

Andrzej S. Grzelakowski¹

Polityka transportowa UE na II dekadę XXI w. wobec nowych wyzwań rozwoju transportu

Polityka transportowa UE – od I do III Białej Księgi

Polityka transportowa UE, której ogólne założenia, cele i formy określono w TWE², realizowana jest od ponad 17 lat przez główne organy wspólnotowe w oparciu o opracowywane przez KE szczegółowe dziesięcioletnie programy ujęte w tak zwanych Białych Księgach³. Dotychczas wydano dwie Białe Księgi określające główne kierunki, szczegółowe cele i instrumenty oraz ogólnie zarysowany harmonogram realizacji traktatowych ustaleń, dotyczących rozwoju sektora transportu w UE i jego integracji w strukturach jednolitego rynku⁴. Druga z nich, z 2001 roku, aktualizowana w ramach tak zwanego średniookresowego przeglądu w 2006 roku⁵, zawierająca program budowy podstaw wspólnej unijnej przestrzeni transportowej, opartej na zasadzie zrównoważonej mobilności, określona w perspektywie do 2010 roku, zbliża się jednak do końca okresu swej ważności. W tej sytuacji KE podjęła działania zmierzające do opracowania podstaw dla kolejnego, nowego programu realizacji polityki transportowej UE na następną dekadę XXI wieku, to jest do roku 2020, który zaprezentowany zostanie w 2010 roku w kolejnej, trzeciej Białej Księdze KE.

W tym celu KE opublikowała w 2009 roku Komunikat, stanowiący podstawę do przygotowania projektu programu WPT w perspektywie do 2020 roku⁶. Komunikat ten zawiera nie tylko ogólną ocenę jej

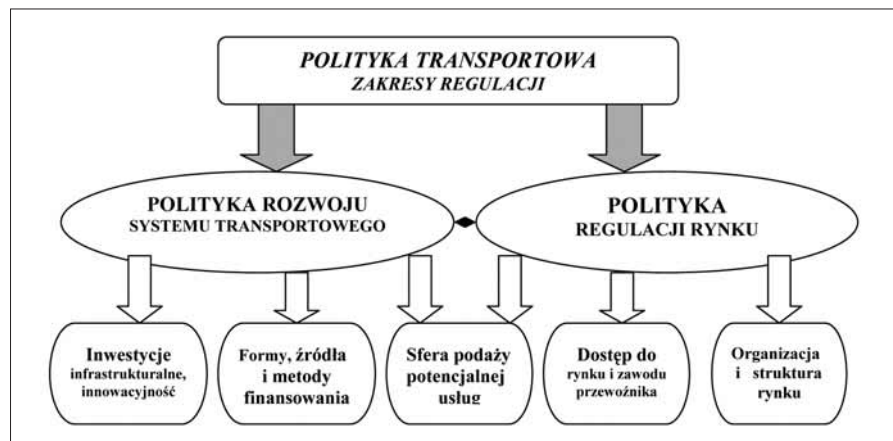
dotychczasowego rozwoju, identyfikując jednocześnie przyszłe trendy w głównych obszarach sektora transportu i prawdopodobne wyzwania, jakie mogą one stawiać społeczeństwu, ale także pośrednio określa cele tej polityki, wskazując również na niektóre dostępne instrumenty i możliwe formy interwencji, niezbędne do osiągnięcia tych celów.

Ocena realizacji programu polityki transportowej UE z lat 2001-2009

Na pełną ocenę realizacji wspólnej polityki transportowej (WPT) w I dekadzie XXI wieku jest jeszcze zbyt wcześnie. Trudno mówić bowiem o wszystkich transportowych i pozatransportowych efektach działań podejmowanych w tym okresie przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów i narzędzi określonych w Bia-

łej Księdze z 2001 roku i, tym samym, oceniać skuteczność realizacji ustalonych celów częściowych i zadań. Tym niemniej, KE w wydanym Komunikacie stwierdza ogólnikowo, że generalnie WPT w tym okresie osiągnęła cele ustalone w podstawowych strategicznych dokumentach wspólnotowych, przyczyniając się wydatnie do rozwoju gospodarki europejskiej i wzrostu jej konkurencyjności, głównie poprzez ułatwienie otwarcia rynków i ich integrację dzięki ustanowieniu wysokich standardów jakości w zakresie bezpieczeństwa przewozów, ochrony praw pasażerów i doskonalenia warunków pracy⁷.

W ujęciu systemowym, a nie gałęziowym, jak to proponuje KE, skutki realizacji polityki transportowej UE, jako podstawowego instrumentu mechanizmu regulacji systemów transportowych krajów członkowskich, analizować należy



Rys. 1. Podstawowe zakresy i obszary regulacyjne polityki transportowej.
Źródło: opracowanie własne.

¹ Prof. dr hab. A. S. Grzelakowski, Akademia Morska w Gdyni, Katedra Systemów Transportowych (przyp. red.).

² Art. 3 ust. 1 pkt f, art. 70-80, art. 154-156 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana po Traktacie Nicejskim).

³ Białe Księgi zalicza się do tzw. „miękkiego” prawa wspólnotowego. Oficjalnie określa się, że „... White Paper sets an agenda (a programme) for the European transport policy, throughout ten-year period”.

⁴ Pierwsza Biała Księga to: „The future development of the common transport policy. A global approach to the construction of the Community framework for sustainable mobility”. COM (92) 494 final, Brussels, December 2 1992, „Bulletin of the European Communities” Supplement 3/93, druga z kolei to: European Transport Policy for 2010: time to decide. White Paper. COM (2001) 370 final, Brussels, 12.09.2001.

⁵ Keep Europe moving – sustainable mobility for our continent. COM (2006) 314.

⁶ A sustainable future for transport: Toward an integrated, technology-led and user friendly system.. COM (2009) 279/4.

⁷ A sustainable future for transport..., op. cit., s. 3.

w relacji do jej dwu głównych zakresów, to jest polityki rozwoju systemu transportowego (infrastruktury transportu) oraz kształtowania rynku transportowego. Zagadnie to w sposób schematyczny przedstawiono na rysunku 1.

Podstawowe dokonania obecnej dekady dotyczące sfery rozwoju systemu transportowego sprowadzają się faktycznie do:

- wzrastającej zdolności europejskich systemów transportowych, wspieranych rozwiązaniami z zakresu logistyki oraz zarządzania logistycznymi łańcuchami dostaw do sprawnej i efektywnej obsługi rosnących potoków masy towarowej oraz strumieni ruchu pasażerskiego
- wzrostu rangi tego sektora gospodarki wspólnotowej w tworzeniu jej PKB (obecnie około 7%) oraz w ogólnym zatrudnieniu (ponad 5%)⁸
- znacznej poprawy układu sieci infrastruktury transportu – we wszystkich aspektach, tak ilościowych, jak i jakościowych; rozbudowa jej priorytetowych składników, zaliczanych do subukładu TEN-T, doprowadziła również do usprawnienia procesów koordynacji planowania rozwoju projektów infrastrukturalnych w krajach członkowskich⁹
- wyraźnego wzrostu, i to we wszystkich obszarach transportu, standardów bezpieczeństwa i, tym samym, ochrony środowiska. W tej sferze, mimo tego, że w programie z 2001 roku tego nie zakładano, osiągnięto także znaczne efekty w dziedzinie bezpieczeństwa szeroko rozumianego łańcucha dostaw (*supply chain security*), wprowadzając regulacje prawne w zakresie bezpieczeństwa w transporcie oraz dla tak zwanej infrastruktury krytycznej w transporcie
- ograniczono także, chociaż w stopniu o wiele mniejszym od oczekiwań – szczególnie w stosunku do SDS [COM (2007) 642] negatywne skutki oddziaływania transportu na środowisko naturalne.

W drugim z kolei obszarze regulacyjnym transportu uzyskano znaczne efekty, wyrażające się w postaci wydatnego postępu w dziedzinie budowy wspólnej przestrzeni transportowej. Jest ona przecież celem strategicznym WPT, a jej stworzenie bez konstrukcji sprawnych, efektywnych i działających na jednolitych zasadach rynkach transportowych, jest niemożliwe. Doskonalenie ich mechanizmów – w tym cenowych, a także form i struktury organizacji oraz rodzajów powiązań z innymi rynkami (rola logistyki i SCM) było zatem ważną sferą oddziaływania KE. Główne dokonania osiągnięte w tym zakresie w obecnie upływającej dekadzie sprowadzają się do:

- otwierania kolejnych segmentów rynków na konkurencję oraz usprawnianie mechanizmów funkcjonowania już zliberalizowanych w poprzedniej dekadzie rynków transportowych – przede wszystkim w transporcie lotniczym i drogowym. Rezultatem tych działań był postępujący proces integracji tych rynków oraz wzrost ich efektywności
- wzrostu jakości oferowanych użytkownikom usług transportowych i ich powiązania z usługami logistycznymi¹⁰
- ujednoczenia poszczególnych aspektów socjalnych i zagadnień kwalifikacyjno – zawodowych w transporcie, celem utworzenia jednolitych standardów dostępu do rynku i zawodu przewoźnika, co ułatwia przenośność zasobów pracy i kapitału w sektorze transportu oraz zwiększa mobilność
- budowy nowej formy organizacji i zarządzania rynkiem transportowym, opartej na modelu organizacji rynków przemysłów sieciowych (*network industries*) w UE.

Podstawowe tendencje i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i ich wpływ na sektor transportu w UE

KE zwraca uwagę na podstawowe trendy i wyzwania, jakie towarzyszyć mogą rozwojowi transportu w perspektywie

do 2050 roku, nie wskazując jednakże, które z nich mogą mieć decydujący wpływ na tempo i kierunki jego rozwoju. Do grupy tych czynników zalicza się:

- postępujący proces starzenia się społeczeństwa europejskiego i zmianę jego zwyczajów
- migrację (wzrost liczby imigrantów na przestrzeni najbliższych 50 lat o 56 mln) oraz wewnętrzną mobilność społeczną i jej zróżnicowanie
- wyzwania z zakresu ochrony środowiska naturalnego
- rosnące ograniczenia w dostępie do paliw pochodzenia mineralnego, stosowanych obecnie na bardzo szeroką skalę w transporcie, które jako przedmiot przewozu stanowią blisko 50% masy towarowej przemieszczanej drogą morską
- wzrastająca urbanizację – z poziomu 72% w 2007 roku do, jak się szacuje, 84% w 2050 roku
- trendy globalne, na które odpowiedzieć musi WPT, a w tym rozwój nowych technologii, dzięki którym zredukowana zostanie kategoria odległości i eliminowane będą w znacznie większym zakresie niż obecnie bariery czasu¹¹.

Nie są to oczywiście wszystkie tendencje i wyzwania cywilizacyjne, jakie towarzyszyć mogą procesom rozwoju transportu i jego otoczenia w najbliższych dekadach. Wskazano tylko te, które można było zidentyfikować na bazie analiz ilościowych i jakościowych, służących za podstawę budowy scenariuszy rozwoju mobilności w opracowaniu TRANSvisions. Można je rozpatrywać zarówno w kategoriach szans, jak również ograniczeń, a nawet poważnych barier rozwojowych wspólnego europejskiego systemu transportowego. Wszystkie je traktować należy jednak, jako najważniejsze wyzwania przed jakimi staje WPT. Stanowią one tym samym punkt wyjścia do ustalenia zakresu oraz podstawowych założeń polityki transportowej UE w przyszłej dekadzie.

⁸ 8,9 mln osób zatrudnionych jest w bezpośrednio w sektorze usług transportowych, co stanowi 4,4% ogółu zatrudnionych, a 3 mln w przemyśle pracującym na potrzeby transportu. Por. COM (2009) 279, s. 3.

⁹ Obecnie ocenia się, że ponad 1/3 ogółu niezbędnych nakładów inwestycyjnych (400 mld euro) na budowę sieci TEN-T została już zrealizowana. Por. COM (2007) 135.

¹⁰ Odpowiednie rozwiązania legislacyjne w tym zakresie podjęto w odniesieniu do transportu lotniczego i kolejowego w 2007 r., a w 2008 r. przyjęto dwie propozycje dotyczące praw pasażerskich w przewozach autobusami i autokarami oraz drogą morską. COM(2008) 817, COM (2008) 816 i COM (2009) 279/4, s. 4.

¹¹ Zakłada się, że liczba ludności w perspektywie do 2050 r. wzrośnie z obecnego poziomu 6,8 mld do 9 mld w 2050 r., a liczba samochodów zwiększy się w tym okresie odpowiednio z 700 mln do ponad 3 mld COM (2009) 279/4, s. 8.

Przedmiot, zakres i założenia WPT

Głównym celem WPT jest ustanowienie jednolitego, w pełni zintegrowanego ze strukturami UE i wzmacniającego konkurencyjność Europy zrównoważonego systemu transportowego, który zdolny będzie zaspokajać ekonomiczne, społeczne i ekologiczne potrzeby społeczeństwa we wszystkich krajach członkowskich. W tej sytuacji, do rangi bezpośrednich i ważnych priorytetów urasta konieczność lepszej integracji różnych gałęzi transportu. Traktować ją należy jako narzędzie poprawy efektywności funkcjonowania systemów transportowych i ich dalszego, w znacznej części bezinwestycyjnego rozwoju, jak również rozwoju i wdrażania innowacyjnych technologii. Konstruuąc program WPT w przyszłej dekadzie, te ogólne długookresowe priorytety należy przetransponować na cele o charakterze bardziej operacyjnym. Cele te, określające w zasadzie główne obszary, na których powinna się koncentrować WPT w latach 2010 – 2020, ujęto w formie siedmiu kluczowych problemów. Zaliczono do nich:

1. budowę systemu transportowego o wysokich parametrach jakościowych i standardach bezpieczeństwa, zapewniającego odpowiednią mobilność i dostępność,
2. tworzenie nowoczesnej, dobrze utrzymanej i w pełni zintegrowanej sieci infrastruktury transportowej, stanowiącej ważny składnik przemysłów sieciowych. Konieczne jest lepsze wykorzystanie istniejącej sieci, co wymaga optymalizacji i operacyjnego zarządzania nią jako pojedynczą wydzieloną jednostką transportową, podczas gdy obecnie występujące sieciowe układy gałęziowe są z reguły od siebie odseparowane. Funkcjonują one w sensie prawnym i ekonomicznym rozdzielnie, a nawet w ramach poszczególnych gałęzi brak jest koniecznej integracji między krajami, co wydatnie obniża możliwości wykorzystania istniejącej przepustowości infrastruktury. W związku z tym, w transporcie pasażerskim wskazana byłaby lepsza integracja transportu lotniczego z kolejami dużych szybkości. W segmencie przewozów towarowych z kolei, koniecznym jest wdrożenie inteligentnych i zintegrowanych systemów logistycznych, gdzie rozwój portów morskich i terminali transportu intermodalnego nabiera szczególnego znaczenia. W tym kontekście kluczowym staje się problem właściwego utrzymania sieci infrastruktury oraz planowania jej rozwoju i ustalania hierarchizacji potrzeb. Uznaje się, że podstawowym kryterium decyzyjnym w tym zakresie powinna być maksymalizacja korzyści społeczno – ekonomicznych, uwzględniająca koszty zewnętrzne i efekty dotyczące całej sieci,
3. kreowanie ekologicznie bardziej zrównoważonego transportu, co w praktyce oznacza silniejsze, niż dotychczas, ukierunkowanie WPT na cele zawarte w Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE (SDS) oraz wspieranie działań na rzecz ograniczenia zużycia nieodnawialnych zasobów,
4. utrzymanie UE w czołówce krajów i regionów świata pod względem jakości obsługi transportowej i nowych technologii. To właśnie innowacje technologiczne powinny stać się główną odpowiedzią na wyzwania, przed jakimi staje sektor transportu, stwarzając szanse nie tylko wzrostu jakości usług, ale również podwyższenia standardów bezpieczeństwa w transporcie i redukcji jego negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Dalszy rozwój tak zwanej „miękkiej infrastruktury”, typu: inteligentne systemy transportowe w drogownictwie (ITS), systemy zarządzania ruchem w kolejnictwie (ERTMS) i lotnictwie (SESAR), wspierane systemem Galileo, powinien wydatnie przyczynić się do optymalizacji wykorzystania sieci i wzrostu bezpieczeństwa transportowej obsługi łańcuchów dostaw¹². Innowacyjne technologie transportowe umożliwią także redukcję emisji szkodliwych substancji do środowiska oraz zapotrzebowania na ropę naftową. Z uwagi na fakt, iż Europa jest w wielu dziedzinach transportu liderem światowym, utrzymanie i wzmacnianie tej pozycji staje się niezbędnym warunkiem zachowania obecnych przewag konkurencyjnych gospodarki UE, stwarzając jednocześnie przemysłowi transportowemu szansę obsługi nowych, dynamicznie rozwijających się rynków tego typu w skali globalnej,
5. ochronę i rozwój kapitału ludzkiego w kontekście wyzwań, jakie niesie za sobą dalsza liberalizacja rynków transportowych i zastosowanie nowych technologii. Wyzwania te generują zasadniczą zmianę w tej dziedzinie, co wymaga nie tylko konieczności właściwego przewidywania dynamiki i skali rozwoju tego nowego zjawiska, ale również prawidłowego zarządzania zmianą,
6. wprowadzenie efektywnego systemu cen, zdolnych przekazywać prawidłowe sygnały do wszystkich uczestników rynku transportowego. Powszechnie wiadomo, iż muszą to być ceny oparte nie tylko, jak to ma miejsce dotychczas, na kosztach wewnętrznych, ale również zewnętrznych. Muszą one informować także o rzadkości, to jest ograniczonej dostępności do określonych produktów transportowych, stwarzając nabywcom usług, poprzez prawidłowe ich różnicowanie na bazie pełnych społecznych kosztów produkcji, możliwości wyboru drogi, środka transportu i czasu przewozu, to jest dokonywania prawidłowych wyborów opartych na kryterium taniałości usługi (minimalnych cen za produkt),
7. planowanie ukierunkowane na optymalizację potrzeb transportowych i poprawę dostępności transportowej. W centrum uwagi znajduje się tutaj nowa koncepcja planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności lokalizacji działalności gospodarczej, zorientowana na bardziej efektywne wykorzystanie terenów oraz redukcję zbędnej pracy przewozowej – nadmiernej transportochłonności. Wzrasta ona w wyniku postępującej koncentracji i centralizacji działalności sektora usług publicznych, będącej następstwem dążenia do zwiększania jego efektywności. W rezultacie tego obserwuje się obecnie narastający trend do wzrostu odległości między miejscami lokalizacji zakładów i ośrodków świadczących tego typu usługi (szkoły, uniwersytety, duże centra handlowe, szpitale, itp.) a ośrodkami popytu na nie, to jest miejscami zamieszkania obywateli¹³. Analogiczne tendencje dostrzega się w sektorze przedsiębiorstw, które stopniowo redukują liczbę swoich ośrodków produkcji, a także składowania oraz centrów dystrybucji. Tendencje tego rodzaju, przejawiające się w stymulowaniu koncentracji działalno-

¹² ITS – COM (2008) 886 i COM (2008) 889/2, ERTMS- COM (2005) 903 oraz SESAR – Council Decision 2009/820? EC.

¹³ COM (2009) 279/4, s. 12.

ści, prowadzą w efekcie do forsowania „wymuszanej” mobilności, czego skutkiem jest pogarszanie warunków dostępności do tych ośrodków i wzrost kosztów zewnętrznych. W ramach nowego programu WPC na lata 2010 – 2020 zakłada się więc, że wprowadzenie właściwego mechanizmu cenowego, opartego na kategorii pełnych społecznych kosztów krańcowych, uwrażliwi inwestorów na czynnik kosztów transportu, jako jedno z ważniejszych kryteriów podejmowania decyzji lokalizacyjnych na etapie planowania inwestycji. Ponadto przyjmuje się, że nadmierna dzisiaj transportochłonność może zostać także zredukowana dzięki rozwojowi tak zwanej wirtualnej dostępności, a więc poprzez dalszy rozwój technologii informacyjnych (telepraca i wszelkie tak zwane e-usługi).

Instrumenty realizacji celów operacyjnych polityki transportowej UE

Określone w Komunikacji KE podstawowe cele operacyjne WPT, nakreślone w perspektywie do 2020 roku, wymagają realizacji za pomocą dostatecznie skutecznych, ale i dostępnych w tym okresie instrumentów. Do podstawowego zestawu tych narzędzi, służących realizacji programu transportowego UE w latach 2010 – 2020, opartego na traktatowych, strategicznych celach WPT, zaliczono siedem głównych instrumentów, a zarazem działań o charakterze regulacyjnym. Należą do nich:

1. działania zmierzające do poprawy stanu infrastruktury – jej utrzymania i rozwoju oraz integracji sieci gałęziowych,
2. finansowanie i pozyskiwanie funduszy na wspieranie rozwoju zrównoważonego transportu,
3. rozwój i wdrażanie nowych technologii w celu skrócenia okresu przejściowego i przyspieszenia procesu budowy

- gospodarki opartej na niskim zużyciu węgla i odnawialnych źródeł energii oraz utrzymania w tym zakresie wiodącej pozycji w skali globalnej,
4. forsowanie działań o charakterze legislacyjnym w celu dalszej promocji procesów liberalizacji rynku transportowego oraz wspierania konkurencji,
 5. kreowanie odpowiednich wzorców i zachowań społecznych poprzez edukację, rozszerzony zakres dostępu do informacji oraz większe zaangażowanie społeczne,
 6. wdrażanie efektywnego zarządzania i koordynację działań na różnych poziomach, a w szczególności w takich obszarach jak: a) tworzenie jednolitych standardów w celu zapewnienia interoperacyjności i b) poprawa funkcjonowania transportu miejskiego poprzez współpracę z władzami i samorządami lokalnymi w oparciu o zasadę subsydiarności,
 7. dbałość o prawidłowy rozwój relacji zewnętrznych, budowę porozumienia i jedności europejskiej, między innymi poprzez rozwój połączeń transportowych oraz propagowanie dobrych rozwiązań i wzorców wspólnotowych¹⁴.

Gros zainteresowania koncentruje się przy tym na czterech pierwszych z nich, uznanych za strategiczne, co nie oznacza, że pozostałe trzy mają w tym zakresie znaczenie marginesowe. W hierarchii tej podstawowe znaczenie przypisuje się infrastrukturze, uznawanej za klucz do budowy jakościowo nowego systemu transportowego. Optymalne jego funkcjonowanie wymaga bowiem pełnej integracji i interoperacyjności poszczególnych składników sieci infrastruktury, jak również dobrych powiązań między różnymi gałęziowo, odrębnymi jej częściami. Za strategiczne uważa się przy tym działania zmierzające do wzmocnienia i usprawnienia funkcjonowania multimodalnych węzłów transportowych, stanowiących z reguły centra logistyczne w układzie sieci, spajające ją w sen-

sie techniczno – eksploatacyjnym i oferujących liczne powiązania oraz możliwości wyboru drogi i formy przewozu tak pasażerów, jak i towarów. Działania tego rodzaju służyć powinny optymalizacji przepływu strumieni towarowych i pasażerskich w UE oraz budowie optymalnych łańcuchów transportowych, a w tym tak zwanych zielonych korytarzy, wpisujących się w układ sieci logistycznych łańcuchów dostaw.

Ważnym problemem, wymagającym rozwiązania w następnej dekadzie, jest też optymalizacja wykorzystania istniejącej sieci. Z tego względu koniecznym staje się zmiana dotychczasowych metod i form zarządzania siecią infrastruktury i projektami jej rozwoju oraz wprowadzenie skutecznych mechanizmów w zakresie jej utrzymania, modernizacji i napraw. Dużą rolę powinny w tej dziedzinie odegrać innowacyjne, inteligentne systemy transportowe. Ponadto, sugeruje się wprowadzenie jednolitych – tak w układzie gałęziowym, jak i w poszczególnych krajach – metod i procedur oceny projektów inwestycyjnych¹⁵. W warunkach ciągle rosnącego popytu na usługi transportowe oraz narastającej w wyniku tego kongestii, rozważana jest również koncepcja budowy tak zwanej dedykowanej infrastruktury dla transportu towarowego i pasażerskiego, albo w formie wydzielonych korytarzy dla przewozów towarowych lub w postaci ustanowienia inteligentnych zasad – priorytetów dostępu do sieci¹⁶.

Wszelkie zmiany w obszarze infrastruktury transportowej wymagają nakładów finansowych. Problem finansowania, a w szczególności projektów z zakresu rozwoju transportu zrównoważonego, opartego na zastosowaniu nowych źródeł energii, w warunkach kryzysu i impasu w dziedzinie rozwoju PPP, urasta zatem do rangi ważnego priorytetu w programie WPT na lata 2010 – 2020¹⁷. W tej sytuacji jedynym realnym rozwiązaniem pozostaje wprowadzenie, obok zasady *użytkownik płaci*, uzupełniającej ją traktatowej za-

¹⁴ A sustainable future for transport.... Ibidem, s. 13.

¹⁵ Nawiązując do dyrektywy o wpływie inwestycji na środowisko (2003/35/EC), zakłada się, że konieczne są w tym zakresie wspólne dane i wskaźniki, począwszy od informacji dotyczących natężenia ruchu i poziomu kongestii.

¹⁶ Obecnie sieć infrastruktury jest dostępna zarówno dla obsługi ruchu towarowego, jak i pasażerskiego, co w sytuacji jej przeciążenia, szczególnie w obszarach wokół aglomeracji, prowadzi do napięć i kolizji między tymi dwoma potokami ruchu.

¹⁷ Niewystarczające okazują się dochody – w sumie dość znaczne, jakie generuje sektor transportu do budżetów publicznych. Same podatki energetyczne, w większości z opłat paliwowych, stanowią 1,9% PKB. Kolejne 0,6% PKB dają wpływy z podatków od pojazdów. Ponadto znaczne wpływy uzyskuje się z opłat za korzystanie z infrastruktury. Użytkownicy ponoszą więc znaczne koszty za dostęp do sieci i prowadzenie działalności transportowej, aczkolwiek cena, jaką płacą, nie ma zazwyczaj bezpośredniego związku z rzeczywistymi społecznymi kosztami ich działań. Por. Taxation trends in the European Union. Eurostat, 2008 edition oraz Excise Duty tables, Tax Receipts – Energy products and Electricity. EC, July 2008 i COM (2009) 279/4, s. 14.

sady *zanieczyszczający płaci*. Jej wdrożenie w następnej dekadzie, w oparciu o założenia Zielonego Pakietu KE z 2008 roku¹⁸, pozwoliłoby wygenerować znaczne dodatkowe dochody na te cele¹⁹. Jest to szczególnie ważne, zważywszy, że część użytkiwanych dzisiaj wpływów podatkowych, między innymi z akcyzy od paliw silnikowych, może się radykalnie zmniejszyć w rezultacie przechodzenia na nowe, alternatywne źródła energii. Ponadto rozważyć trzeba, dążąc stopniowo do samofinansowania się sektora transportu, wprowadzenie dodatkowych opłat kongestyjnych, jako formy odpłatności za dostęp do infrastruktury jako dobra rzadkiego (*scarcity costs*).

Kolejnym, ważnym instrumentem realizacji celów operacyjnego programu WPT na lata 2010 – 2020 jest promocja nowych rozwiązań technologicznych w sferze transportu. Koniecznym jest w tym zakresie dokonanie wyraźnego przesunięcia w kierunku zastosowania pojazdów o niższej, niż dotychczas, lub zerowej emisji spalin. Wymaga to stworzenia tak zwanych wspólnych, otwartych standardów i norm dotyczących infrastruktury, pojazdów i niezbędnego wyposażenia w transporcie, zapewnienia niezbędnej interoperacyjności i wzrostu nakładów na badania i rozwój (na przykład poprzez European Green Car Initiative lub Joint Technology Initiatives), a także szerzenie wzorców dobrej praktyki. Działania te wspierane być powinny przez rozwój inteligentnych systemów transportowych (ITS) i wprowadzanie alternatywnych rodzajów napędu

pojazdów, co może przynieść efekty porównywalne do zastosowania technologii GSM, jako instrumentu wspierania rozwoju nowych technologii i alternatywnych pojazdów.

Nie zapomniano również o rynku, jako skutecznym, autonomicznym mechanizmie regulacyjnym, ułatwiającym realizację celów operacyjnych polityki transportowej. Rynek może być efektywnym instrumentem regulacyjno – porządkowym tylko wówczas, gdy jest rynkiem w pełni dojrzałym i zliberalizowanym. W przeciwnym wypadku, co ma miejsce nadal w krajach UE, powstaje ryzyko, iż może tam dochodzić do zniekształceń konkurencji i deformacji działania ich mechanizmu²⁰. Stąd koniecznym staje się wzmocnienie reguł konkurencji w tej dziedzinie. Do tego potrzebne jest jeszcze włączenie dużych logistycznych, multimodalnych operatorów, posiadających niezbędne zasoby, know-how oraz dysponujących nowoczesnymi technologiami. Tylko oni zdolni są bowiem w ramach formuł PPP wesprzeć sektor publiczny w realizacji niezbędnych inwestycji, tworząc konieczne infrastrukturalne podstawy funkcjonowania otwartego rynku transportowego.

Pozostałe, wcześniej wymienione rodzaje działań i instrumenty, powinny również wspierać realizację celów polityki transportowej UE w następnej dekadzie. W tym kontekście można uznać, że prawidłowe zastosowanie wszystkich instrumentów ze sfery polityki transportowej przyczyni się do uzyskania efektu synergii w proce-

sie regulacji i budowy europejskiego systemu transportowego.

Uwagi końcowe

WPT na lata 2010 – 2020 w zarysowanym wstępnie w Komunikacie KE kształcie zmierza do:

- przyspieszenia realizacji strategii zrównoważonego rozwoju transportu, włączając do grupy priorytetów działania na rzecz wyraźnego wzmocnienia jej proekologicznego charakteru
- przebudowy systemu transportowego w kierunku bardziej przyjaznym społeczeństwu i środowisku naturalnemu, ale również wzrostu jego efektywności i sprawności poprzez rozwój sieci infrastruktury i oparcie go na nowych zasadach w sferze planowania i zarządzania, wdrażanie rozwiązań logistycznych, inteligentnych systemów informacyjnych (transportowych) i nowych technologii oraz wspieranie innowacji w transporcie
- dalszej liberalizacji rynków transportowych i ich otwarcia na konkurencję oraz zmiany dotychczasowego mechanizmu cenowego, opartego praktycznie wyłącznie na przeciętnych kosztach wewnętrznych, na układ cen określonych na bazie społecznych kosztów krańcowych, do czego przyczynić się ma wydatnie wdrażanie koncepcji internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich gałęziach transportu, zaproponowane w Zielonym Pakiecie KE z lipca 2008 roku.

¹⁸ COM (2008) 435.

¹⁹ Art. 174 (2) TWE.

²⁰ Operatorzy działający na częściowo tylko otwartych rynkach, a więc w warunkach ochrony przed pełną konkurencją, z reguły subsydują bowiem swoją działalność operacyjną.