowanych przez transport drogowy;
- rosnąca liczba wypadków drogowych: 1/3 wypadków śmiertelnych ma miejsce na obszarze miejskim.

Głównym wyzwaniem polityki transportowej dla miast jest pogodzenie potrzeby rozwoju gospodarczego miast i dostępu do nich z poprawą poziomu życia i ochroną środowiska, a więc realizacja w praktyce zasad zrównoważonego rozwoju. Polityka ta ma obejmować pięć głównych kierunków działania:

1. W kierunku płynnego ruchu w miastach.
2. W kierunku zielonych miast.
3. W kierunku bardziej inteligentnego transportu miejskiego.
4. W kierunku dostępnego transportu miejskiego.
5. W kierunku bezpiecznego i niezawodnego transportu miejskiego.

Pierwszym wymienionym kierunkiem działania jest upłynnienie ruchu w miastach. Głównym problemem utrudniającym przemieszczanie się w miastach jest kongestia. Nie ma jednak jednego, uniwersalnego rozwiązania, pozwalającego ograniczyć zatory na drogach. Konieczne jest zatem podjęcie całego pakietu działań. Wśród nich należy wymienić;

- zmniejszenie liczby poruszających się pojazdów poprzez atrakcyjnienie i uczynienie bardziej bezpiecznymi alternatywnych sposobów przemieszczania się: chodzenie pieszo, jazda na rowerze, transport zbiorowy, jazda na motocyklach i skuterach;
- efektywne powiązanie różnych rodzajów transportu (integracja);

– usprawnienie zarządzania ruchem poprzez wdrożenie inteligentnych i adaptacyjnych systemów zarządzania ruchem.

Zmniejszenie ruchu prywatnych pojazdów wiąże się z koniecznością racjonalizacji ich użytkowania. Pomocne tu mogą być takie rozwiązania jak car-sharing, car pooling; telepraca, telezakupy, czy odpowiednia polityka parkingowa w centrach miast oraz systemy „Park&Ride”. Konieczne jest lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury ulicznej np. poprzez wprowadzenie ruchomych pasów ruchu dla autobusów, ruchomych stref załadunku/miejs parkingowych oraz pobieranie opłat za wjazd do miasta.

Kolejnym kierunkiem działania jest poprawa jakości powietrza w miastach. Celem polityki UE jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych poprzez:

- zmiany technologiczne i zwiększone wykorzystanie biopaliw;
- dofinansowanie projektów zrównoważonego transportu miejskiego; także rozbudowy systemów transportu podziemnego;
- zaostrzenie norm UE dotyczących hałasu powodowanego przez pojazdy drogowe i kolej (także przez opony).

Władze publiczne odpowiedzialne za transport miejski mogą mieć wpływ na ograniczenie emisji poprzez zamieszczanie wymogów ekologicznych w zamówieniach publicznych, np. uwzględnienie kosztów zewnętrznych w kosztach nabycia i eksploatacji pojazdów, stosowanie zachęt finansowych na zakup ekologicznych i energooszczędnych pojazdów lub dofinansowanie ze środków publicznych inwestycji infrastrukturalnych w zakresie dystrybucji paliw alternatywnych.

W ramach polityki zielonego miasta powinien zostać upowszechniony nowy styl jazdy, wymagający zmiany zachowań kierowcy, prowadzący do ograniczenia zużycia energii. Wymaga to wprowadzenia odpowiednich zmian w kursach nauki jazdy, również dla kierowców zawodowych. Wsparciem dla kierowców powinny być elektroniczne systemy wspomagające kierowanie pojazdem, systemy zarządzania ruchem, „inteligentne” samochody.

Sposobem na zmniejszenie uciążliwości życia w mieście może być także ograniczenie ruchu poprzez tworzenia tzw. „zielonych stref” w miastach (strefy tylko dla pieszych, strefy ograniczonego ruchu, ograniczenia prędkości, itp.).

Kierunek działań „bardziej inteligentny transport miejski” ma na celu zwiększenie efektywności wykorzystania istniejącej sieci infrastruktury w miastach. Duże nadzieje w tym zakresie związane są ze stosowaniem nowych technologii komunikacyjnych, w szczególności w obszarze inteligentnych systemów pobierania opłat i wymiany informacji. Stosowanie tych technologii w transporcie zbiorowym może przynieść ogromne korzyści, umożliwiając lepsze zarządzanie operacyjne i wprowadzenie nowych usług (zarządzanie flotą, systemy informacyjne dla podróżnych, systemy sprzedaży biletów, itp.).

Szacuje się, że dzięki bardziej efektywnemu wykorzystaniu sieci drogowej będzie można uzyskać zwiększenie jej przepustowości o ok. 20-30 %. Dla rozpowszechniania dobrych rozwiązań ITS, konieczne będzie wsparcie ze strony UE, w szczególności w zakresie ustalania zasad rozmieszczenia ITS w miastach, interoperacyjności ITS oraz zasad wymiany danych i informacji.

W kierunku dostępnego transportu miejskiego - transport wysokiej jakości powinien być łatwo dostępny dla ludzi o ograniczonej sprawności. Powinien także zapewniać efektywne połączenia miast z regionem, z innymi miastami oraz z transeuropejską siecią transportową (TEN-T). Ważne są dobre połączenia różnych gałęzi transportu z portami lotniczymi, dworcami kolejowymi i portami morskimi.

Transport zbiorowy powinien uwzględniać zmieniające się potrzeby społeczeństwa, przede wszystkim wynikające ze starzenia się społeczeństw. Osobista mobilność ma kluczowe znaczenie dla jakości życia i samodzielności osób starszych i niepełnosprawnych. Kluczowym czynnikiem przyciągającym pasażerów do transportu

zbiorowego powinien być czas podróży, porównywalny do czasu podróży samochodem. Usługa transportowa powinna być dostępna dla wszystkich grup społecznych, także dla tych o niższych dochodach.

Ostatni kierunek działań to zwiększenie bezpieczeństwa i niezawodności transportu miejskiego. Obywatele UE mają prawo do życia i przemieszczania się w miastach w sposób bezpieczny. Jednak rocznie na drogach UE ginie ok. 40 tys. osób, a ryzyko śmierci w wypadku drogowym jest sześć razy większe dla rowerzystów i pieszych niż dla pasażerów samochodów. W celu podniesienia bezpieczeństwa proponuje się stosowanie nowych technologii, zwłaszcza ITS oraz technologii zwiększających bezpieczeństwo w pojazdach, np. urządzeń zwiększających widoczność w nocy, ABS lub ostrzegające przed zderzeniami czy zaśnieżeniem w kierownicę. Zaleca się prowadzenie kampanii edukacyjnych i informacyjnych, mających na celu zwiększenie świadomości obywateli oraz bardziej rygorystyczne egzekwowanie przepisów ruchu drogowego w odniesieniu do motocyklistów, użytkowników skuterów i rowerzystów.

Konieczna jest także bardziej bezpieczna i niezawodna infrastruktura, w tym solidne chodniki dla pieszych i ścieżki dla rowerzystów, poprawa widoczności, np. poprzez lepsze oświetlenie, lepiej widoczni stróże prawa na ulicach oraz ochrona przed aktami terrorystycznymi w transporcie miejskim.

Tworzenie nowej kultury mobilności w mieście wymagać będzie opracowania i stosowania szeregu instrumentów, w tym:

- nowych metod i narzędzi planowania;
- edukacji, szkolenia i podnoszenia świadomości;
- podnoszenia kwalifikacji osób odpowiedzialnych za mobilność w mieście;
- ujednoczenia definicji i wprowadzenia metod zbierania danych statystycznych dotyczących mobilności.

Realizacja opisanych powyżej działań wymaga zapewnienia odpowiednich źródeł finansowania. Główna odpowiedzialność za inwestycje spoczywać będzie nadal na władzach lokalnych. Dodatkowymi źródłami zasilania mogą być środki pochodzące ze źródeł prywatnych (partnerstwo publiczno-prywatnego), z opłat za parkowanie oraz za korzystanie z dróg oraz poprzez możliwość korzystania z systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS). Ponadto KE uważa, że usługi transportu zbiorowego o wysokiej jakości uzasadniają pobieranie odpowiadających im cen.

Rolą UE jest stworzenie odpowiednich ram prawnych oraz promowanie innowacyjnych rozwiązań..

2.2. Plan działania na rzecz mobilności w miastach z 2009 roku

Konsultacje i debata przeprowadzone po opublikowaniu zielonej księgi na temat mobilności w miastach w 2007 roku potwierdziły słuszność kierunku obranego przez KE na rzecz wsparcia polityki miejskiej na szczeblu Wspólnoty. Zainteresowane organizacje, instytucje i obywatele zgłosili wiele propozycji konkretyzujących przyjęty kierunek działań. Propozycje te zostały zebrane i ogłoszone jako Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „ Plan działania na rzecz mobilności w miastach” z 2009 roku [3].

Zachowując generalną zasadę pomocniczości w planie działań określono spójne ramy dla unijnych inicjatyw w obszarze mobilności w miastach. Głównym kierunkiem będzie wspieranie kształtowania polityki transportowej w miastach w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju, między innymi poprzez wymianę najlepszych praktyk i zasilanie finansowe.

Komisja zaprosiła do ścisłej współpracy wszystkie inne zainteresowane podmioty w państwach członkowskich, obywateli i sektor

przemysłu. Szczególnie uwzględnione powinny być potrzeby mobilności niektórych grup ludności, takich jak osoby starsze, osoby o niskich dochodach i niepełnosprawni. Proponowane działania koncentrują się w sześciu obszarach wskazanych w konsultacjach dotyczących zielonej księgi. Są to:

1. „Wspieranie zintegrowanej polityki” obejmujące:
 - szybsze wprowadzanie planów dotyczących mobilności w miastach, zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju;
 - włączenie mobilności w miastach w plany transportu regionalnego i sieci transeuropejskich, w celu zapewnienia większych możliwości finansowania;
 - kształtowanie transportu miejskiego w połączeniu ze strategiami na rzecz zdrowia obywateli i zdrowego środowiska miejskiego.
2. „Uwzględnienie dobra obywateli”. Działania:
 - wzmocnienie ochrony praw pasażerów w miejskim transporcie publicznym poprzez współpracę wszystkich interesariuszy w tym organizacji reprezentujących przewoźników, organów władzy, pracowników i grup użytkowników;
 - poprawa dostępności transportu dla osób z ograniczeniami ruchowymi;
 - poprawa informacji o transporcie;
 - badania zasad dostępu do tzw. zielonych stref w różnych miastach Unii i upowszechnianie najlepszych praktyk;
 - prowadzenie kampanii edukacyjnych, informacyjnych i uświadamiających na temat zachowań sprzyjających mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju;
 - wprowadzenie nauczania w zakresie energooszczędnego prowadzenia pojazdów jako elementu szkolenia kierowców niezawodowych.
3. „Bardziej ekologiczny transport miejski”. Działania:
 - projekty badawcze i demonstracyjne dotyczące pojazdów niskoemisyjnych lub bezemisyjnych;
 - opracowanie Internetowego przewodnika na temat ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów;
 - badania na temat miejskich aspektów internalizacji kosztów zewnętrznych;
 - wymiana informacji na temat miejskich systemów ustalania opłat.
4. „Wzmocnienie finansowania”. Działania:
 - optymalizacja istniejących źródeł finansowania np. włączenie problematyki zrównoważonej mobilności w miastach do siódmego programu ramowego;
 - analiza potrzeb w zakresie przyszłego finansowania.
5. „Dzielenie się doświadczeniem i wiedzą” obejmujące gromadzenie i porównywanie danych, statystyk i informacji oraz dzielenie się nimi, w tym:
 - poprawę jakości danych i statystyk;
 - powołanie centrum monitorowania mobilności;
 - udział w międzynarodowym dialogu i wymianie informacji.
6. „Optymalizacja mobilności w miastach” obejmująca integrację, interoperacyjność oraz połączenia pomiędzy różnymi sieciami transportowymi jako podstawowe elementy wydajnego systemu transportu. Jest to warunek przejścia na bardziej przyjazne dla środowiska rodzaje transportu oraz zwiększenia wydajności logistyki transportu towarowego. Jednym z dwóch proponowanych działań jest wdrożenie Inteligentnych Systemów Transportu (ITS) służących mobilności w miastach.

Proponowane w omawianym dokumencie działania znalazły swoje rozwinięcie w programie polityki transportowej z 2011 roku.

2.3. Biała Księga polityki transportowej z 2011 roku

Kontynuacją wytycznych polityki transportowej przyjętych u progu XXI wieku jest program nowej polityki transportowej UE, zawarty w Białej Księdze transportu z 2011r [4]. Dokument ten przedstawia wizję Komisji dotyczącą przyszłego systemu transportowego UE i określa strategię działań na najbliższe dziesięciolecie. Program ten nawiązuje do strategii rozwoju UE „Europa 2020” i jej myśli przewodniej dotyczącej efektywnego wykorzystania zasobów.

W Białej Księdze wzięto pod uwagę szereg uwarunkowań nowej polityki transportowej, w tym:

1. Starzenie się społeczeństwa.
2. Wzrost migracji i mobilności wewnątrz krajowej.
3. Wzrost znaczenia wyzwań związanych z ochroną środowiska.
4. Wzrastający niedobór paliw kopalnianych i wyczerpywanie się tańszych w eksploatacji źródeł wydobywcia.;
5. Rozwój urbanizacji.
6. Światowe tendencje wpływające na europejską politykę transportową.

Dokument ten zawiera deklarację, że polityka transportowa nie będzie zmierzała do ograniczania mobilności, ale jednocześnie zachęca do podejmowania inicjatyw, które będą temu służyły. Wskazano między innymi następujące obszary działań [12, s.531]:

1. Ograniczenie roli transportu indywidualnego do obsługi ostatnich odcinków podróży.
2. Objęcie użytkowników transportu pełnymi kosztami podejmowanych przez nich decyzji rynkowych, co ma się przyczynić do zmniejszenia zagęszczenia ruchu, stworzenia systemu informacji o ruchu, świadczenia lepszych jakościowo usług, zwiększenia bezpieczeństwa transportu.
3. Stopniowe eliminowanie z miast pojazdów o napędzie konwencjonalnym aż do ich całkowitego usunięcia.
4. Wsparcie transportu zbiorowego w połączeniu z gwarancją usług publicznych oraz z właściwą gospodarką przestrzenną.

KE widzi możliwości ograniczenia intensywności emisji z transportu miejskiego poprzez zachętę do stosowania mniejszych, lżejszych i bardziej wyspecjalizowanych pojazdów pasażerskich. Proponuje się także wprowadzenie opłat drogowych i zniesienie nierównego opodatkowania, co mogłyby również wpłynąć na szersze korzystanie z transportu publicznego oraz stopniowe wprowadzenie napędów alternatywnych

Biała Księga określa zarazem strategię, w którą wkład powinny wnieść wszystkie zainteresowane strony sektora transportu. Przebudowa systemu transportowego nie uda się bez skoordynowanych działań władz krajowych, regionalnych i lokalnych, jak również operatorów i użytkowników transportu.

3. REALIZACJA PROGRAMU BIAŁEJ KSIĘGI

3.1. Dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach. Komunikat KE z 2013 roku

Propozycje działań w kierunku praktycznej realizacji postulatów polityki transportowej z 2011 roku zostały przedstawione przez Komisję Europejską w Komunikacie z 17 grudnia 2013 roku [13], na podstawie badań przeprowadzonych przez Eurobarometr.

Badania te wykazały, że wielu obywateli zauważa negatywny wpływ zatorów komunikacyjnych i szerzej, transportu, na środowisko i zdrowie ludzkie. W badaniu wykazano również znaczne różnice pomiędzy poziomem i jakością mobilności w rozwiniętych miastach UE a mobilnością w większości ośrodków miejskich. Sytuacja ta, zdaniem Komisji uzasadnia podjęcie zdecydowanych działań prowadzących do zmian. Jednocześnie konieczne jest większe zaangażowanie i koordynacja działań państw członkowskich w

dążeniu do zrównoważonej mobilności w miastach. Zalecane w omawianym Komunikacie przedsięwzięcia obejmują:

- opracowanie wieloletnich planów zrównoważonej mobilności w miastach, przy współpracy podmiotów z różnych sektorów w tym: transportu, gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, polityki społecznej, i władz wszystkich szczebli, na obszarach sąsiadujących – zarówno miejskich, jak i wiejskich.
- koordynowanie działań sektora publicznego i prywatnego, w tym w obszarze logistyki miejskiej, w celu ułatwienia prywatnym inwestorom podejmowania decyzji biznesowych związanych z inwestowaniem w nowe ekologiczne technologie;
- wprowadzenie zasad zarządzania przestrzenią miejską, w tym regulacji dostępu do miast i systemu opłat drogowych, z wykorzystaniem ITS;
- zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego w miastach oraz zapewnienie ochrony uczestników ruchu drogowego.

Komisja zauważa również potrzebę zintensyfikowania wsparcia UE dla władz lokalnych i regionalnych poprzez ułatwienie wymiany doświadczeń, prezentacje najlepszych praktyk oraz wspieranie ich współpracy. Konkretnie działania planowane przez Komisję w tym obszarze to m.in. utworzenie europejskiej platformy dotyczącej planów zrównoważonej mobilności oraz rozszerzenie programu wymiany informacji URBACT i CIVITAS 2020.

3.2. Przegląd średniookresowy Białej Księgi z 2011 roku

Biała Księga z 2011 r. definiuje perspektywę długoterminową dla sektora transportowego do 2050 r., który ma służyć potrzebom gospodarki i obywateli, mimo niedoboru ropy naftowej, narastającego przeciążenia i konieczności redukcji emisji CO₂. Strategia określona w Białej Księdze w istotnym stopniu opiera się na paliwach o niskim poziomie emisji CO₂, efektywności energetycznej, większej multimodalności transportu i nowych technologiach, które powinny prowadzić do zoptymalizowanych podróży.

Strategia Białej Księgi obejmuje cztery obszary interwencji: rynek wewnętrzny, innowacje, infrastruktura, aspekty międzynarodowe. Program dziesięcioletni zawiera 40 konkretnych działań, zawierających kilka inicjatyw o różnym charakterze, różnym horyzoncie czasowym i różnym znaczeniu gospodarczym i politycznym.

Z początkiem lipca 2016 roku, na wniosek Parlamentu Europejskiego i innych instytucji unijnych, Komisja Europejska przedstawiła sprawozdanie z realizacji tych inicjatyw [9]. W dokumencie przedstawiono ponadto główne tendencje i rozwój zjawisk istotnych dla transportu, a zmieniających uwarunkowania, w kontekście których w 2011 roku sformułowano cele i podejście polityczne Białej Księgi.

Ogólna ocena sytuacji wykazała, że osiągnięto niewielki postęp w realizacji celów określonych w 2011 roku. W ocenie Komisji tempo opracowywania propozycji stosownych środków przez Komisję jest właściwe, natomiast opóźnione jest ich wdrażanie przez państwa członkowskie. Okazało się ponadto, że nie wszystkie inicjatywy mogły przybrać formę pierwotnie zaplanowaną, co wymagało zmiany podejścia do rozwiązania różnych problemów. Stwierdzono, że główne trendy rozwojowe transportu są kontynuowane. Do nowych zjawisk, otwierających nowe możliwości i wymagających innego podejścia zaliczono szybki rozwój technologiczny, w szczególności automatyzację i cyfryzację, przekształcające dotychczasowe koncepcje mobilności. „Transport inteligentny” jest często postrzegany jako część rozwiązania problemów mobilności, ale wymaga to również odpowiednich warunków ramowych, w szczególności w odniesieniu do standaryzacji, interoperacyjności i wymiany danych.

Wyniki konsultacji przeprowadzonych wśród różnych zainteresowanych stron wskazały, że negatywne efekty zewnętrzne trans-

portu są coraz bardziej uciążliwe i społeczeństwa oczekują zdecydowanych kroków w kierunku ich ograniczenia. W opinii różnych konsultowanych instytucji, najważniejsze w nadchodzących latach jest skupienie się na stabilności rozwiązań prawnych i wdrażaniu opracowanych propozycji. Ponadto Parlament Europejski w swoim raporcie zwrócił się o wzmocnienie działań w kierunku integracji wszystkich rodzajów transportu w celu osiągnięcia bardziej wydajnego, zrównoważonego, konkurencyjnego, przyjaznego dla użytkownika i przyjaznego dla obywateli systemu transportowego. Wszystkie państwa członkowskie uznały potrzebę zwiększenia wysiłków w zakresie dekarbonizacji sektora transportu, w tym lepszej internalizacji kosztów zewnętrznych, które powinny wspierać uczciwe stosowanie zasad "użytkownik płaci" i "zanieczyszczający płaci", ale u jednocześnie respektować specyficzną sytuację regionów peryferyjnych.

Państwa członkowskie były również zgodne co do tego, że alternatywne środki transportu, szczególnie aktywna mobilność powinny być bardziej promowane, i że priorytetem polityki powinny być inwestycje niezbędne do realizacji celów Białej Księgi. Aspekty społeczne, digitalizacja i automatyzacja były innymi ważnymi aspektami, które powinny w większym stopniu znaleźć miejsce w programie polityki transportowej.

Ostatecznie, państwa członkowskie potwierdziły w pełni prawidłowość kierunków określonych Białej Księdze z 2011 roku i podkreśliły potrzebę skoncentrowania wysiłków na realizacji istniejącego prawodawstwa przed opracowaniem nowych wniosków legislacyjnych.

3.3. Kluczowe elementy Agendy Miejskiej UE z 2014 roku

W celu większego zaangażowania w tworzenie i realizację polityki UE, lepiej dostosowanej do realiów miejskich, zebrane zostały postulaty zgłoszone przez wiele zainteresowanych stron na szczeblu UE, szczeblu krajowym i lokalnym. W odpowiedzi na te postulaty Komisja Europejska zorganizowała forum CITIES w celu zapoczątkowania debaty na temat konieczności opracowania agendy miejskiej UE. W dokumencie tym przedstawiono pięć głównych obszarów poddanych pod publiczną dyskusję [2]:

1. W pierwszym obszarze przedstawiono aktualną sytuację miast w UE, z uwzględnieniem zróżnicowanych uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz struktur miejskich.
2. Część druga została poświęcona prezentacji bieżących krajowych polityk miast europejskich. Wykazują one duże zróżnicowanie odnośnie do sposobu zarządzania miastami, ich autonomii, pozycji i udziału w polityce krajowej, jak też współpracy międzyrządowej i międzynarodowej w zakresie rozwoju obszarów miejskich, a także pod względem wykorzystania potencjału miast.
3. Część trzecia odnosi się do konieczności stworzenia europejskiej agendy miejskiej, uwzględniającej nowe postulaty, wnoszone zarówno przez gremia decyzyjne UE, jak też państwa członkowskie.
4. Globalny wymiar rozwoju obszarów miejskich stanowi czwarty obszar, w którym zwrócona została uwaga na możliwość wniesienia wkładu UE w światową debatę na temat przyszłego rozwoju obszarów miejskich. Wkład taki opierałby się na przemysłeniach UE na temat agendy UE dla jej własnych miast, które stanowiłyby podstawę wspólnego wkładu w debatę międzynarodową, w tym w światowe porozumienie w sprawie klimatu.
5. Piąty aspekt prezentuje sposoby dalszego działania, wraz z pytaniami do konsultacji, które powinny być całkowicie zgodne z ogólnymi celami i strategią UE, zwłaszcza ze zmienioną strategią „Europa 2020”. Powinna ona również zająć się z politykami krajowymi i krajowymi planami rozwoju miast.

Ponadto, agenda miejska UE musi być zgodna z zasadą pomocniczości i nie może opierać się na nowym prawodawstwie..

Ostateczne opracowanie agendy miejskiej UE mogłaby przyczynić się do osiągnięcia wielu celów, w tym:

- podwyższenie jakości, efektywności i skuteczności polityk dzięki ich lepszej koordynacji z działaniami zaangażowanych podmiotów i działaniami na różnych szczeblach rządów;
- lepszego zrozumienia kontekstu rozwoju obszarów miejskich, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia zaangażowania miast i ich odpowiedzialności za kształtowanie i realizację polityki krajowej i unijnej;
- wspierania zdolności miast do transformacji i zmiany strukturalnej, aby zapewnić efektywność gospodarek miejskich oraz zrównoważony rozwój obszarów miejskich pod względem społecznym, środowiskowym i terytorialnym.

Jednym z ważniejszych celów agendy miejskiej UE powinno być kształtowanie polityki w taki sposób, aby jak najlepiej odzwierciedlała realia miejskie. Obecny, nieustanny rozwój miast wymaga polityki opierającej się na głębszym zrozumieniu jego prawidłowości oraz skuteczniejszej wymianie wiedzy i doświadczeń.

PODSUMOWANIE

Celem europejskiej polityki transportowej jest stworzenie systemu transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, jednocześnie zaspokajającego gospodarcze, społeczne i ekologiczne potrzeby społeczeństwa. System ten powinien także sprzyjać budowaniu zintegrowanego społeczeństwa i zintegrowanej Europy.

Jednakże coraz pilniejszym problemem do rozwiązania staje się łagodzenie negatywnego wpływu, jaki transport wywiera na środowisko, w tym na substancje miejskie. Jednym z rozwiązań jest zwiększenie udziału publicznego transportu zbiorowego, który poprzez realizowanie swojej misji zapewnienia mieszkańcom mobilności staje się częścią życia społeczno-gospodarczego i sprzyja wprowadzaniu zasad ekorozwoju. Ważna jest także lepsza integracja różnych rodzajów transportu jako droga do poprawy ogólnej efektywności systemu, także dzięki zastosowaniu innowacyjnych technologii związanych ze zrównoważonym rozwojem.

Aby zapewnić prawidłowy rozwój transportu w miastach Komisja Europejska od wielu lat opracowuje wytyczne i inicjatywy zawarte w dokumentach programowych polityki transportowej UE. Jednak, jak wynika z podsumowania tej polityki tempo wdrażania wytycznych jest niezadowalające, co prowadzi do tego, że zidentyfikowane już w latach dziewięćdziesiątych problemy transportu miejskiego ciągle są nierozwiązane, a ciekawe propozycje ciągle nie wdrożone. Mimo to podejmowane inicjatywy Komisji Europejskiej oraz wdrażane programy powinny ułatwić państwom członkowskim przepływ informacji i wzorców oraz czerpanie korzyści z doświadczeń i pozytywnych wzajemnych oddziaływań.

Biorąc pod uwagę liczbę inicjatyw i dokumentów opracowywanych przez Komisję Europejską można stwierdzić, że polityka miejska, obejmująca również transport stała się równoprawnym i ważnym obszarem oddziaływania Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

1. Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji. COM(2001)0370.

2. Miejski wymiar polityki UE – Kluczowe elementy Agendy Miejskiej UE, Bruksela, COM (2014)490 final
3. *Plan działania na rzecz mobilności w miastach*. COM (2009) 490.
4. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu. COM (2011) 144 final
5. Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej. Globalne podejście do systemu zrównoważonego przemieszczania. COM (92) 494 final, z dn. 2.12.1992.
6. Sieć obywatelska. Wykorzystanie potencjału publicznego transportu pasażerskiego w Europie. COM (95) 601 final
7. Sobolewski M. *Ustawodawstwo Unii Europejskiej wobec szkolnego oddziaływania transportu na środowisko*. „Transport a ochrona środowiska”, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1994.
8. Strategia Wspólnoty w kierunku zrównoważonego przemieszczania. COM (92)46 final.
9. The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges, Bruksela, SWD(2016) 226 final
10. Uczciwe i efektywne ceny w transporcie – polityczne koncepcje internalizacji zewnętrznych kosztów transportu w Unii Europejskiej. COM (95)691 z grudnia 1995.
11. W kierunku nowej kultury mobilności w mieście.
12. Wojewódzka-Król K., Załoga E. (red) *Transport nowe wyzwania*, PWN SA, Warszawa, 2016.
13. *Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach*. COM (2013)914 final

Development of EU transport policy for cities

The aim of the article is to present the assumptions of the development of public transport in the European Union transport policy and the role of the European institutions in their implementation. The article presents the idea of sustainable development as a contemporary paradigm of the transport system functioning. The most important documents and programs outlining the directions of European transport policy, highlighting the importance of public transport for sustainable urban development, are discussed. In addition, the latest European Commission documents pointing out the actions for qualitative changes in urban transport are presented.

Autorzy:

dr hab. **Anna Mężyk** prof. UTH– Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, Wydział Transportu i Elektrotechniki, Zakład Logistyki i Marketingu, a.mezyk@uthrad.pl.

dr hab. **Stanisława Zamkowska** prof. PSW – Podkarpacka Szkoła Wyższa im. Bł. Ks. Władysława Findysza w Jaśle, Wydział Ekonomii, Gospodarki Przestrzennej i Transportu, s_zamkowska@poczta.onet.pl