

Danuta Miłaszewicz, Bogusław Ostapowicz

Warunki zrównoważonego rozwoju transportu w świetle dokumentów UE

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 24, 103-118

2011

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.

Danuta Miłaszewicz

Bogusław Ostapowicz

Uniwersytet Szczeciński

WARUNKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU TRANSPORTU W ŚWIELE DOKUMENTÓW UE

Streszczenie

Rozwój transportu, który miał miejsce w XX wieku, znacząco przyczynił się do zwiększonego stosowania nieodnawialnych zasobów naturalnych, degradacji środowiska, a tym samym do zmniejszenia dobrobytu obecnych i przyszłych pokoleń. W strategii *Europa 2020*, obowiązującej w UE, jednym z głównych priorytetów jest zrównoważony rozwój, co oznacza wspieranie bardziej skutecznej, ekologicznej i konkurencyjnej gospodarki. Oznacza to również potrzebę włączenia tego priorytetu w ramach wszystkich rodzajów polityki na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym. Dotyczy to także polityki transportowej UE.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie koncepcji rozwoju transportu opisanej w dokumentach Unii Europejskiej, które w dziedzinie polityki transportowej już od wielu lat koncentrują się na rozwiązaniach bardziej niż kiedykolwiek przyjaznych środowisku i związanych z realizacją koncepcji zrównoważonego rozwoju. W pierwszej części artykułu przedstawiono koncepcję zrównoważonego rozwoju, wynikającą z istniejących polityk UE. Druga część prezentuje cele polityki transportowej UE na rzecz zrównoważonego rozwoju europejskiego transportu.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, polityka transportowa.

Wprowadzenie

Szybki i w znacznym stopniu obciążający naturalne środowisko rozwój transportu mający miejsce w ostatnich dziesięcioleciach oraz występujący na przełomie XX i XXI wieku brak równowagi w tej dziedzinie działalności ludzkiej stały się powodem odnoszenia koncepcji zrównoważonego rozwoju także w stosunku do form oraz sposobów mobilności osób i towarów. Ciągły wzrost liczby pojazdów silnikowych oraz ich eksploatacja powodują ograniczenie zasobów naturalnych, w tym przede wszystkim ropy naftowej, a emisje zanieczyszczeń pochodzące ze spalania paliw napędowych w pojazdach silnikowych przyczyniają się do niszczenia ekosystemu i zagrażają ludzkiemu zdrowiu na szczeblu globalnym i lokalnym. Nie mniej ważnymi problemami związanymi z korzystaniem z transportu zmotoryzowanego są wypadki drogowe, szkodliwy dla zdrowia ludzkiego poziom hałasu oraz wzorce zagospodarowania terenu kolidujące z wzorcami osiedlania się i migracji oraz integralnością ekosystemu.

Według najnowszej strategii Unii Europejskiej *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu* działania całego ugrupowania i poszczególnych państw do niego należących powinny polegać w przypadku rozwoju zrównoważonego na wspieraniu gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej¹. W ten sposób możliwość szybkiego, sprawnego i taniego przemieszczania (mobilności) osób i towarów okazuje się najważniejszym elementem wyznaczonego przez UE celu polegającego na połączeniu dynamicznej gospodarki ze spójnością społeczną.

Celem niniejszego opracowania jest analiza koncepcji rozwoju transportu opisanej w dokumentach Unii Europejskiej, które w obszarze polityki transportowej już od wielu lat koncentrują się na rozwiązaniach bardziej niż dotychczas przyjaznych środowisku i związanych z realizacją koncepcji zrównoważonego rozwoju.

¹ *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela marzec 2010, COM(2010) 2020 wersja ostateczna, s. 11.

1. Koncepcja zrównoważonego rozwoju w strategiach UE

Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie jest pomysłem zrodzonym w ramach Unii Europejskiej, chociaż stanowi podstawę jej działań od wielu lat. Już w art. 2 Traktatu Rzymskiego do zadań Wspólnoty Europejskiej zaliczono „harmonijny rozwój”. Dokładne sformułowane pojęcie zrównoważonego rozwoju nastąpiło na III Sesji Zarządzającej Programem Ochrony Środowiska ONZ w 1975 roku. Oficjalne przyjęcie przez polityków różnych państw teorii zrównoważonego rozwoju jako podstawy rozwoju i tworzenia polityk nastąpiło na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku². Owocem szczytu było przyjęcie globalnego programu działań dotyczących ochrony środowiska *Agenda 21*. Przesłanie *Agendy 21* stanowi inspirację dla innych dokumentów Unii Europejskiej, OECD czy prawa krajowego.

W odpowiedzi na *Agendę 21* Unia Europejska przyjęła tzw. Piąty Program ochrony środowiska naturalnego zatytułowany *W stronę zrównoważonego rozwoju*, który obejmował początkowo lata 1993–1997, ale ostatecznie przedłużony został do 2000 roku. W jego ramach za priorytetowe dziedziny uznano: zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, zintegrowane zwalczanie zanieczyszczeń i zapobieganie powstawaniu odpadów, ograniczenie zużycia energii nieodnawialnej, kompleksowe działania na rzecz poprawy środowiska na terenach miejskich, podniesienie poziomu zdrowotności i bezpieczeństwa publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń ze strony przemysłu i instalacji jądrowych itd. W programie tym uwagę poświęcono głównie pięciu sektorom mającym zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarczego, a jednocześnie w sposób istotny wpływającym na środowisko. Za takie sektory uznano: przemysł, energetykę, transport, rolnictwo i turystykę³.

Program ten powstał w czasie, kiedy uświadomiono sobie w pełni uzależnienie trwałego rozwoju gospodarczego od troski i dbałości o środowisko naturalne, co znalazło także swój wyraz w Traktacie z Maastricht. Traktował on

² *Rio Declaration on Environment and Development*, United Nations 1992. Agenda 21 stanowi generalny plan odnoszący się do przyszłości całego globu. Agenda jest wszechstronnym planem działania dla Narodów Zjednoczonych, rządów i grup społecznych w każdym obszarze, w którym człowiek ma wpływ na środowisko. To spis zadań, jakie powinny być podjęte, aby doprowadzić do zrównoważonego rozwoju w kategoriach gospodarczych, społecznych i ekologicznych.

³ Na podstawie informacji ze strony: <http://ec.europa.eu/environment/actionpr.htm> (dostęp 5.07.2011 r.).

wszystkie działania na rzecz środowiska naturalnego jako równorzędne z podstawowym celem Wspólnoty Europejskiej, czyli zapewnieniem jej rozwoju gospodarczego. To podejście zostało potwierdzone i umocnione dzięki Traktatowi Amsterdamskiemu, w wyniku którego do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej wprowadzono nowy artykuł stanowiący, że wymogi ochrony środowiska naturalnego muszą być uwzględniane przy określaniu i realizacji każdej polityki Wspólnoty, w szczególności mającej na celu trwały rozwój.

Zrównoważony rozwój od dawna stanowi jeden z głównych celów polityki unijnej. W roku 2001 w Göteborgu przywódcy UE uzgodnili pierwszą strategię dotyczącą zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z ustaleniami Komisji Brundtland z 1987 roku⁴ strategia ta definiuje zrównoważony rozwój jako zaspokajanie potrzeb obecnego pokolenia w taki sposób, aby przyszłe pokolenia również mogły zaspokajać swoje potrzeby⁵. Stanowi to nadrzędny cel Unii, który od tej pory nadał ton wszystkim jej programom, w tym także Strategii Lizbońskiej, dążącej do stymulowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W roku 2002 podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie uzupełniono ją o dodatkowy trzeci wymiar – ekologiczny.

Najważniejszym celem strategii zrównoważonego rozwoju z 2001 roku miało być zapewnienie kompleksowego i wzajemnie uzupełniającego się, w różnych obszarach polityki UE, przenikania się zagadnień rozwoju gospodarczego i społecznego oraz kwestii ochrony środowiska. Za cztery priorytetowe obszary strategii zrównoważonego rozwoju uznano: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, rozwój transportu, ochronę zdrowia publicznego, gospodarowanie zasobami naturalnymi. Wezwano kraje członkowskie do przygotowania narodowych strategii zrównoważonego rozwoju. W obszarze transportu uznano, że polityka transportowa przyjazna środowisku powinna między innymi promować takie środki transportu, które szanują środowisko, w szczególności zastępować transport drogowy kolejowym, wodnym i publicznym transportem pasażerskim⁶.

⁴ Zob. D. Kiełczewski, *Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związek ze społeczeństwem wiedzy*, w: *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Materiały do studiowania*, red. B. Poskrobko, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2010, s. 15.

⁵ *Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia zrównoważonego rozwoju dla Unii Europejskiej*, Komisja Europejska, Bruksela 15.5.2001, COM(2001) 264 wersja ostateczna.

⁶ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Göteborgu. Wnioski Prezydencji*, „Unia Europejska – Monitor Integracji Europejskiej”, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, s. 106–109 <http://libr.sejm.gov.pl/oidc/images/files/dokumenty/konkluzje/goeteborg200106.pdf> (dostęp 5.07.2011).

W grudniu 2005 roku Komisja Europejska zakończyła szczegółowy przegląd wdrażania tej strategii przez kraje członkowskie Unii i na tej podstawie dokonane zostały jej uaktualnienia w celu wyeliminowania niedociągnięć oraz uwzględnienia nowych wyzwań. Odnowioną europejską strategię zrównoważonego rozwoju, mającą na celu lepsze połączenie równoważenia wzrostu gospodarczego z wysoką stopę życia i ochroną środowiska naturalnego, Rada Europejska uzgodniła w czerwcu 2006 roku w Brukseli⁷. Odnowiona strategia pokazywała drogę do lepszego zarządzania zasobami naturalnymi, zalecała sposoby produkcji i konsumpcji chroniące ograniczone zasoby Ziemi, a za główne wyzwania uznała zmianę sposobu zachowania ludzi oraz zapewnienie konwergencji wszystkich programów unijnych. Strategia ta dowodziła, że utrzymujące się „niezrównoważone tendencje” prowadzące do nieodwracalnych zmian w takich dziedzinach, jak: klimat, zużycie energii, zdrowie publiczne, bieda oraz marginalizacja społeczna, starzenie się społeczeństw, wyczerpywanie się zasobów naturalnych, utrata bioróżnorodności, transport i gospodarka ziemią stały się pilniejsze do przewyciężenia z powodu braku wystarczających postępów w ciągu pięciu lat realizacji poprzedniej strategii.

W odnowionej strategii sformułowano siedem głównych problemów: zmiany klimatyczne i energia ekologiczna, zrównoważony transport, zrównoważona konsumpcja i produkcja, konserwacja oraz zarządzanie zasobami naturalnymi, zdrowie publiczne, solidarność społeczna, demografia oraz migracja, przeciwdziałanie ogólnoswiatowej biedzie i zrównoważony rozwój. W problemie zrównoważonego rozwoju transportu za najważniejsze cele uznano ograniczanie zanieczyszczeń i zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Obecnie obowiązująca najnowsza strategia *Europa 2020* to nowy, długookresowy program społeczny i gospodarczy UE, który zastąpił obowiązującą od 2000 roku, a zmodyfikowaną pięć lat później Strategię Lizbońską. Trzy nadrzędne, wzajemnie ze sobą powiązane priorytety nowej strategii unijnej to⁸:

1. rozwój inteligentny (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach);
2. rozwój zrównoważony (promowanie gospodarki zrównoważonej – efektywniej wykorzystującej zasoby, bardziej „zielonej”, a zarazem konkurencyjnej);

⁷ *Odnowiona strategia dotycząca zrównoważonego rozwoju*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 26.06.2006, nota 10917/06.

⁸ *Europa 2020...*, *op.cit.*, s. 5.

3. rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (wzmacnianie gospodarki charakteryzującej się wysokim zatrudnieniem oraz spójnością ekonomiczną, społeczną i terytorialną).

Komisja przedstawia siedem przewodnich projektów, które umożliwią postępy w ramach każdego z priorytetów tematycznych. Jeden z nich, *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*⁹, to projekt na rzecz uniezależnienia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów poprzez przejście na europejską gospodarkę niskoemisyjną, większego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, modernizacji transportu oraz propagowania efektywności energetycznej. Nie jest to jedyny z proponowanych projektów, w którym przedstawione są propozycje działań dotyczące poprawy funkcjonowania transportu europejskiego i realizacji idei zrównoważonego transportu.

2. Polityka transportowa UE a zrównoważony rozwój transportu

Zrównoważony transport potocznie odnosi się do takich środków komunikacyjnych, które minimalizują emisję dwutlenku węgla i innych substancji zanieczyszczających środowisko. Natomiast zrównoważony rozwój transportu to koncepcja, która integruje cele ekologiczne, społeczne i gospodarcze rozpatrywane z perspektywy zarówno polityki transportowej rządów poszczególnych państw, jak też całej Unii Europejskiej.

Transport był jednym z pierwszych obszarów wspólnej polityki europejskiej, a polityka transportowa jest jednym z pierwszych obszarów politycznych ujętych już w Traktacie Rzymskim, w którym państwa członkowskie podkreśliły wagę wspólnej polityki transportowej, poświęcając jej odrębny rozdział. Pierwszym priorytetem europejskiej polityki transportowej było utworzenie wspólnego rynku transportowego, czyli urzeczywistnienie swobody świadczenia usług oraz otwarcie rynków transportowych, czego wyrazem była przyjęta w 1985 roku Biała Księga w sprawie wprowadzenia rynku wewnętrznego¹⁰.

⁹ *Ibidem*, s. 7.

¹⁰ Księgi – Białe i Zielone – są dokumentami UE nieposiadającymi statusu aktów prawnych. Wyznaczają one w sposób ramowy ogólny zarys polityki Wspólnoty w danej dziedzinie, np. transporcie. Księgi Zielone i Księgi Białe poświęcone danej dziedzinie różnią się jedynie stopniem szczegółowości. Często kwestie określone w Księgach Białych (o mniejszym stopniu szczegółowości), a potem Księgach Zielonych (o większym stopniu szczegółowości), znajdują swoje doprecyzowanie w aktach prawnych Wspólnoty.

Wydano w niej zalecenia dotyczące zapewnienia swobody świadczenia usług oraz określono wytyczne w zakresie wspólnej polityki transportowej¹¹. W listopadzie 1985 roku Rada Wspólnot Europejskich przyjęła plan prac dotyczący celów, które miały być osiągnięte do 31 grudnia 1992 roku w dziedzinie wszystkich rodzajów transportu (lądowy, morski i powietrzny). Realizacja tych celów obejmowała również rozwój infrastruktury transportowej w interesie Wspólnoty, uproszczenie kontroli i formalności na granicach oraz zwiększenie bezpieczeństwa. Jednak z czasem, obok otwarcia rynków transportowych i stworzenia uczciwych warunków konkurencji w tej dziedzinie, coraz większego znaczenia nabierała idea zrównoważonego transportu (zrównoważonej mobilności), czego początkowym wyrazem było przyjęcie 2 grudnia 1992 roku przez Komisję Europejską Białej Księgi w sprawie przyszłego rozwoju wspólnej polityki transportowej¹². Główny nacisk został w niej położony na otwarcie rynków transportowych, stanowiła ona jednocześnie punkt zwrotny na rzecz zintegrowanego podejścia, obejmującego wszystkie rodzaje transportu, oparte-go na modelu zrównoważonej mobilności.

Zielona Księga Komisji Europejskiej z grudnia 1995 roku poświęcona była przede wszystkim kwestii zewnętrznych kosztów transportu¹³. W dokumencie tym Komisja starała się utworzyć efektywny i uczciwy system pobierania opłat dla potrzeb sektora transportu, który odzwierciedlałby te koszty, redukując tym samym zakłócenia konkurencji w ramach poszczególnych rodzajów transportu oraz pomiędzy nimi. W tym kontekście dyskusji poddane zostały zwłaszcza środki podatkowe. W opublikowanej następnie Białej Księdze z lipca 1998 roku¹⁴ Komisja Europejska zwróciła uwagę na znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie nakładania opłat transportowych, które doprowadziły do licznych zakłóceń konkurencji w ramach poszczególnych rodzajów transportu oraz pomiędzy nimi. Ponadto istniejące systemy pobierania opłat

¹¹ *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela lipiec 1985, COM(85) 310.

¹² *Removing the Legal Obstacles to the Use of the Ecu – Commission White Paper for the Council*, Komisja Europejska, Bruksela grudzień 1992, SEC(92) 2472.

¹³ *Green Paper – Towards Fair and Efficient Pricing in Transport Policy – Options for Internalising the External Cost of Transport in the European Union*, Komisja Europejska, Bruksela grudzień 1995, COM(95) 691.

¹⁴ *Fair Payment for Infrastructure Use: A Phased Approach to A Common Transport Infrastructure Charging Framework in the EU – White Paper*, Komisja Europejska, lipiec 1998, COM(98) 466.

nie uwzględniały w wystarczającym stopniu ekologicznych i społecznych aspektów transportu.

Według Komisji Europejskiej brak równowagi w rozwoju różnych rodzajów transportu jest od wielu lat jednym z największych wyzwań. Na początku XXI wieku przez Unię Europejską został opublikowany dokument, w którym zgodnie z obowiązującą wówczas Strategią Lizbońską przedstawiono podstawowe założenia unijnej polityki transportowej na kolejne dziesięciolecie. W Białej Księdze *Europejska polityka transportowa do 2010 – czas na decyzje*¹⁵, przygotowanej w rzeczywistości gospodarczej, społecznej i ekonomicznej lat 2000–2001, Komisja Europejska przeanalizowała przede wszystkim problemy i wyzwania związane z europejską polityką transportową, zwłaszcza w kontekście zbliżającego się wówczas rozszerzenia UE na wschód. Przewidywano masowe zwiększenie transportu, któremu towarzyszą korki drogowe i przeciążenia, zwłaszcza w przypadku transportu drogowego i lotniczego, a także zwiększenie obciążeń związanych ze zdrowiem i środowiskiem. Uznano, że czynniki te poważnie zagroziły celom UE w dziedzinie konkurencyjności i ochrony klimatu. Aby przezwyciężyć te tendencje oraz przyczynić się do utworzenia ekonomicznie efektywnego, ale równocześnie ekologicznie i społecznie odpowiedzialnego systemu transportu, Komisja przedstawiła pakiet 60 środków. Ich celem było zniesienie zależności pomiędzy wzrostem gospodarczym a zwiększeniem transportu, walka z nierównomiernym rozwojem różnych rodzajów transportu oraz zlikwidowanie tzw. wąskich gardeł.

W księdze tej wyrażono cel odnoszący się do ustabilizowania udziału przyjaznych dla środowiska rodzajów transportu w ogólnym transporcie na poziomie odnotowanym w 1998 roku i wskazano, że należy dążyć do jego osiągnięcia poprzez podejmowanie środków zmierzających do ożywienia transportu kolejowego, wsparcia transportu morskiego i śródlądowego oraz wzajemnego powiązania wszystkich rodzajów transportu. Ponadto Komisja zapowiedziała przeprowadzenie przeglądu wytycznych dla sieci transeuropejskich (TEN-T), który miał na celu dostosowanie ich do rozszerzonej UE, oraz bardziej zdecydowane niż dotychczas prowadzenie działań zmierzających do wyeliminowania transgranicznych „wąskich gardeł”.

W Białej Księdze z 2001 roku podkreślono również prawa i obowiązki użytkowników transportu. Jako przewidywane środki w tym zakresie zapowie-

¹⁵ *White Paper, European Transport Policy for 2010 – time to decide*, Komisja Europejska, Bruksela wrzesień 2001, COM(2001) 370.

dziano plan działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w transporcie drogowym, zwiększenie praw pasażerów, a także odpowiednie określanie kosztów wszystkich rodzajów transportu poprzez harmonizację zasad pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury. Komisja podkreśliła również potrzebę rozwiązania problemu dotyczącego konsekwencji globalizacji w sektorze transportu.

W dokumencie tym wyrażono także przekonanie, że należy dokonać zmian w koncepcjach rozwoju transportu w ramach zrównoważonego rozwoju. Stwierdzono, że zachowanie równowagi ekonomicznej, społecznej i ekologicznej w rozwoju rynku transportowego wymaga przesunięcia części popytu z transportu samochodowego na transport kolejowy, żeglugę morską, żeglugę śródlądową oraz promowania transportu multimodalnego. Wskazano również, że poszczególne gałęzie transportu rozwijają się niezależnie od siebie, a miejsca ich styku czy współpracy są najsłabszym ogniwem europejskiego systemu transportowego. Mając na względzie dostrzeżone zjawiska, w celu zbudowania bardziej zrównoważonych relacji pomiędzy gałęziami transportu wskazano na potrzebę aktywizacji działań w obszarach:

- hamowania rozwoju transportu samochodowego;
- rewitalizacji i wsparcia rozwoju transportu kolejowego;
- zdynamizowania żeglugi morskiej bliskiego zasięgu oraz żeglugi śródlądowej;
- promowania transportu multimodalnego.

Międzygałęziowych przesunięć popytu na usługi transportowe planowano dokonać za pomocą mechanizmów ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych.

Szybko zachodzące w ostatnich latach zmiany w rzeczywistości politycznej, gospodarczej i społecznej, których przejawem jest przyspieszenie globalizacji produkcji, brak stabilności dostaw energii, nasilenie się globalnego ocieplenia oraz osiągnięcie przez UE wymiaru kontynentalnego w wyniku rozszerzenia Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, spowodowały potrzebę ponownego rozpatrzenia wielu kwestii związanych z koncepcjami rozwoju transportu. Dostrzeżono również, że „postęp technologiczny przekształca transport w sektor technologii najnowszej generacji, istnieje ciągle zagrożenie terroryzmem, a podział modalny ulega przemianom”¹⁶. Zachodzące w gospodarce

¹⁶ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*, Komisja Europejska, Bruksela 2007, pkt 1.1, COM(2006) 314 wersja ostateczna (2007/C161/23).

zmiany i ich dynamika wymagały nowego ukierunkowania polityki transportowej, co jest równoznaczne z podjęciem wielu działań związanych z oceną rzeczywistości i ponowną analizą zarówno potrzeb, jak i możliwości w tym zakresie.

Dlatego opracowano dokument, który jest wynikiem śródkresowego przeglądu Białej Księgi z 2001 roku dotyczącej transportu, *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu*¹⁷, w którym podkreślono, że cele polityki transportowej UE pozostają nadal aktualne, a jest nimi pomoc w dostarczeniu Europejczykom sprawnych, efektywnych systemów transportowych, które:

- zapewniają wysoki poziom mobilności ludziom i przedsiębiorstwom w całej Unii,
- chronią środowisko, zapewniają bezpieczeństwo energetyczne, promują minimalne normy pracy dla sektora oraz chronią pasażerów i obywateli,
- wprowadzają innowacje służące realizacji celów mobilności i ochrony środowiska poprzez zwiększanie efektywności i poziomu zrównoważenia szybko rozwijającego się sektora transportowego,
- umożliwiają międzynarodowe kontakty, promując politykę Unii na rzecz wzmocnienia zrównoważonej mobilności, ochrony i innowacji przez uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach.

W dokumencie tym przewidywano, że w latach 2000–2020 nastąpi 50-procentowy wzrost przewozów towarowych w 25 państwach członkowskich UE (wyrażonych w tkm). Wskazuje się tam również wiele warunków strategicznych, wpływających na funkcjonowanie transportu towarów z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, do których należą¹⁸:

- zatłoczenie w niektórych obszarach europejskiego systemu transportowego wpływające negatywnie na koszt i czas transportu oraz zwiększone zużycie paliwa;

¹⁷ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*, Bruksela 22.6.2006 r. SEC(2006) 768.

¹⁸ *Konkluzje prezydencji Rady Europejskiej obradującej w Brukseli w dniach 8 i 9 marca 2007 r.*, za: Komunikat Komisji: *Agenda UE w sprawie transportu towarowego: Poprawa wydajności, integracyjności i zrównoważenia transportu towarowego w Europie*, Komisja Europejska, Bruksela 18.10.2007, s. 2, COM(2007) 606 wersja ostateczna.

- przyczynianie się transportu towarowego do realizacji celów UE w dziedzinie zmian klimatycznych oraz do ograniczenia emisji zanieczyszczeń i hałasu;
- uzależnienie transportu towarowego w znacznym stopniu od paliw kopalnych w większości pochodzących z importu;
- dalsze wzmocnienie bezpieczeństwa i ochrony transportu;
- trudności sektorów przemysłowych związanych z transportem i logistyką z przyciągnięciem wykwalifikowanych pracowników.

Zdaniem unijnych specjalistów, szczególny nacisk należy położyć na poprawę wydajności różnych form transportu, wykorzystywanych samodzielnie lub w połączeniu ze sobą (współmodalność). Przyjęty w ramach działań wspólnotowych pakiet środków ma za zadanie przyczynić się do realizacji tego celu. Optymalne wykorzystanie wszystkich środków transportu, samodzielnie i w połączeniu z innymi, i dostosowanie konkretnych możliwości każdego z nich, tak aby stworzyć sprawniejsze systemy transportowe, które powodowałyby mniej zanieczyszczeń oraz gwarantowałyby zrównoważoną mobilność osób i towarów, powinno być możliwe dzięki podjęciu i realizacji wielu nowych unijnych programów¹⁹.

Wspólna polityka transportowa powinna przyczyniać się do realizacji celów traktatowych. Pierwszorzędnymi celami wspólnej polityki transportowej są: utworzenie międzynarodowego rynku transportu, zapewnienie zrównoważonego rozwoju, wspieranie wzrostu spójności terytorialnej i zintegrowanego planowania przestrzennego, poprawa bezpieczeństwa i rozwój międzynarodowej współpracy.

Dokumentem unijnym o najwyższym stopniu aktualności, nawiązującym do znowelizowanej strategii *Europa 2020*, dotyczącym polityki transportowej

¹⁹ Do podstawowych inicjatyw w tym obszarze należy zaliczyć:

1. *Komunikat Komisji – Plan działań na rzecz logistyki transportu towarowego*, Komisja Europejska, Bruksela 18.10.2007, COM(2007) 607 wersja ostateczna.
2. *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – W kierunku sieci kolejowej nadającej pierwszeństwo przewozom towarowym*, Komisja Europejska, Bruksela 18.10.2007, COM(2007) 608 wersja ostateczna.
3. *Komunikat w sprawie europejskiej polityki portowej*, Komisja Europejska, Bruksela 18.10.2007, COM(2007) 616 wersja ostateczna.
4. *W kierunku europejskiego obszaru transportu morskiego bez barier*, Dokument Roboczy Komisji Europejskiej, Bruksela 18.10.2007, SEC(2007) 1351.
5. *W sprawie autostrad morskich*, Dokument Roboczy Komisji Europejskiej, Bruksela 18.10.2007, SEC(2007) 1367.

UE, jest Biała Księga zatytułowana *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu z 23 marca 2011 roku*²⁰. W dokumencie tym podkreślono znaczenie zrównoważonego transportu dla rozwoju UE i osiągnięcia jej strategicznych celów oraz założono zmniejszenie uzależnienia UE od importu ropy oraz redukcję emisji zanieczyszczeń o 60% do 2050 roku. W dokumencie tym przedstawiono wizję Komisji dotyczącą przyszłości transportu europejskiego, która sprowadza się do zapewnienia:

- wzrostu sektora transportu i wspierania mobilności przy jednoczesnym osiągnięciu celu obniżenia emisji o 60 %,
- efektywnej sieci multimodalnego podróżowania i transportu między miastami,
- równych szans na całym świecie dla podróżowania na dalekie odległości i międzykontynentalnego transportu towarów,
- ekologicznego transportu miejskiego i dojazdów do pracy.

Według założeń tego dokumentu główne cele do osiągnięcia w dziedzinie transportu to:

- rozwój i wprowadzenie nowych paliw i systemów napędowych zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- optymalizacja działania multimodalnych łańcuchów logistycznych, między innymi poprzez wykorzystanie w większym stopniu bardziej energooszczędnych środków transportu,
- wzrost efektywności korzystania z transportu i infrastruktury dzięki systemom informacji i zachętom rynkowym.

Poruszane w Białej Księdze w dziedzinie transportu kwestie dotyczą międzynarodowych aspektów, które nie mogą zostać rozwiązane w zadowalający sposób na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Aspekty te powinny być zatem koordynowane na szczeblu UE. Działania na poziomie UE – ze względu na ich skalę – mogą przynieść lepsze rezultaty i wzmocnić starania podejmowane w wielu dziedzinach, takich jak tworzenie potencjału, badania, gromadzenie informacji i danych, wymiana najlepszych praktyk, rozwój i współpraca. Ogólnym celem politycznym tych działań powinno być prze-

²⁰ *Biała Księga – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Komisja Europejska, Bruksela 28.3.2011, COM(2011) 144 wersja ostateczna.

kształcenie systemu transportu w UE w system zorganizowany z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju do 2050 roku.

Podsumowanie

Idea zrównoważonego rozwoju obowiązująca w UE, jako realizowana na szczeblu unijnym oraz państw narodowych koncepcja rozwoju, powinna przyczynić się do zmniejszania różnic w poziomach rozwoju regionalnego UE. Ma ona jednak zapewnić także przyszłym pokoleniom dostęp do zasobów, szczególnie naturalnych, na poziomie co najmniej równym obecnym możliwościom korzystania z ich walorów. Zrównoważony transport okazuje się ważnym elementem w ramach tej koncepcji oraz narzędziem osiągnięcia zarówno celów ekonomiczno-społecznych, jak i związanych z wykorzystaniem i ochroną środowiska naturalnego. Niezrównoważony transport pochłania ogromne ilości energii, powoduje zanieczyszczenie środowiska, a zwiększenie nakładów nie poprawia poziomu usług (w szczególności nie poprawia sytuacji konkretnych grup społecznych i ekonomicznych). Idea zrównoważonego transportu jest odpowiedzią na niepowodzenia polityki transportowej z drugiej połowy XX wieku.

Już od wielu lat w dokumentach UE dotyczących transportu i wspólnej polityki transportowej wskazywane są priorytety, cele i odpowiadające im działania mające zapewnić zrównoważony rozwój tego obszaru aktywności ludzkiej. Jak wskazuje analiza danych statystycznych obrazująca udział poszczególnych gałęzi transportu w całkowitych przewozach pasażerskich i towarowych w ramach UE²¹, transport drogowy, a w szczególności samochodowy, zajmuje w dalszym ciągu pierwszą pozycję w tym względzie. Oznacza to także, że zużywa najwięcej energii, a emituje znaczącą część zanieczyszczeń. Dodatkowo jest tą gałęzią transportu, którą uznaje się za najmniej bezpieczną z powodu największej wypadkowości.

W Białej Księdze z 2011 roku wskazuje się, że transport stanowi fundament europejskiej gospodarki i społeczeństwa, a mobilność jest niezwykle ważna nie tylko dla rynku wewnętrznego, ale także jakości życia obywateli, którzy mogą swobodnie podróżować. Transport umożliwia wzrost gospodarczy i two-

²¹ Por. A. Przybyłowski, *Strategia zrównoważonego rozwoju transportu w polityce Unii Europejskiej*, „Ekonomia i Środowisko” 2011, nr 1 (39), s. 81–91.

zenie miejsc pracy, a jego rozwój, w świetle stojących wyzwań, musi być zrównoważony. Skuteczne działania w tym zakresie wymagają jednak ścisłej współpracy międzynarodowej, ponieważ jest to sektor globalny.

Literatura

Biała Księga – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, Komisja Europejska, Bruksela 28.3.2011, COM(2011) 144.

Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela lipiec 1985, COM(85) 310.

Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela marzec 2010, COM(2010) 2020.

Fair Payment for Infrastructure Use: A Phased Approach to a Common Transport Infrastructure Charging Framework in the EU – White Paper, Komisja Europejska lipiec 1998, COM(98) 466.

Green Paper – Towards Fair and Efficient Pricing in Transport Policy – Options for Internalising the External Cost of Transport in the European Union, Komisja Europejska, Bruksela grudzień 1995, COM(95) 691.

Kielczewski D., *Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związek ze społeczeństwem wiedzy*, w: *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Materiały do studiowania*, red. B. Poskrobko, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2010.

Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r., Komisja Europejska, Bruksela 22.6.2006 r. SEC(2006) 768.

Komunikat Komisji – Plan działań na rzecz logistyki transportu towarowego, Komisja Europejska, Bruksela 18.10.2007, COM(2007) 607.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – W kierunku sieci kolejowej nadającej pierwszeństwo przewozom towarowym, Komisja Europejska, Bruksela 18.10.2007, COM(2007) 608.

Komunikat w sprawie europejskiej polityki portowej, Komisja Europejska, Bruksela 18.10.2007, COM(2007) 616.

Konkluzje prezydencji Rady Europejskiej obradującej w Brukseli 8 i 9 marca 2007 r., za: *Komunikat Komisji: Agenda UE w sprawie transportu towarowego: Poprawa*

- wydajności, integracyjności i zrównoważenia transportu towarowego w Europie, Komisja Europejska, Bruksela 18.10.2007, COM(2007) 606.
- Odnowiona strategia dotycząca zrównoważonego rozwoju*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 26.06.2006, nota 10917/06.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.* Komisja Europejska, Bruksela 2007, COM(2006) 314 wersja ostateczna (2007/C161/23).
- Posiedzenie Rady Europejskiej w Göteborgu. Wnioski Prezydencji*, „Unia Europejska – Monitor Integracji Europejskiej”, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, <http://libr.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/goeteborg200106.pdf>.
- Przybyłowski A., *Strategia zrównoważonego rozwoju transportu w polityce Unii Europejskiej*, „Ekonomia i Środowisko” 2011, nr 1 (39).
- Removing the Legal Obstacles to the Use of the Ecu – Commission White Paper for the Council*, Komisja Europejska, Bruksela grudzień 1992, SEC(92) 2472.
- White Paper, European Transport Policy for 2010 – time to decide*, Komisja Europejska, Bruksela wrzesień 2001, COM(2001) 370.
- Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju dla Unii Europejskiej*, Komisja Europejska, Bruksela 15.5.2001, COM(2001) 264.

TERMS OF SUSTAINABLE TRANSPORT DEVELOPMENT IN THE LIGHT OF EU DOCUMENTS

Summary

Development of transport, which took place in the twentieth century significantly contributed to extension of the use of exhaustible natural resources, environmental degradation, and thus to reduction of the welfare of present and future generations. In program *Europe 2020*, valid in the EU, one of the main priorities is a sustainable development, which means supporting more resource-efficient, greener and more competitive economy. That is also the need to incorporate this priority under all types of policies at the level of this grouping, as well as national levels. This also applies to EU transport policy.

The purpose of this paper is to present the concept of transport development described in the documents of the European Union, which in the area of transport policy for many years focused more than ever on solutions, which are environmental-friendly and relevant to the concept of sustainable development.

The first part of the article presents the concept of sustainable development arising from the existing EU policies. The second part presents the objectives of EU transport policy for sustainable development of European transport.

Translated by Danuta Miłaszewicz

Keywords: sustainable development, transport policy.