

Ryszard Barcik, Grzegorz Biesok
Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej

Polityka transportowa państw Unii Europejskiej (cz. 1)

Geneza wspólnej polityki transportowej państw Unii Europejskiej

Istotą wspólnotowości Unii Europejskiej jest uzgadnianie i prowadzenie przez państwa członkowskie wspólnej, zharmonizowanej polityki w poszczególnych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Dotychczasowy dorobek UE (aquis) obejmuje wspólne polityki, np. w zakresach energetyki, handlu, konkurencji, ochrony środowiska, edukacji itp. Niektóre z nich są bardzo zaawansowane (unia gospodarczo-monetarna), niektóre, jak wspólna polityka rolna, mimo zaawansowania wymagają pewnych zmian, inne zaś obszary są w większym lub mniejszym stopniu zharmonizowane. Takim obszarem jest również wspólna polityka transportowa.

U podstaw zainteresowania się Unii (a wcześniej EWG) obszarem transportu była znaczna jego ekspansja i rozwój w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Było to pokłosiem utrzymującego się w Europie wysokiego wzrostu gospodarczego oraz znacznego nasilenia się tendencji do liberalizacji wymiany dóbr i usług między państwami EWG.

Pierwsze zapisy dotyczące wspólnej polityki transportowej sformułowano w Traktacie Rzymskim. Zakładały one wprowadzenie zasad wspólnej polityki transportowej EWG w zakresie transportu lądowego do 1970 roku, a harmonizacji całości obszaru do 1979 r. Celem, jaki założono, było stworzenie sprawnie funkcjonującego systemu transportowego, zapewniającego zaspokojenie wszystkich potrzeb przewozowych po najniższych kosztach, stymulującego rozwój handlu między poszczególnymi krajami członkowskimi. Zakładano, że polityka transportowa EWG powinna być oparta na zasadach sprawiedliwej konkurencji, z wyjątkami

w zakresie usług publicznych lub rekonstrukcji gałęzi transportu.

Realizacja tych uzgodnień okazała się jednak ponad siły EWG. Do wspólnoty dołączały kraje o gorszym stanie infrastruktury, komplikował się proces decyzyjny, procedury jednogłośności uniemożliwiały wynegocjowanie i przyjęcie zasad integrujących i liberalizujących politykę transportową zgodnie z wytycznymi Traktatu Rzymskiego.

Brak rozstrzygnięć w tej kwestii doprowadził do tego, iż w 1982 r. Parlament Europejski zaskarżył odpowiedzialną za proces harmonizacji Radę Ministrów EWG do Trybunału Sprawiedliwości, zarzucając jej złamanie Traktatu Rzymskiego. Trybunał uznał w 1985 r. winę Rady, co dało nowy impuls do podjęcia zagadnienia wspólnej polityki transportowej, m.in. zmusiło państwa członkowskie do zaakceptowania legislacyjnego prymatu Wspólnoty w tej sprawie.

Porządkujący i wzmacniający wspólnotowość Traktat z Maastricht upewnił podstawy polityki transportowej. Ułatwił proces decyzyjny wprowadzając większość kwalifikowaną w miejsce jednomyślności, wprowadził koncepcję sieci transeuropejskich, która otworzyła możliwość rozwoju infrastruktury transportowej przy wykorzystaniu środków finansowych Unii. W 1992 opublikowano pierwszą Białą Księgę (*The White Paper*) zawierającą program rozwoju wspólnej polityki transportowej. Program ten miał na celu otwarcie rynku transportowego Wspólnoty i zaczął być konsekwentnie realizowany w latach 90.

Dziesięć lat funkcjonowania Białej Księgi dało wymierne rezultaty. Za wyjątkiem dość sztywnego sektora kolejnictwa w pozostałych gałęziach nastąpiła liberalizacja rynku, wzrost konkurencji oraz obniżka kosztów, a co za tym idzie wzrost jakości usług i możliwości wyboru. Stałym elementem rynku stał się kabotaż, staniał transport lotniczy przy jednoczesnym zapewnieniu

ni najwyższego poziomu bezpieczeństwa. W 1970 r. statystyczny obywatel Wspólnoty przebywał 17 km dziennie, za to w 1998 było to już 35 km. Te pozytywne rezultaty zachęciły Unię do stworzenia drugiego, długofalowego programu rozwoju transportu, który pod tytułem „Europejska polityka transportowa do 2010 – czas na decyzje” ukazał się w 2001 roku.

Europejska polityka transportowa do 2010 – czas na decyzje

Nowe realia rozszerzenia Unii, wzrost dynamiki gospodarczej oraz coraz większy nacisk na zrównoważenie rozwoju, wymusiły na państwach członkowskich rewizję polityki transportowej. Efektem tego jest dokument „Europejska polityka transportowa do 2010 – czas na decyzje” stanowiący wizję rozwoju wspólnotowego transportu do 2010 roku z pełną świadomością jego strategicznej roli w systemie gospodarczym Wspólnoty, znajdującą swój wyraz w nakładach na tę gałąź gospodarki sięgających 10 % PKB Unii. Dodatkowo u podstaw stworzenia nowej polityki transportowej stanęły następujące założenia¹:

- nasilające się zatłoczenie (kongestia) szlaków transportowych wynikająca z braku równowagi między różnymi dziedzinami transportu
- rozwój zapotrzebowania na transport w poszerzającej się Unii
- potrzeba integracji transportu ze zrównoważonym rozwojem
- konieczność stworzenia spójnej strategii transportowej wykraczającej poza UE.

Wychodząc z tych założeń, nowa polityka transportowa Unii skupia się na czterech grupach zagadnień, stanowiących główne kierunki działania Wspólnoty w dziedzinie transportu:

¹ Rozdział niniejszy opracowano na podstawie: Commission of The European Communities „White Paper – European transport policy for 2010: time to decide” – Komisja Europejska, Bruksela 2001.

1. zrównoważenie gałęzi transportu
2. likwidacja wąskich gardeł
3. osadzenie użytkowników w centrum polityki transportowej
4. opanowanie globalizacji transportu.

Jako główne narzędzia do osiągnięcia tych celów strategia wskazuje:

- ożywienie kolei
- poprawę jakości w transporcie drogowym
- promocję transportu morskiego i śródlądowego
- równowagę – transport lotniczy-środkowisko
- urzeczywistnienie intermodalności
- budowę transeuropejskiej sieci transportowej
- zwiększenie bezpieczeństwa na drogach
- przyjęcie polityki opłat transportowych
- wskazanie praw i obowiązków użytkowników
- rozwój wysokiej jakości transportu miejskiego
- badania i rozwój technologii transportu czystego i efektywnego
- zarządzanie globalizacją

Zrównoważenie gałęzi transportu

Potrzebę zrównoważenia różnych gałęzi transportu zrodziła utrzymująca się od początku lat siedemdziesiątych tendencja silnego wzrostu przewozów ładunków za pomocą transportu samochodowego i lotniczego, kosztem kolei czy transportu śródlądowego. Powodowało to znaczny wzrost zatłoczenia na drogach Europy, które szczególnie objawiało się paraliżami komunikacyjnymi wielkich metropolii, centrów handlowych, portowych itp. Nadmierne wykorzystywanie transportu samochodowego prowadziło również do szybkiego zużywania się dróg, zwiększenia obciążenia środowiska naturalnego.

Nowa strategia unijna dąży do przywrócenia równowagi pomiędzy różnymi gałęziami transportu, przede wszystkim poprzez działania przywracające konkurencję pomiędzy różnymi gałęziami transportu (tab. 1) oraz połączenie gałęzi transportu w transporcie multimodalnym i kombinowanym.

Przewrócenie rzeczywistej konkurencji pomiędzy gałęziami transportu nie oznacza woli Komisji Europejskiej do postawienia ich w sytuacji konfrontacji.

Tab. 1. – Najważniejsze cele Unii Europejskiej w zakresie regulacji konkurencyjności gałęzi transportu

Jakość w sektorze drogowym

1. Restrukturyzacja sektora transportu drogowego – tak aby przedsiębiorstwa przewoźowe mając odpowiednią wielkość i podstawy finansowe, mogły świadczyć usługi wysokiej jakości.
2. Zmiany w przepisach prawnych – harmonizacja czasu pracy kierowców, zakazu ruchu ciężarówek w weekendy, certyfikacja kierowców, wspólne regulacje dotyczące szkolenia kierowców.
3. Zwiększenie kontroli i kar – pojazdów i kierowców, w zakresie stosowania narodowych i wspólnotowych przepisów prawnych; jednolita interpretacja prawa, rozwój technologii kontrolnych: tachografia cyfrowa, monitoring satelitarny pojazdów.

Rewitalizacja kolejnictwa

1. Kontrolowana konkurencja na wspólnotowym rynku pomiędzy operatorami połączeń kolejowych, rozdzielenie zarządzania infrastrukturą od przewozów, otwarcie rynków międzynarodowych przewozów pasażerskich.
2. Ograniczenie cyrkulacji pustych wagonów – wprowadzenie przewozów kabotażowych.
3. Legislacja – stworzenie przepisów prawnych dotyczących bezpieczeństwa kolei i odpowiedzialności operatorów przewozowych oraz przepisów socjalnych.
4. Zapewnienie interoperacyjności – harmonizacja wymogów technicznych, informatycznych (np. rezerwacja miejsc) i eksploatacyjnych sieci kolejowych.
5. Ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko.
6. Zapewnienie bezpieczeństwa.
7. Optymalizacja wykorzystania infrastruktury kolejowej – budowa nowych linii, w tym linii szybkich, rozwój TERFN (towarowej sieci transeuropejskiej).
8. Wyższy poziom i niezawodność usług kolejowych.

Sterowanie wzrostem transportu powietrznego

1. Reforma ruchu powietrznego – walka z zatłoczeniem nieba, zastąpienie przelotów bezpośrednich pośrednimi, koordynacja zarządzania przestrzenią, korytarzami powietrznymi.
2. Ujednolicenie systemu przestrzeni powietrznych – *Single European Sky* – stworzenie odpowiedniego systemu oraz legislacji.
3. Skoordynowane zarządzanie lotnictwem wojskowym i cywilnym nieograniczające zdolności obronnych.
4. Wprowadzenie unijnych licencji dla kontrolerów lotów – ujednolicenie kwalifikacji.
5. Efektywne wykorzystanie portów lotniczych, ich możliwości, przepustowości – ograniczenie budowy nowych portów, przystosowanie portów do obsługi dużych samolotów.
6. Ograniczanie negatywnego wpływu lotnictwa na środowisko – emisja spalin, hałas.
7. Zapewnienie bezpieczeństwa – stworzenie EASA – Europejskiej Władzy Bezpieczeństwa Lotniczego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Commission of The European Communities „White Paper – European transport policy for 2010: time to decide” – Komisja Europejska, Bruksela 2001.

Wręcz przeciwnie – istotą tych działań jest umocnienie wszystkich gałęzi transportu, tak aby mogły one kooperować ze sobą tworząc alternatywne dla dróg szlaki transportowe. Szczególny problem tutaj to niedobór punktów połączenia transportu kolejowego z morskim i śródlądowym.

Poprawie sytuacji ma służyć wprowadzenie programu rozwoju intermodalności pn. Marco Polo. Program ten zakłada rozwój zdolności handlowej układów intermodalnych również poprzez standaryzację ładunków i zarządzania

nimi. Program Marco Polo jest sukcesorem programu PACT, realizowanego w latach 1992-2000, który obejmował 167 projektów. W programie Marco Polo założono trzy cele:

- mobilizacja operatorów logistycznych, ze szczególnym naciskiem na tworzenie nowych usług służących przesunięciu ładunków z dróg na inne środki transportu
- poprawa operacyjności całego łańcucha intermodalnego
- nowoczesna kooperacja i dobre praktyki w sektorze.

Ważnym elementem intermodalności transportowej jest łańcuch połączeń kolej – żegluga śródlądowa i morska. Unia dysponuje dużym potencjałem żeglugowym (długość wybrzeża morskiego, liczne porty morskie i śródlądowe), który nie jest wykorzystywany.

Aby pobudzić transport morski Unia stawia sobie dwa cele:

- rozwój żeglugi morskiej – autostrad morskich
- rozwój nowoczesnych usług w tym transporcie.

Należy **rozwijać krótkie połączenia morskie** między Francją a Hiszpanią, Francją a Wielką Brytanią, Polską a Niemcami, **bardziej wykorzystywać gęstą sieć połączeń wodnych** w Europie. Transport wodny jest mniej obciążający dla środowiska, ekonomiczny i efektywny. Dodatkowo należy zharmonizować działalność portów, umożliwiając szerszy dostęp do usług portowych, odnowić flotę, poprawić jakość transportu wodnego poprzez:

- eliminację wąskich gardeł
- standaryzację wymiarów ładunków
- ożywienie połączeń i szlaków wodnych, które przestały być użytkowane
- dróg wodnych, które przestały być użytkowane, budowa połączeń do rzek i instalacja wyposażenia przeładunkowego
- instalacje systemów nawigacji i komunikacji
- standaryzacja specyfikacji technicznych, harmonizacja licencjonowania dla prowadzących statki, harmonizacja przepisów dotyczących pracy i liczności załogi, czasów odpoczynków, itp.

Aby zniwelować niedogodności transportu wodnego należy podjąć działania w celu integrowania ładunków i standaryzacji jednostek ładunkowych.

Likwidacja wąskich gardeł

Kumulacja ruchu w niektórych punktach Europy, podsycana wzrostem gospodarczym i wzrostem obrotu towarowego, doprowadziła do powstania wąskich gardeł europejskiej infrastruktury transportowej. Traktat zjednoczeniowy z Maastricht i decyzje szczytu unijnego w Essen (1994) dały Wspólnocie umocowanie do tworzenia transeuropejskiej sieci transportowej. Do 2004 Komisja Europejska zobowiązana jest przygotować wymagania dotyczące rozwoju sieci, biorąc pod uwagę zało-

żenia „Białej Księgi” oraz akcesję nowych państw członkowskich.

Multimodalne korytarze towarowe. Sieć transeuropejska musi uwzględniać multimodalne korytarze transportowe, w których transport towarów będzie miał charakter priorytetowy. Wymagać to będzie rozróżnienia kolejowych linii towarowych od linii pasażerskich, budowy obwodnic węzłów kolejowych, usprawnienia podziału linii dla przewoźników towarowych i pasażerskich. Ważne będzie również połączenie infrastruktury kolejowej i żeglugowej, budowa intermodalnych terminali.

Rozwój szybkich linii pasażerskich. W celu ograniczenia pasażerskiego ruchu drogowego na korzyść kolei należy rozwijać konkurencyjne czasowo wobec samochodu szybkie linie pasażerskie, poprzez budowę nowych traktów lub dostosowywanie starych do większych prędkości. Doświadczenia Francuskie (TGV) Hiszpańskie (AVE) wskazują, że odciążenie dróg szybką koleją sięga od 13 do 40%. Kolej taka zintegrowana z transportem lotniczym ma tworzyć europejską sieć szybkich przewoźników pasażerskich.

Poprawa warunków ruchu. Zwiększenie bezpieczeństwa w tunelach. Tu zakłada się wprowadzenie planowania i zarządzania ruchem na głównych trasach europejskich, tak aby wykorzystanie dróg było efektywniejsze i bezpieczniejsze oraz harmonizację przepisów dotyczących bezpieczeństwa przejazdu przez tunele.

Realizacja głównych projektów infrastrukturalnych. Rada Unii w Essen przyjęła listę 14 głównych projektów, które muszą być zrealizowane. Lista ta obejmuje następujące inwestycje:

- linia kolejowa wielkich prędkości Północ-Południe
- linia kolejowa wielkich prędkości PBKAL
- linia kolejowa wielkich prędkości Południe
- linia kolejowa wielkich prędkości Wschód
- linia kolejowa Betuwe
- linia kolejowa Linia kolejowa prędkości Francja-Włochy
- autostrady greckie Pathe i Via Egnatia
- linia multimodalna Portugalia-Hiszpania-Europa centralna
- linia kolejowa Cork-Dublin-Larne-Stranrear (projekt ukończony)
- port lotniczy w Malpensa (projekt ukończony)

- połączenie kolejowo i drogowe między Dania i Szwecją (projekt ukończony)
- kolejowy i drogowy trójkąt nordycki
- połączenie drogowe Irlandia-Wielka Brytania-Belgia
- główna linia wybrzeża zachodniego. Dodatkowe zadania jakie definiuje Biała Księga to:
- ukończenie dróg alpejskich – otwarcie tunelu pod Mont Blanc, nowe połączenie kolejowe Turyn-Lyon, budowa tunelu między Monachium a Weroną
- łatwiejszy przejazd przez Pireneje – budowa południowego TGV, bliski transport morski, przejście kolejowe przez Pireneje, rewitalizacja linii Pau-Saragossa
- wschodnioeuropejska kolej dużych prędkości Stuttgart – Monachium –Sazburg/Linz – Wiednia, a w perspektywie Budapeszt, Istambul
- most lub tunel na przesmyku Fehmarn łączący Niemcy z Danią
- poprawa żeglugi na Dunaju na odcinku Strasbourg-Vilshofen w Niemczech
- unijny projekt GPS – Gallileo
- wprowadzenie europejskiego rozstawu szyn kolejowych na Półwysep Iberyjski.

Finansowanie inwestycji. Tradycyjnym źródłem finansowania projektów infrastrukturalnych są budżety krajowe (lub regionalne) wsparte środkami funduszy unijnych. Pomoc Unii jest jednak ograniczona. Kapitał prywatny niechętnie angażuje się w inwestycje infrastrukturalne, gdyż wymagają one olbrzymich nakładów na początku, a zyski generują dopiero po odległym czasie. Wspólnota wskazuje, jako na optymalne, finansowanie inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – w tym przypadku państwo bierze na siebie sporą część ryzyka inwestycji. Rozwój tego typu partnerstwa wymaga udziału partnera prywatnego w każdej fazie inwestycji (od planowania po eksploatację) oraz uruchomienie odpowiednich instrumentów prawnych.

Innym rozwiązaniem jest zapewnienie inwestorom dochodów z inwestycji, zanim ona sama przyniesie własne. Można to zrobić dzięki zmianom opłat na dotychczasowych liniach komunikacyjnych tak, aby przynosiły one zysk (dotychczas opłaty jedynie amortyzowały linie). Zysk ten można skierować na nowe inwestycje.