

Elżbieta Załoga

Polityczna wizja rozwoju rynku usług transportowych Unii Europejskiej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 60, 498-506

2010

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.

ELŻBIETA ZAŁOGA

POLITYCZNA WIZJA ROZWOJU RYNKU USŁUG TRANSPORTOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Współcześnie już nikogo nie trzeba przekonywać, że transport należy do najistotniejszych czynników rozwoju gospodarczego i społecznego. Należy natomiast nadal zwracać uwagę, że jest to obszar gospodarowania bardzo wymagający, zarówno w zakresie inwestycji publicznych, jak i publicznej odpowiedzialności.

Formuła wspólnej polityki dla transportu obowiązywała we Wspólnocie Europejskiej od 1958 r. Podtrzymał ją również traktat lizboński, zwany Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 90–100), który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. W obszar obowiązującej wspólnej polityki transportowej wpisano gałęzie transportu lądowego (transport samochodowy, kolejowy i wodno-śródlądowy) oraz przyjęto, że transport morski i lotniczy może być również włączony w zakres regulacji unijnej.

Szczegółowe zapisy obowiązującego Traktatu (art. 91) ujęły w ramy wspólnej polityki transportowej: reguły odnoszące się do transportu międzynarodowego, warunki dostępu do rynku kabotażowego, środki poprawiające bezpieczeństwo transportu, a także wszelkie inne potrzebne przepisy. W przyjętym przez traktat lizboński podziale kompetencji transport i sieci transeuropejskie (w tym TEN-T) włączono do obszarów kompetencji dzielonej między UE i jej państwa członkowskie (nie podlegają więc one wyłącznej kompetencji Unii, jak ma to miejsce w przypadku np. wspólnej polityki handlowej czy reguł konkurencji).

KSZTAŁTOWANIE WSPÓLNEGO RYNKU USŁUG TRANSPORTOWYCH UE¹

Transport warunkuje funkcjonowanie wspólnego rynku. Ta ważna funkcja sprawia, że przez ostatnie dwie dekady do podstawowych celów wspólnej polityki

¹ Przy wykorzystaniu: E. Załoga: *Wspólny rynek usług transportowych Unii Europejskiej – oczekiwania i efekty*. W: *Transport a Unia Europejska. Polski transport w europejskiej perspektywie*. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 101 – 105.

transportowej UE należały: liberalizacja rynku usług transportowych, rozwój inwestycji infrastrukturalnych i poprawa jakości usług.

Budowa wspólnego rynku usług transportowych WE jest procesem długotrwałym i praktycznie nadal nie zakończonym. Początek tego procesu wyznaczył dokument Komisji EWG z 1961 r. o głównych kierunkach polityki transportowej (znany pod nazwą Memorandum Schausa), który za najważniejsze cele polityczne w tamtym okresie uznał: wyeliminowanie wszelkich barier uniemożliwiających utworzenie jednolitego wspólnego rynku (likwidacja różnic w narodowych systemach transportowych), zapewnienie swobody przepływu usług na terenie Wspólnoty (stworzenie warunków do konkurencji) oraz zagwarantowanie w ramach ugrupowania wspólnej organizacji transportu.

Osiągnięcie tych celów w tamtym okresie okazało się mało realne. Istotną przeszkodą w tworzeniu wspólnego rynku była zróżnicowana polityka krajów członkowskich Wspólnoty wobec kolei oraz różne podejście do tak zwanego obowiązku służby publicznej.

Osiągnięciem pierwszej dekady wspólnej polityki transportowej było podjęcie działań w celu harmonizacji zasad działania na rynku przewoźników samochodowych.

Przygotowaniem do pierwszego rozszerzenia Wspólnot w 1973 r. (akcesja Danii, Wielkiej Brytanii i Irlandii) był dokument pt. *Rozwój wspólnej polityki transportowej*, w którym określono nowe kierunki polityki transportowej ugrupowania. Za działania pierwszoplanowe uznano:

- a) rozwój optymalnej sieci transportowej,
- b) stworzenie systemu rozliczania kosztów za korzystanie z infrastruktury transportu,
- c) zdefiniowanie roli kolei w przyszłym systemie transportowym oraz rozwiązanie problemu finansowania kolei,
- d) rozwój rynku transportu lądowego.

Postęp w realizacji dwóch pierwszych z wymienionych celów nie był satysfakcjonujący. Natomiast jako sukces tego okresu można uznać wprowadzenie regulacji ujednoczających warunki dostępu do rynku przewoźników samochodowych.

Kolejny etap wspólnej polityki transportowej Wspólnot odznaczał się bardziej pragmatycznym podejściem, koniecznym nie tylko z powodu braku oczekiwanego postępu w osiąganiu celów politycznych ugrupowania, ale także w związku z planowanym trzecim rozszerzeniem Wspólnot w 1986 r. (akcesja Hiszpanii i Portugalii). Kierunki polityki określono w dokumencie pt. *Ku wspólnej polityce transportowej – transport lądowy* z 1983 r., a szczegółowy plan działania zaprezentowano w pierwszej Białej Księdze transportowej pt. *O zakończeniu tworzenia rynku wewnętrznego* z 1985 r.

Bardzo istotnym wsparciem dla tych działań był *Jednolity Akt Europejski* – traktat z 1986 r., który założył, że od 1993 r. WE będzie funkcjonować, opierając się na wspólnym rynku usług transportowych. W praktyce zakończenie tego etapu integracji w zakresie rynku usług transportowych zajęło dużo więcej czasu.

O kształcie polityki transportowej UE ostatniej dekady ubiegłego wieku zdecydowała konieczność rozwiązania problemów globalnych w zakresie ochrony środowiska oraz problemów rynku transportowego Wspólnoty przygotowującej się do kolejnego rozszerzenia (akcesja Szwecji, Finlandii i Austrii w 1995 r.). Wyrazem tej polityki w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku były dwie Białe Księgi: O *przyszłym rozwoju wspólnej polityki transportowej* z 1992 r. oraz *O wzroście, konkurencyjności i zatrudnieniu* z 1993 r. Efektem dążenia do wyrównania warunków konkurencji na rynku usług transportowych Wspólnoty oraz osiągnięcia stanu zrównoważonego transportu była Biała Księga z 1998 r. pt. *Sprawiedliwa odpłatność za korzystanie z infrastruktury: założenia dla wspólnego systemu opłat za infrastrukturę transportu w UE*. Dokument ten został poprzedzony Zieloną Księgą z 1995 r. pt. *W kierunku sprawiedliwych i efektywnych cen w transporcie*. Wymienione dokumenty wskazywały na nowy obszar zainteresowania UE – internalizację kosztów zewnętrznych transportu jako sposób na dochodzenie do stanu zrównoważonego transportu.

Efektem polityki transportowej ostatniej dekady XX w. była dalsza liberalizacja rynku przewozów samochodowych, podjęcie działań w zakresie wyrównywania warunków konkurencji międzygałęziowej i wewnątrzgałęziowej w transporcie, stworzenie podstaw do rynkowej orientacji przedsiębiorstw kolejowych i deregulacji rynku usług kolejowych.

Politykę transportową UE na pierwsze dziesięciolecie XXI w. wyznaczyła Biała Księga z 2001 r. pt. *Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji*. Głównym jej wyzwaniem był zrównoważony rozwój jako megatrend. Jednym z podstawowych celów tej polityki było osiągnięcie zmian w podziale gałęziowym rynku (osłabienie dominacji transportu samochodowego) poprzez m.in. regulowaną konkurencję oraz integrowanie gałęzi transportu. Ważnym celem tej polityki było także eliminowanie wąskich gardeł w przemieszczaniu osób i ładunków, zapewnienie spójności sieci transportowych (doskonalenie koncepcji sieci TEN-T), promocja intermodalności, ograniczenie poziomu kosztów zewnętrznych transportu, poprawa bezpieczeństwa transportu, racjonalizacja transportu miejskiego, a także umieszczenie użytkowników w centrum uwagi polityki transportowej (konieczność poprawy jakości usług, dostępu do informacji itp.).

Ocena założeń obowiązującej do końca 2010 r. polityki transportowej UE, przeprowadzona w trybie publicznej konsultacji w 2005 r., skłoniła Komisję

Europejską do weryfikacji pierwotnych założeń tej polityki. Konsultacja wskazała na ważne następstwa rynkowe obowiązującej polityki, a mianowicie²:

1. Podważono zasadność dalszego promowania idei rozdzielania wzrostu gospodarczego i wzrostu przewozów (koncepcja znana w literaturze pod nazwą *decoupling*), która w istocie miała doprowadzić do racjonalizacji przewozów i ograniczania mobilności. Uznano mobilność za bardzo ważny czynnik wspierający wzrost gospodarczy i zatrudnienie, czyli de facto czynnik służący realizacji ogólnych celów strategicznych UE. Zauważono potrzebę promowania idei rozdzielania, ale już w innym odniesieniu, to jest rozdzielania wzrostu gospodarczego i wzrostu negatywnych aspektów działalności transportowej.
2. Generalnie akceptowana jest w środowisku idea zrównoważonego rozwoju w zakresie ograniczania kosztów zewnętrznych transportu. Jednakże za mało realną lub wręcz nierealną uznano politykę przesunięć gałęziowych w transporcie (skierowanie popytu do transportu kolejowego i wodnego) i osiągnięcie zakładanej w Białej Księdze struktury gałęziowej rynku.
3. Funkcjonowanie rynku usług transportowych nie spełnia oczekiwań jego uczestników, zwłaszcza reprezentujących stronę podażową rynku. Dlatego pojawiło się wiele postulatów o charakterze ogólnym (np. postulat poprawy istniejącego zakresu regulacji, ograniczenia ingerencji polityki do przypadków wynikających z zakłócenia działania mechanizmu rynkowego, liberalizacji usług portowych, kolejowych, włączenia istniejących konwencji międzynarodowych dotyczących transportu w ramy prawne UE, poprawy warunków pracy w transporcie) oraz szczegółowym, wyrażających interesy poszczególnych gałęzi transportu (np. postulat wsparcia finansowego dla portów lotniczych, morskich, usunięcia barier kapitałowych i administracyjnych w zakresie wejścia na rynek w transporcie wodnym śródlądowym, wdrożenia polityki opłat za infrastrukturę kolejową, harmonizacji praw jazdy, zasad ruchu drogowego, dopuszczalnych nacisków na oś pojazdu, okresowych ograniczeń ruchu itp.). Szeroko komentowany był postęp w rozwoju infrastruktury transportu. Postulaty dotyczyły wielu kwestii, w tym m.in. zapewnienia źródeł finansowania infrastruktury (także w długim okresie), przyśpieszenia realizacji TEN-T (zwłaszcza brakujących odcinków), modernizacji istniejących dróg, a także ich wyposażenia. Bardzo istotnym elementem oceny polityki transportowej UE stały się ograniczenia wspólnego rynku w obszarze logistyki.
4. Zagadnienia transportu pasażerskiego, zwłaszcza miejskiego nie znalazły dotychczas właściwego miejsca w polityce transportowej UE. Rozwiązania wymagają takie problemy jak: finansowanie inwestycji transportu miejskiego,

² Opracowan na podstawie: Report on the public consultation on the Transport White Paper. EC, Brussels 2006.

- kongestia i skażenie środowiska, dostępność transportu dla osób niepełnosprawnych, wykorzystanie środków transportu do rekreacji, interoperacyjność systemów informacji i rezerwacji czy promocja alternatywnych środków transportu (rowerów i motocykli).
5. Uczestnicy konsultacji dużo uwagi poświęcili polityce socjalnej w transporcie. Związki zawodowe wyraziły niepokój z powodu ograniczania miejsc pracy w transporcie kolejowym oraz pogarszających się ogólnych warunków pracy w transporcie. Zwrócono także uwagę na zjawisko dumpingu socjalnego.
 6. Innowacje i postęp naukowo-techniczny uznano za ważny czynnik wzrostu bezpieczeństwa infrastruktury i środków transportu oraz rozwoju koncepcji logistycznych.
 7. Uczestnicy konsultacji zauważali także kontekst światowy działalności transportowej. Uznano, że postęp w globalizacji i rozwój wymiany międzynarodowej wymaga większej obecności UE w organizacjach międzynarodowych.

Jak można zauważyć, oceny i postulaty dotyczą bardzo szerokiego spectrum zagadnień. Ogólnie zauważa się akceptację polityki liberalizacji rynku i deregulacji, ale w sprzeczności z tą oceną jest wiele postulatów w zakresie modyfikacji wspólnego rynku usług transportowych.

Na podstawie przedstawionych wyżej wyników konsultacji Komisja Europejska w połowie 2006 r. przedstawiła nowy kontekst europejskiej polityki transportowej do 2010 r.³ (tzw. redefinicja polityki), podkreśliła jednak wyraźnie, że główne cele określone w Białej Księdze z 2001 r. są nadal aktualne.

Przejawem nowego podejścia było założenie rozwoju narzędzi polityki transportowej (bardziej elastycznych i o szerszym zakresie) oraz przekonanie KE o potrzebie kompleksowego, całościowego podejścia do polityki transportowej, to jest konieczności podejmowania wzajemnie uzupełniających się działań na krajowym, regionalnym i lokalnym szczeblu administracji państwowej oraz dialogu ze społeczeństwem, z interesariuszami transportu.

Kryzys gospodarczy lat 2008–2009 stał się główną przeszkodą w ocenie rynkowych następstw realizowanej w mijającej dekadzie wspólnej polityki transportowej UE. Ale nie zmienił on ogólnego przekonania, że budowanie wspólnego rynku jest długotrwałym procesem wymagającym zaangażowania wszystkich krajów. Okazuje się, że wiele krajów członkowskich nie wdraża prawa unijnego lub czyni to z dużym opóźnieniem. Pierwszy pakiet kolejowy, który miał ożywić kolej i jej aktywność rynkową, a więc przyczynić się do zmiany struktury gałęziowej rynku, nie został dotychczas wdrożony w pełni przez 13 krajów, choć termin wyznaczony był na marzec 2003 r. Takich przykładów jest wiele.

³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Keep Europe moving- sustainable mobility for our continent. Mid- term review of the European Commission's 2001 White Paper. Brussels, 22.06. 2006. COM(2006)314 final

NOWA POLITYKA TRANSPORTOWA UE⁴

W 2009 r. KE podjęła przygotowania do określenia ram polityki transportowej UE na lata 2011–2020. Ówczesny komisarz ds. transportu A. Tajani dostrzegał poważne problemy. Powiedział: „Obecnie transport stoi na rozdrożu”. Towarzyszyło temu przekonanie, że radykalizacja programów redukcji emisji gazów cieplarnianych, wzrost cen ropy naftowej, trudne do zaakceptowania zjawisko kongestii czy spadek w ostatnim okresie popytu i produkcji, wywołują konieczność „przemiany systemu transportowego”.

Kreśląc wizję przyszłej polityki transportowej, KE rozpatrywała dłuższą perspektywę, obejmującą 50 lat. To pozwoliło wyróżnić następujące ogólne uwarunkowania nowej polityki:

- a) postępujący proces starzenia się społeczeństwa;
- b) wzrost migracji oraz ogólnej mobilności społeczeństwa;
- c) potrzeba realizacji zobowiązań z tytułu przyjętych przez UE pakietów klimatyczno-energetycznych;
- d) wzrastający niedobór paliw kopalnych oraz wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych;
- e) postępująca urbanizacja (procent ludności zamieszkującej obszary miejskie wzrośnie z 72% w 2007 r. do 84% w 2050 r.);
- f) skutki globalizacji (wzrost handlu zagranicznego UE poza obszar wspólnego rynku, trendy demograficzne w świecie, zwiększenie liczby samochodów osobowych w świecie z ok. 700 mln w 2009 do ponad 3 mld w 2050 r. itp.).

W świetle przedstawionych uwarunkowań wstępne założenia wspólnej polityki transportowej UE na lata 2011–2020, przyjęte w dokumencie pt. *Zrównoważona przyszłość transportu. W kierunku systemu transportowego zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi* z czerwca 2009 r. obejmują następujące cele:

1. Transport wysokiej jakości zapewniający ochronę i bezpieczeństwo
 - a) transport ma zapewnić możliwość realizacji pozostałych swobód wspólnego rynku,
 - b) poprawa bezpieczeństwa osobistego, zmniejszenie wypadkowości, ochrona praw pasażerów, poprawa dostępności transportowej regionów, poprawa warunków pracy w transporcie, zapewnienie właściwych rozwiązań transportowych dla osób o ograniczonych możliwościach ruchowych,
 - c) sprzyjanie szerszemu korzystaniu z transportu publicznego, rowerowego i podróży pieszych;

⁴ Opracowano na podstawie: *Zrównoważona przyszłość transportu. W kierunku systemu transportowego zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi*. Komisja Europejska, Luxemburg 2009

2. Dobrze utrzymana i w pełni zintegrowana sieć
 - a) zmniejszenie zjawiska kongestii, emisji zanieczyszczeń i liczby wypadków poprzez optymalizację sieci i zapewnienie jej funkcjonowania jako całości,
 - b) integracja transportu; w przewozach pasażerskich – transportu lotniczego z kolejami dużych prędkości, w przewozach ładunków – inteligentny i zintegrowany system logistyczny;
3. Bardziej zrównoważony i ekologiczny system transportowy
 - a) zmniejszenie zużycia energii ze źródeł nieodnawialnych,
 - b) ograniczanie niepożądanych dla środowiska skutków działalności transportowej w zakresie hałasu, emisji zanieczyszczeń oraz zaboru terenu;
4. Utrzymanie UE w czołówce usług transportowych i technologii
 - a) zastosowanie nowoczesnych technologii w transporcie pasażerskim w celu poprawy jego wygody, bezpieczeństwa, ochrony i zmniejszania negatywnych skutków dla środowiska,
 - b) wykorzystanie „miękkiej infrastruktury” (ITS, ERTMS, SESAR, Galileo) do optymalizacji wykorzystania sieci i poprawy bezpieczeństwa,
 - c) wprowadzenie nowoczesnych technologii w samochodach w celu poprawy komfortu podróży i zmniejszenia poziomu emisji,
 - d) wzmocnienie produktywności gospodarki UE m.in. poprzez utrzymanie wydajnego systemu transportowego i zwiększenie nakładów na badania i rozwój,
 - e) utrzymanie przywództwa Europy w wielu obszarach związanych z transportem (infrastruktura, środki transportu, usługi transportowe, logistyka);
5. Ochrona i rozwój kapitału ludzkiego
 - a) zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego,
 - b) wzrost zdolności przystosowawczej do nowych potrzeb związanych z innowacjami czy nowoczesnymi rynkami,
 - c) poprawa warunków pracy w transporcie;
6. Inteligentne ceny (ujmujące koszty zewnętrzne transportu) jako sygnał dla użytkowników;
7. Planowanie z myślą o transporcie: poprawa dostępności
 - a) wprowadzanie właściwego systemu taryfowego jako czynnika decyzji lokalizacyjnej,
 - b) decyzje o planowaniu przestrzennym lub lokalizacji organów publicznych i przedsiębiorstw powinny uwzględniać konsekwencje wyborów w zakresie możliwości dojazdu klientów i pracowników,
 - c) zwrócenie uwagi na możliwości ograniczania potrzeb transportowych tkwiące w telepracy i innych usługach typu tele.

Przedstawione założenia poddano konsultacji społecznej, zakończonej we wrześniu 2009 r. Staną się one podstawą dla nowej Białej Księgi transportowej, wyznaczającej kierunki polityki UE na najbliższe dziesięciolecie (Biała Księga ma się ukazać pod koniec 2010 r.).

ZAKOŃCZENIE

Komisja Europejska, redefiniując w 2006 r. politykę transportową, de facto zmieniła lub odrzuciła niektóre z dotychczasowych priorytetów. Dotyczy to szczególnie polityki racjonalizacji przewozów (konceptcja decouplingu) oraz osłabienia dominacji transportu samochodowego w zaspokajaniu popytu na przewozy. Pierwsze założenie okazało się błędne, drugie – niemożliwe do spełnienia w warunkach braku alternatywy dla użytkowników transportu samochodowego. Wstępne założenia nowej polityki, przedstawione do konsultacji społecznej w 2009 r., w dalszym ciągu uznają zrównoważony rozwój za priorytet polityki transportowej UE, ale rozumiany jako działanie zapewniające efektywność ekologiczną każdej gałęzi transportu. W innym kontekście rozważane są także zagadnienia socjalne, ochrony i bezpieczeństwa, planowania przestrzennego czy miejsce UE w gospodarce światowej. Bardzo korzystną zmianą jest dążenie w kierunku rozwiązań systemowych.

Rynek usług transportowych UE odczuwa wiele pozytywnych efektów liberalizacji i deregulacji. Doświadczenie wskazuje jednak, że w przypadku transportu i – można sądzić – innych sektorów gospodarczych o charakterze sieciowym i infrastrukturalnym liberalizacja uruchamia potrzebę ponownej regulacji, szczególnie wobec zobowiązań w zakresie ochrony środowiska. Należy także zauważyć, że wraz z rozszerzaniem się UE pojawiają się nowe problemy, które weryfikują politykę liberalizacji rynku i wskazują obszary koniecznej obecności państwa. Jedną z istotnych barier w wykorzystaniu pełnego potencjału rynku wewnętrznego są opóźnienia we wdrażaniu prawa wspólnotowego. To powoduje, że Europa nadal pozostaje rozczłonkowana na oddzielne rynki krajowe. Obecny kryzys gospodarczy i obserwowana pokusa działań protekcjonistycznych niektórych krajów może pogłębić zjawisko dyferencjacji w obszarze wspólnego rynku UE.

SUMMARY

POLITICAL VISION OF THE TRANSPORT SERVICES' MARKET DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION

EC common transport policy has been realized by over 50 years. Basic objective of that policy-creation of common transport market is going to be fully reached. Liberalization and deregulation have contributed to many positive market aspects and developing processes but it has also called for new regulation policy tools. In the paper the opinion on the EU transport policy has been presented as well as issues for new transport policy for perspective 2011–2020.

Translated by Elżbieta Załoga

BIBLIOGRAFIA

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Keep Europe moving-sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European Commission's 2001 White Paper. Brussels, 22.06. 2006. COM(2006)314 final.
2. Report on the public consultation on the Transport White Paper. EC, Brussels 2006.
3. Załoga E.: Wspólny rynek usług transportowych Unii Europejskiej – oczekiwania i efekty. W: Transport a Unia Europejska. Polski transport w europejskiej perspektywie. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006.
4. Zrównoważona przyszłość transportu. W kierunku systemu transportowego zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi. Komisja Europejska, Luxemburg 2009.