

Adam Jaskulski

Założenia polityki transportowej Unii Europejskiej w XXI wieku. Uwarunkowania, wyzwania, strategie działania

Rocznik Integracji Europejskiej nr 7, 281-291

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ADAM JASKULSKI

Poznań

Założenia polityki transportowej Unii Europejskiej w XXI wieku. Uwarunkowania, wyzwania, strategie działania

Wprowadzenie

Jedną z kilku istotnych polityk Unii Europejskiej, która bardzo często jest pomijana w literaturze politologicznej jest polityka transportowa. Należy mieć świadomość, iż transport jest bardzo ważną gałęzią gospodarki państw członkowskich, a oprócz tego pełni wielorakie funkcje społeczne. Jest to temat niezmiernie istotny, gdyż skuteczny transport jest warunkiem właściwego rozwoju gospodarki całej Unii Europejskiej (Komisja Europejska, 2011, s. 3). Dlatego też ważką sprawą jest zajęcie się tym tematem i zaprezentowanie założeń polityki transportowej Unii Europejskiej w XXI wieku.

Po wielu latach od rozpoczęcia przez Komisję Europejską procesu liberalizacji w sektorze transportu Unia Europejska osiągnęła znaczne sukcesy w tej dziedzinie. Jednakże nadal pozostaje wiele do zrobienia w tej sprawie. Dodatkowo identyfikowane są nowe problemy w tym obszarze (m.in. kongestie, zanieczyszczanie powietrza, prawa użytkowników), które oczywiście istniały wcześniej, jednak miały wtedy drugoplanowe znaczenie ze względu na najistotniejszy problem, jakim była liberalizacji sektora. Warto podkreślić, iż owe nowe wyzwania są realizowane na innych płaszczyznach niż wcześniej prowadzona polityka transportowa. O ile wcześniej działania koncentrowały się przede wszystkim na problemach poszczególnych gałęzi transportu, to obecnie Komisja Europejska projektuje swoje działania na bazie segmentów transportu, czyli, transport na średnie odległości, dalekie odległości i transport miejski. Jak już zaznaczono jest to powiązane z dostrzeganiem odmiennych niż dotychczas problemów dla sektora transportu i poszukiwanie środków rozwiązywania tak określonych wyzwań. A więc należy stwierdzić, iż mamy do czynienia ze swego rodzaju przeniesieniem punktu ciężkości z podejścia sektorowego na podejście horyzontalne w polityce transportowej UE. Nie oznacza to oczywiście zarzucenia podejmowania dalszych inicjatyw i działań w ramach poszczególnych sektorów transportu, jednakże zostało to przesunięte na drugi plan w kontekście poszukiwania kompleksowych rozwiązań dla określonych problemów horyzontalnych odnoszących się do całej polityki transportowej.

Celem niniejszego artykułu jest analiza uwarunkowań, wyzwań i strategii polityki transportowej Unii Europejskiej na najbliższe lata w powiązaniu z prezentacją inicjatyw podejmowanych najczęściej przez Komisję Europejską w ostatnich latach w ramach tejsze polityki sektorowej Unii Europejskiej.

Uwarunkowania i wyzwania polityki transportowej Unii Europejskiej

Pierwszym uwarunkowaniem jest konieczność strategicznego planowania wszelkich przedsięwzięć w perspektywie długookresowej na najbliższe dziesięciolecie. Wynika to z faktu swoistej długowieczności infrastruktury transportowej oraz poszczególnych środków transportu (np. tabor kolejowy czy flota samolotów), a drugiej strony długiego okresu oczekiwania na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych oraz cykl technologiczno-produkcyjny wprowadzania do użytkowania nowoczesnych środków transportu (Komisja Europejska, 2011, s. 6). Niemożliwym więc jest odpowiedź na istniejące i zbliżające się wyzwania tylko poprzez prowizoryczne i reakcyjne decyzje. Nie mniej istotna w przypadku realizacji strategii wieloletnich jest właściwa kontrola realizacji celów krótko- i średniookresowych oraz ewentualna modyfikacja strategii pod kątem zachodzących zmian. Bierna postawa w takim przypadku z pewnością doprowadzi do co najmniej niepełnej jej realizacji.

Drugą kluczową determinantą określającą kontekst przyszłości polityki transportowej Unii Europejskiej są ograniczenia związane z walką z ociepleniem klimatu. Transport w Unii Europejskiej w 2008 roku był odpowiedzialny za 27% ogółu emisji CO₂. Odnoszą się do danych z 2007 roku oraz rozkładu owej emisji na poszczególne gałęzie transportu. Najwięcej emisji przypadało na transport drogowy, to jest prawie 71% emisji CO₂, na transport lotniczy 12,5%, na transport morski 15,3% a na transport kolejowy tylko 0,6% (Parlament Europejski, 2010).

Główny wskaźnik zatwierdzony przez Unię Europejską zakłada obniżenie emisji o 80–95% do 2050 roku w porównaniu z rokiem 1990. Odnosząc się natomiast bezpośrednio do ograniczeń nałożonych na sektor transportu emisja gazów cieplarnianych ma obniżyć się o 20% do roku 2030 w porównaniu z rokiem 2008 (Komisja Europejska, 2011, s. 3).

Odnosząc się pokrótce do poszczególnych gałęzi transportu należy wskazać, iż w przypadku transportu towarów i pasażerów na duże odległości kluczowe znaczenie ma oczywiście transport lotniczy, ale także morski. Odnosnie transportu lotniczego szacuje się, że do 2050 roku możemy mieć do czynienia z podwojeniem ilości działalności lotniczych stosunku do stanu obecnego (Komisja Europejska, 2011, s. 8).

Dlatego też założenia KE dotyczące obniżenia emisyjności tych sektorów transportu należy uznać za ambitne. Trzeba podkreślić, iż prezentowane cele dotyczą nie tylko przewozu towarów, ale także pasażerów. I tak w przypadku lotnictwa planuje się osiągnięcie poziomu wykorzystania paliw niskoemisyjnych w wysokości 40% zużywanego paliwa do 2050 roku, natomiast w przypadku transportu morskiego zakłada się ograniczenie emisji spalin z paliw od 40, a nawet 50% (Komisja Europejska, 2011, s. 10).

Kolejnym kluczowym wyzwaniem, które jest definiowane przez Unię Europejską jest konieczność pogodzenia potrzeb podróżowania obywateli oraz przemieszczania towaru z wymogiem zmniejszenia ilości zasobów naturalnych wykorzystywanych w transporcie (przede wszystkim chodzi o paliwa) oraz koniecznością ochrony środowiska naturalnego, co zostało już wyżej zaznaczone (Komisja Europejska, 2011, s. 3). Przedstawione założenie należy dodatkowo widzieć w perspektywie zwiększającego się ruchu na drogach i innych arteriach UE, co oczywiście następowało będzie nadal w najbliższych latach.

Kolejnym problemem stojącym przed polityką transportową UE jest walka z zatorami, przede wszystkim drogowymi, które to w znaczący sposób wpływają na obniżenie wielkości PKB całej Unii Europejskiej. Szacuje się, iż brak reform w sektorze transportu spowoduje zwiększenie kosztów kongestii ok. 50% do 2050 roku (Komisja Europejska, 2011, s. 4–5).

Działania i strategie Unii Europejskiej w polityce transportowej w pierwszej połowie XXI wieku

Główna zasada, która powinna przyświecać wszelkim reformom zakłada utrzymanie, a nawet zwiększenia mobilności osób i towarów w Unii Europejskiej, jako efekt podejmowanych działań. W żaden sposób proponowane zmiany nie mogą wpływać na obniżenie mobilności Europejczyków (Komisja Europejska, 2011, s. 6). Wynika to z faktu, iż swoistą dewizą polityki transportowej ostatnich lat jest zwiększona mobilność przy poszanowaniu zasady zrównoważonego rozwoju (Komisja Europejska, 2008, s. 2). Dlatego też podstawowym celem polityki transportowej powinno być tworzenie nowych wzorców transportu, tak aby transport towarów i ludzi odbywał się „za pomocą najwydajniejszych środków lub kombinacji takich środków”. Działania UE mają opierać się na trzech podstawowych założeniach: po pierwsze, „zwiększenie efektywności energetycznej pojazdów”; po drugie, „optymalizacja działań multimodalnych łańcuch logistyczny” i po trzecie, większe zaangażowanie systemów zarządzania ruchem i informacjami (Komisja Europejska, 2011, s. 6).

Ochrona środowiska w polityce transportowej Unii Europejskiej

Pierwsza część proponowanych rozwiązań odnosi się do problematyki walki z zanieczyszczeniem powietrza i hałasem, co wiąże się także z polityką klimatyczną prowadzoną przez UE. Jednocześnie niektóre z planowanych i prezentowanych poniżej rozwiązań umożliwiają rozwiązywanie więcej niż tylko jednego problemu sektora transportu UE.

Podstawową rolę w walce ze zmianami klimatycznymi powodowanymi przez sektor transportu mają odegrać nowoczesne technologie, które z jednej strony obniżą emisyjność sektora, a z drugiej strony poprzez większą efektywność wykorzystywania różnego rodzaju środków transportu doprowadzą do lepszego wykorzystania istniejącej infrastruktury i poszczególnych środków przewozu. Celem jest więc stworzenie inteligentnej infrastruktury, która umożliwi efektywną walkę z zatorami komunikacyjnymi, a poprzez to wpłynie pośrednio także na zmniejszenie emisji szkodliwych substancji do środowiska (Komisja Europejska, 2011, s. 3–5).

W przypadku transportu towarów na znaczne odległości na świecie nadal podstawową rolę będą odgrywać samochody ciężarowe. Dlatego też koniecznym jest wprowadzanie rozwiązań technologicznych obniżających emisję szkodliwych substancji do środowiska przez silniki samochodów ciężarowych. Głównym wyzwaniem w przypadku transportu dóbr będzie jednakże organizacja transportu towarów na duże od-

ległości. Komisja Europejska uznaje obecnie, iż koniecznym jest „zaprojektowanie korytarzy transportowych optymalnych pod względem wykorzystania energii i emisji oraz minimalizacji wpływu na środowisko, a także atrakcyjnych ze względu na niezawodność, ograniczone zagęszczenie ruchu oraz niskie koszty działania i administracyjne” (Komisja Europejska, 2011, s. 7).

Działania proekologiczne w zakresie transportu drogowego zakładają, iż do 2030 roku transport towarów na odległościach do trzystu kilometrów w 30% ma zostać przeniesiony na transport kolejowy lub transport wodny, natomiast do 2050 roku zakłada się i będzie to dotyczyć aż 50% tego typu transportu. W odniesieniu do preferowanych przez Komisję Europejską kolei zakłada się ukończenie budowy całej infrastruktury szybkich kolei w Europie do 2050 roku, natomiast do 2030 roku zakłada się potrojenie ilości obecnie istniejących sieci. Kolej ma także określone zadanie w zakresie zapewnienia połączenia z najważniejszymi lotniskami oraz portami morskimi za pomocą linii kolejowych wielkich prędkości (Woroniuk, Marinov, Zunder, Mortimer, s. 81).

Przemysł lotniczy ma do odegrania znaczną rolę jako ten zobowiązany do obniżenia emisyjności swojej działalności głównie poprzez wykorzystanie paliw niskoemisyjnych oraz nowych technologii budowy silników. Jednakże i w tym przypadku wykorzystanie transportu lotniczego musi wiązać się z rozwojem infrastruktury multimodalnej przede wszystkim, co zostało już wskazane, kolei wielkich prędkości, które to umożliwią przewóz towarów i pasażerów od portów lotniczych na średnie i duże odległości (Komisja Europejska, 2011, s. 8).

Główne wyzwania wynikające z zarządzania transportem miejskim odnoszą się przede wszystkim do dyskomfortu związanego z wysokim poziomem hałasu, złą jakością powietrza oraz zatorami występującymi na arteriach miejskich. Głównym sposobem walki z dwoma pierwszymi problemami jest przechodzenie z użytkowania pojazdów o napędzie konwencjonalnym na nowoczesne pojazdy, które w znacznie mniejszym stopniu niż pojazdy o napędzie konwencjonalnym odpowiadają za zużycie ropy oraz innych paliw, a tym samym zmniejszają emisję gazów cieplarnianych oraz posiadają niższy poziom emisji hałasu. Konkretnie to założenie opiera się na koncepcji rozwoju technologicznego pojazdów o napędzie: elektrycznym, hybrydowym i wodorowym. Jednakże, aby ta strategia była skuteczna niezbędna jest rozbudowa infrastruktury umożliwiająca obsługę takich pojazdów. Drugim elementem tworzenia bezpiecznej i bardziej ekologicznej komunikacji w miastach jest rozbudowa szlaków pieszych i rowerowych jako uzupełnienie, ale i alternatywa dla transportu drogowego. W tym konkretnym przypadku Komisja Europejska stawia Unii Europejskiej bardzo ambitne cele. Mianowicie zakłada ograniczenie o połowę samochodów o napędzie konwencjonalnym w transporcie miejskim do 2030 roku, natomiast do 2050 roku całkowitą eliminację tego typu pojazdów (Komisja Europejska, 2011, s. 9–10).

Zwiększanie mobilności w Unii Europejskiej

Ze względu na ograniczenia wynikające z zawartych umów międzynarodowych oraz stosowania zasady pomocniczości, Komisja Europejska uważa, iż największe osiągnięcia w krótkim okresie czasu mogą nastąpić w zakresie transportu na średnie

odległości. W tym przypadku głównym wyzwaniem będzie wprowadzanie nowych rozwiązań multimodalnych z wykorzystaniem autobusów, autokarów, transportu kolejowego i lotniczego w przypadku przewozu pasażerów. Natomiast odnośnie przewozu towarów koniecznym będzie przede wszystkim zwrócenie się ku transportowi wodnemu i kolejowemu. Kluczem do osiągnięcia sukcesu w tym zakresie jest tworzenie platform multimodalnych, które umożliwią łączenie poszczególnych środków transportu w jednym miejscu, tak aby zminimalizować czas potrzebny na przesiadkę czy przeładunek. Koniecznym jest także rozwój informacji internetowej, systemu elektronicznych rezerwacji i płatności dla połączeń multimodalnych, tak aby pasażer czy nadawca towaru mógł dokonać całkowitej rezerwacji i płatności za podróż/przewóz różnymi środkami transportu w jednym momencie i otrzymał potwierdzenie obejmujące wszystkich przewidzianych przewoźników. Takie rozwiązania będą wymagały także nowych przepisów w zakresie ochrony praw pasażerów, tak aby zapewnić właściwą ich ochronę i uczciwe rozłożenie odpowiedzialności odszkodowawczej na poszczególne podmioty łańcucha przewozowego (Komisja Europejska, 2011, s. 7).

Kolejnym sposobem odciążenia przede wszystkim przewozów na średnie i duże odległości jest rozwój portów morskich państw członkowskich Unii Europejskiej, tak aby możliwym był szybki, sprawny i tani przewóz towarowy pomiędzy tymi portami. Natomiast dopiero na ostatnim etapie dostawa towarów do odbiorców następowałaby poprzez nowe rozbudowane połączenia drogowe i kolejowe z morskimi portami lokalnymi (Komisja Europejska, 2011, s. 8).

Ogromne wyzwania będą stały przed państwami członkowskimi w związku ze starzeniem się społeczeństwa. Będzie to przede wszystkim wymagało rozwój transportu publicznego właściwie dostosowanego do potrzeb tych osób. Dlatego też koniecznym jest zapewnienie wysokiej jakości i niezawodności tego rodzaju usług transportowych. Zgodnie z założeniami KE ma to nastąpić przede wszystkim poprzez: dostosowanie do potrzeb pasażerów rozkładów jazdy, właściwy komfort podróży oraz integrację transportu publicznego z innymi środkami transportu. Niemniej istotnym będzie zapewnienie właściwej informacji o rozkładzie jazdy w czasie rzeczywistym oraz o połączeniach alternatywnych istniejących na danych trasach w danym momencie (Komisja Europejska, 2011, s. 14).

Jak już przedstawiono Komisja Europejska podejmuje wiele działań na rzecz zwiększenia mobilności w ramach Unii Europejskiej. Jednakże jednocześnie zauważa, iż nikomu nie można narzucać zwiększenia jego osobistej mobilności. Dlatego też w ocenie Komisji właściwym rozwiązaniem zachęcającym do korzystania ze środków zwiększających mobilność, będzie upowszechnianie informacji dotyczących różnych środków transportu, możliwych połączeń, a przede wszystkim korzyści płynących z bardziej efektywnego wykorzystywania połączeń multimodalnych. Szczególne wyzwania w tym zakresie będą leżały przed dużymi miastami. Komisja uznaje, iż miasta powyżej pewnej ilości mieszkańców powinny przygotować plany mobilności miejskiej, które to w sposób kompleksowy umożliwiałyby zaplanowanie działań koniecznych do realizacji w perspektywie długookresowej, tak aby zwiększyć przepustowość miejskiej sieci komunikacyjnej (Komisja Europejska, 2011, s. 15).

Oddzielną kwestią podejmowaną przez UE w ramach poprawy mobilności towarów jest rozwój rozwiązań logistycznych w Europie. Oczywiście sprawna logistyka

wpływa nie tylko na zwiększanie mobilności, ale także ochronę środowiska, czy zmniejszenie kongestii. Jednak z perspektywy UE to właśnie zwiększanie mobilności, m.in. poprzez rozwijanie połączeń multimodalnych, jest głównym zadaniem dla logistyki (Komisja Europejska, 2006a, s. 2–4; Komisja Europejska, 2007a, s. 2). Jednym z najważniejszych projektów podejmowanych w ramach tej tematyki jest koncepcja e-Freight, czyli systemu elektronicznego transportu towarowego, która to opiera się na „wizji pozbawionego postaci fizycznej, elektronicznego obiegu informacji, który pozwala na elektroniczne śledzenie fizycznego przepływu towarów za pomocą systemów teleinformatycznych”. Umożliwiłoby to pełną identyfikację towarów podczas ich przewozu różnymi rodzajami transportu, warunkiem podstawowym jest jednak rozbudowa narzędzi identyfikacji i lokalizacji środków transportu. Wdrażanie „inteligentnych” systemów transportowych w praktyce najtrudniej przebiega w transporcie drogowym. W działaniach proponowanych przez Unię Europejską w zakresie poprawy rozwiązań logistycznych ogromną rolę do odegrania posiadają przedsiębiorstwa operujące w tym sektorze. To właśnie ich doświadczenia, dobre praktyki i dostrzegane niedogodności są podstawą planowanych przez KE działań (Komisja Europejska, 2006a, s. 2–5).

Konkurencja w polityce transportowej. Aspekty wewnętrzne i zewnętrzne

W przypadku sektora transportu morskiego Komisja Europejska ma świadomość nierównowagi w konkurencji na rynku globalnym. Dlatego też w ocenie Komisji Europejskiej przede wszystkim należy zadbać o tożsame warunki konkurencji w tym sektorze we współpracy z organizacjami międzynarodowymi, tak aby stworzyć globalne przepisy dotyczące: bezpieczeństwa, ochrony środowiska i warunków pracy oraz zapewnić ich pełne zastosowanie przez wszystkich działających na rynku transportu. Tylko w ten sposób przedsiębiorstwa europejskie będą w stanie utrzymać się na tym rynku, a więc jeśli także inne podmioty zostaną zobowiązane do stosowania równie restrykcyjnych norm prawnych dotyczących działalności transportowej (Komisja Europejska, 2011, s. 8).

Już od wielu lat Komisja Europejska stoi na stanowisku, iż transport kolejowy powinien być głównym środkiem transportu zarówno towarów, jak i pasażerów na średnie, a w zasadniczej części także na duże odległości. Jednocześnie KE dostrzega znaczną nieatrakcyjność tego środka transportu dla podmiotów działających w sferze gospodarczej i pasażerów. Przede wszystkim jest to wynikiem dużej czasochłonności tego środka transportu. Dlatego też koniecznym jest pilne dokonanie inwestycji infrastrukturalnych, które umożliwią zwiększenie szybkości przewozu towarów i pasażerów, a w konsekwencji uczynią ten środek transportu bardziej atrakcyjnym dla użytkowników (Komisja Europejska, 2011, s. 12).

Jednocześnie należy pamiętać, iż celem horyzontalnym dotyczącym całej polityki transportowej Unii Europejskiej jest budowa jednolitego europejskiego obszaru transportowego. Komisja Europejska uznaje, że najwięcej wąskich gardeł jest obecnie w ramach sektora transportu kolejowego. Dlatego też w celu pełnego urzeczywistnienia tego projektu konieczna jest m.in. egzekucja przepisów i uregulowań prawnych, tak aby ułatwić wejście poszczególnym przedsiębiorcom sektora kolejowego na krajowe rynki kolejowe (Komisja Europejska, 2011, s. 12).

Zmniejszenie kongestii w transporcie

Kolejnym ważnym problemem polityki transportowej, który – zważywszy na zwiększanie się ilości środków transportu na unijnych drogach i innych arteriach – będzie nadal wzrastał, jest problem zatorów. Szacuje się, iż koszty kongestii w państwach członkowskich wyniosły w 2010 roku 1% PKB państw członkowskich, w przypadku niepodjęcia jakichkolwiek działań, a przy wskazanym założeniu zwiększania się liczby użytkowników dróg i innych arterii, koszty te do 2030 roku wzrosłyby o 50%, a więc do 1,5% PKB państw członkowskich (Komisja Europejska, 2001, s. 6–8; Komisja Europejska, 2008, s. 2). Jedną z najważniejszych koncepcją – walki z zatorami – ma być stworzenie „sieci bazowej”, to jest „korytarzy pozwalających na wydajny niskoemisyjny transport dużych skonsolidowanych ilości towarów i pasażerów dzięki szerokiemu zastosowaniu bardziej wydajnych środków multimodalnych oraz bardziej zaawansowanych technologicznie” (Komisja Europejska, 2011, s. 7).

Unia Europejska dostrzega ważny, nadal istniejący problem, odnoszący się do znaczącej dysproporcji w rozwoju infrastruktury transportowej, jaka istnieje pomiędzy wschodnią a zachodnią częścią Europy (Komisja Europejska, 2011, s. 15). Jest to istotna konstatacja w kontekście pojawiających się zapowiedzi ograniczenia w kolejnych wieloletnich ramach finansowych środków pieniężnych przeznaczonych na finansowanie rozbudowy infrastruktury w państwach, które przystąpiły do Unii Europejskiej po 2004 roku. Oczywiście świadomość ta występująca przede wszystkim u osób zajmujących się transportem w instytucjach UE nie oznacza, że w przyszłości wysokość dofinansowania zostanie utrzymana na dotychczasowym poziomie. Jednakże nie można nie doceniać faktu, iż także urzędnicy unijni odpowiedzialni za kształtowanie polityki transportowej dostrzegają ten ważny z polskiej perspektywy problem.

Szacunki Komisji Europejskiej wskazują, że na rozwój infrastruktury transportowej w latach 2010–2030 potrzeba przeznaczyć ponad 1,5 biliona euro, tak aby zrealizować zakładane cele. Dlatego koniecznym jest efektywne połączenie środków finansowych dostępnych z budżetu Unii Europejskiej i budżetów państw członkowskich oraz stworzenie zachęt do zaangażowania sektora prywatnego w rozbudowę infrastruktury transportowej, tak aby przynajmniej w części odciążyć organa publiczne od ponoszenia nakładów na rozwój infrastruktury transportowej (Komisja Europejska, 2009, s. 4–10).

Znaczenie kosztów zewnętrznych w polityce transportowej Unii Europejskiej

Ważnym elementem strategii transportowej Unii Europejskiej jest założenie o potrzebie ponoszenia przez użytkowników sieci transportowej pełnych kosztów jej funkcjonowania. Dotyczy to przede wszystkim pełnego wdrożenia dwóch zasad: „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”. Bez wątpienia takie działanie doprowadzi to do wzrostu kosztów transportu dla wszystkich użytkowników. Jednakże jednocześnie Unia Europejska dostrzega nieodzowność pewnego udziału środków publicznych w finansowaniu transportu (Komisja Europejska, 2011, s. 17). Można przypuszczać, iż proponowana zasada w mniejszym stopniu stosowana będzie do transportu publicznego. Ewentualne obciążenie użytkownika transportu publicznego pełnymi kosztami

jego funkcjonowania najprawdopodobniej doprowadziłoby do efektów sprzecznych z podstawowymi założeniami polityki transportowej Unii Europejskiej, przede wszystkim na obszarach wysoko zurbanizowanych. Pełne obciążenie pasażerów kosztami funkcjonowania transportu publicznego doprowadziłoby do poszukiwania alternatywnych środków transportowych, czyli w praktyce prywatnych samochodów osobowych, co doprowadziłoby do zwiększenia zatorów, zanieczyszczenia powietrza oraz większej emisji hałasu dla mieszkańców miast.

Wprowadzenie opłat drogowych dla samochodów osobowych jest z jednej strony sposobem na zwiększenie dochodów publicznych, a z drugiej strony na ograniczanie ruchu w obszarach miejskich. W perspektywie długookresowej zakłada się, iż opłaty będą w pełni pokrywały wszelkie koszty związane z wykorzystaniem środków transportu i infrastruktury transportowej oraz rekompensowały negatywne efekty będące skutkiem korzystania z różnego rodzaju pojazdów (Komisja Europejska, 2011, s. 17).

Poświęcenie tak znacznej uwagi transportowi miejskiemu wynika z ogromnego znaczenia ośrodków miejskich dla gospodarek poszczególnych państw członkowskich, jak i życia ich obywateli. Zgodnie z danymi z 2007 roku 72% ogółu mieszkańców Unii Europejskiej zamieszkiwało w miastach i aż 85% PKB całej Unii Europejskiej było w nich wytwarzanych (Komisja Europejska, 2007b, s. 3–4; Komisja Europejska, 2009a, s. 2). Miasta odgrywają także bardzo ważną rolę z perspektywy całej polityki transportowej, gdyż większość podróży czy przewozów ładunków rozpoczyna się i kończy w miastach. Tym bardziej jeszcze wzrasta znaczenie właściwej polityki transportowej na obszarach miast, gdyż to właśnie w ramach tej polityki towary i pasażerowie odbywają największą liczbę podróży na ostatnim odcinku (tak zwane *last mile*). Kolejne wyzwanie dla miejskiej polityki transportowej związane jest ze wzrastającą urbanizacją miast, co przekłada się z jednej strony na większą liczbę użytkowników komunikacji miejskiej, a z drugiej strony większą powierzchnię, którą ów transport publiczny musi obejmować (Komisja Europejska, 2009a, s. 2).

Ów brak uwzględnienia pełnych kosztów zewnętrznych w poszczególnych gałęziach transportu skutkuje nierównomiernym wykorzystywaniem poszczególnych środków transportu, co związane jest z różnym popytem rynkowym na usługi transportowe. Owa nierównowaga wynika zasadniczo z braku uwzględnienia w cenach usług transportowych kosztów zewnętrznych świadczenia tych usług, co przekłada się na większą atrakcyjność ekonomiczną jednych kosztem drugich. Dlatego też niezbędnym jest wprowadzenie urealnienia cen usług transportowych po to, aby środkami ekonomicznymi zachęcić społeczeństwo do wyboru zachowań powodujących niższe koszty, co sprowadza się najczęściej do wyboru bardziej ekologicznych środków transportu. 1% PKB państw członkowskich kongestie wyniosły w 2010 roku 1 procent PKB państw członkowskich (Komisja Europejska, 2001, s. 6–8; Komisja Europejska, 2008, s. 2). Komisja Europejska już podjęła pewne inicjatywy w zakresie internalizacji kosztów transportu ciężarowego oraz transportu lotniczego, jednocześnie zważywszy na zasady pomocniczości, nie mogąc samodzielnie proponować rozwiązań prawnych, zachęca państwa członkowskie do samodzielnych decyzji w zakresie obciążenia zewnętrznymi kosztami także transportu prywatnego. Szczególnie z tej perspektywy istotnym jest transport drogowy, gdyż to właśnie na ten sektor przypada najwięcej kosztów zew-

nętrznym, które nie znajdują swojego odzwierciedlenia w opłatach pobieranych za korzystanie z dróg (Komisja Europejska, 2008 s. 7–8).

Na koniec analizy problematyki internalizacji kosztów zewnętrznych warto także wskazać na inicjatywy Komisji dotyczące reformy systemu poboru opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej. Pierwszy etap jest obecnie w wielu państwach praktycznie zakończony dzięki wprowadzeniu elektronicznego systemu poboru opłat, bez konieczności dokonywania opłat gotówkowych na bramkach rozmieszczonych na sieci drogowej. Drugim krokiem, proponowanym na przyszłość, jest ujednoczenie elektronicznego systemu poboru opłat dla całej UE, tak aby kierowcy podróżujący po całej UE nie musieli w każdym państwie instalować nowego urządzenia poboru opłat (Komisja Europejska, 2006b, s. 10).

Podsumowanie

Prezentowane założenia i proponowane działania przez Unię Europejską mają na celu dostosowanie zdolności sektora transportu do wymagań gospodarki i społeczeństwa Unii Europejskiej. Są to różnorodne działania motywowane niekiedy wręcz przeciwstawnymi potrzebami. Komisja Europejska w swoich propozycjach stara się poszukiwać efektywność projektów godzących owe sprzeczne interesy. Ambitne cele, postawione przez KE, mogą zostać zrealizowane, ale tylko pod warunkiem szybkiego przygotowania konkretnych rozwiązań a przede wszystkim zabezpieczenia źródeł finansowania.

Realizacja określonych celów możliwa będzie tylko w przypadku zastosowania nowoczesnych technologii dlatego też Unia Europejska w ramach programów finansowanych ze swoich środków kładzie już obecnie ogromny nacisk, i tak też ma być w przyszłości, na finansowanie przedsięwzięć innowacyjnych odnoszących się do dziedziny transportu (Komisja Europejska, 2011, s. 14). Jest to podstawowy warunek podejmowania jakichkolwiek inwestycji. Obecnie w okresie kryzysu gospodarczego państwa mają zdecydowane problemy z przeznaczaniem pieniędzy na inwestycje. Dodatkowo z punktu widzenia Polski, co już wskazano, w przyszłości zmniejszą się środki na inwestycje infrastrukturalne przekazywane przez Unię Europejską. Najbliższa dekada dla Polski będzie kluczowa pod kątem nadrobienia zaległości w budowaniu infrastruktury transportowej w stosunku do państw dawnej „piętnastki”. Dlatego bardzo uważnie polscy decydenci powinni obserwować propozycje Komisji Europejskiej i partycypować w implementacji kolejnych rozwiązań.

Zaprezentowane założenia planowane i realizowane obecnie w ramach polityki transportowej UE świadczą o bardzo szerokim spektrum zainteresowań ze strony decydentów unijnych różnorodnymi problemami odnoszącymi się do tej bardzo ważnej dziedziny gospodarki państw członkowskich. Oprócz analizowanych powyżej założeń cała polityka transportowa Unii Europejskiej zasadza się na przekonaniu o konieczności podniesienia konkurencyjności sektora transportu Unii w sferze globalnej. Jednakże nawet sama Komisja Europejska zdaje sobie sprawę z istnienia swoistych sprzeczności pomiędzy celami, jakie zostały określone dla polityki transportowej wskazanymi powyżej, a kwestią konkurencyjności tej dziedziny gospodarki Unii Europejskiej. Bez

wątpienia standardy w zakresie przepisów: prawa pracy, bezpieczeństwa transportu, ochrony środowiska itp., które Unia stara się promować należy oceniać jak najbardziej pozytywnie. Jednocześnie jednak swoistą naiwnością jest przekonanie, iż także inne państwa bez żadnych zastrzeżeń będą wprowadzać w swoje porządki prawne tak wysokie standardy. Tym samym wymagania nakładane na przedsiębiorstwa w sektorze transportu przez Unię Europejską będą utrudniać ich konkurencję na globalnym rynku, ze względu na znacznie wyższe koszty działalności w stosunku do ich globalnych konkurentów.

Po wtóre, należy zwrócić uwagę, iż propozycje prezentowane przez Komisję są tylko założeniami. Na obecnym etapie niekiedy brak jest jeszcze konkretnych planów realizacji określonych inwestycji, które umożliwiłyby osiągnięcie celów zakładanych przez Unię Europejską. Tym samym, to co należy monitorować w najbliższych latach, to efektywność wdrażania proponowanych pomysłów.

Bibliografia

- Komisja Europejska (2001), *White Paper: European transport policy for 2010: time to decide*, Brussels, 12.9.2001, COM(2001)370 final.
- Komisja Europejska (2006a), *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Logistyka transportu towarowego w Europie – klucz do zrównoważonej mobilności*, Bruksela, dnia 28.6.2006, KOM(2006) 336 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2006b), *Polityka transportu drogowego. Drogi publiczne w Europie*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2006.
- Komisja Europejska (2007a), *Komunikat Komisji, Plan działań na rzecz logistyki transportu towarowego*, Bruksela, dnia 18.10.2007, KOM(2007) 607 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2007b), *Zielona Księga: W kierunku nowej kultury mobilności w mieście*, Bruksela, dnia 25.9.2007, KOM(2007) 551 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2008), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Ekologiczny transport*, Bruksela, dnia 8.7.2008, KOM(2008) 433 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2009a), *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Plan działania na rzecz mobilności w miastach*, Bruksela, dnia 30.9.2009, KOM(2009) 490 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2009b), *Zielona Księga, TEN-T: Przegląd polityki. W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej*, Bruksela, dnia 4.2.2009, KOM(2009) 44 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2011), *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela, dnia 28.3.2011, KOM(2011) 144 wersja ostateczna.
- Parlament Europejski (2010), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2010 roku sprawie zrównoważonej przyszłości transportu (2011/C 351 E/03)*.
- Woroniuik C., Marinovna M., Zunder T., Mortimer P. (2013), *Time series analysis of rail freight services by the private sector in Europe*, „Transport Policy”, Issue 25.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza uwarunkowań, wyzwań i strategii polityki transportowej Unii Europejskiej na najbliższe lata w powiązaniu z prezentacją inicjatyw podejmowanych najczęściej przez Komisję Europejską w ostatnich latach w ramach tejże polityki sektorowej Unii Europejskiej. W artykule następuje prezentacja zmian zachodzących w założeniach polityki transportowej odnoszących się przede wszystkim do ukierunkowania działań UE na rozwiązywanie problemów horyzontalnych sektora transportu, przy jednoczesnym odchodzeniu tylko i wyłącznie od rozpatrywania problemów konkretnych środków transportu. Do głównych wyzwań polityki transportowej UE należy zaliczyć m.in.: zmniejszenie negatywnego wpływu sektora transportu na środowisko naturalne, zmniejszenie kongestii, rozbudowę infrastruktury multimodalnej oraz pełną internalizację kosztów zewnętrznych transportu.

Summary

The assumptions of the European Union's transportation policy in the 21st century. Conditions, challenges, operating strategies

The objective of this paper is to analyze the conditions, challenges and strategy of the European Union's transportation policy in the years to come in relation to the initiatives the European Commission has recently undertaken within this sector policy of the European Union. The paper presents the transformations that have taken place as regards the assumptions of the transportation policy, mainly in terms of EU activities aimed at resolving the horizontal problems of the transportation sector while departing from focusing solely on the problems of concrete means of transportation. The following can be considered the main challenges faced by EU transportation policy: reducing the negative impact of transportation on the natural environment, reducing congestion, expanding multimodal infrastructure and full internalization of external costs of transport.