

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.6.2009
KOM(2009) 279 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu

KOMUNIKAT KOMISJI

Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu

1. WPROWADZENIE

1. W 2001 r. Komisja przedstawiła białą księgę¹, w której określono agendę dla europejskiej polityki transportowej do roku 2010. Program ten został zaktualizowany podczas śródkresowego przeglądu w 2006 r.² Ze względu na zbliżający się koniec dziesięcioletniego okresu, należy wybiec myślą w przyszłość i przygotować grunt pod dalsze działania.
2. Transport to złożony system uzależniony od licznych czynników, w tym struktury osiedli ludzkich i modelu konsumpcji, organizacji produkcji i dostępności infrastruktury. Ze względu na jego złożony charakter wszelka interwencja w tym sektorze musi opierać się na długoterminowej wizji mobilności ludzi i towarów zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, w szczególności ze względu na fakt, że wdrożenie polityki o charakterze strukturalnym jest procesem długotrwałym i powinno być właściwie uprzednio zaplanowane.
3. Dlatego też polityka transportowa na następnych dziesięć lat musi wynikać z analiz dotyczących przyszłości systemu transportowego uwzględniających również kolejne dziesięciolecia. Komisja zainicjowała taką analizę obejmującą również ocenę europejskiej polityki transportowej; debatę prowadzoną w ramach trzech grup dyskusyjnych; studium zatytułowane „Transvisions”, określające możliwe niskoemisyjne scenariusze dla sektora transportu; konsultacje z zainteresowanymi stronami, w szczególności konferencję grupy wysokiego szczebla niezależnych partnerów, jaka odbyła się w dniach 9-10 marca 2009 r.³
4. W niniejszym komunikacie podsumowano wyniki tych zakrojonych na szeroką skalę konsultacji. Część druga dotyczy najnowszych zmian w europejskiej polityce transportowej i kwestii, które pozostają nierozstrzygnięte. Część trzecia skupia się na przyszłości, wskazując tendencje w zakresie wskaźników transportowych i prawdopodobne wyzwania, jakie mogą stanąć przed społeczeństwem. W części czwartej przedstawiono pewne cele pośrednie polityki transportowej, które należałoby realizować, aby stawić czoła pojawiającym się wyzwaniom w sektorze transportu. W części piątej opisano niektóre dostępne instrumenty oraz możliwe kierunki działań umożliwiających osiągnięcie nakreślonych celów.

¹ COM(2001) 370.

² COM(2006) 314.

³ Wszystkie odnośne dokumenty można pobrać ze strony:
http://ec.europa.eu/transport/strategies/2009_future_of_transport_en.htm

5. Założenia przedstawione w niniejszym komunikacie mają stać się bodźcem dla przyszłej debaty, której celem jest określenie opcji politycznych, nie przesądzając o konkretnych propozycjach, jakie będzie zawierać kolejna biała księga w 2010 r.

2. EUROPEJSKA POLITYKA TRANSPORTOWA W PIERWSZEJ DEKADZIE XXI WIEKU

6. Zanim spojrzeć się w przyszłość należało by sporządzić bilans osiągnięć z ostatniego okresu. Mimo że za wcześnie jest na pełną ocenę skutków wielu podejmowanych od 2000 r. w ramach polityki transportowej środków, możliwe jest jednak wyodrębnienie kilku przesłanek na podstawie tendencji i danych rynkowych. Mogą być one ocenione pod względem zgodności z celami polityki określonymi w śródkresowym przeglądzie białej księgi oraz pod względem celów określonych w ramach strategii zrównoważonego rozwoju z 2006 r.⁴ W następnej części wykazano, że europejska polityka transportowa w dużym stopniu zrealizowała cele określone w wymienionych powyżej dokumentach strategicznych, przyczyniając się w sposób zasadniczy do rozwoju gospodarki europejskiej i jej konkurencyjności, ułatwiając otwarcie rynku i integrację, ustanawiając wysokiej jakości normy w zakresie bezpieczeństwa, ochrony i praw pasażerów oraz polepszając warunki pracy.
7. Transport jest zasadniczym elementem gospodarki europejskiej. Na sektor transportu przypada około 7 % unijnego PKB i około 5 % całkowitego zatrudnienia w UE⁵. Europejska polityka transportowa przyczyniła się do powstania systemu mobilności, który, z punktu widzenia wydajności i wykorzystania zasobów, jest porównywalny z systemem w najbardziej rozwiniętych gospodarczo regionach na świecie. Europejska polityka transportowa była pomocna w osiągnięciu spójności społecznej i ekonomicznej oraz przyczyniła się do podniesienia konkurencyjności przemysłu europejskiego⁶, tworząc w ten sposób istotny wkład w realizację Agendy lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia⁷. Osiągnięcia w zakresie realizacji celów polityki zrównoważonego rozwoju UE okazały się jednak skromniejsze: zgodnie ze sprawozdaniem z postępów z 2007 r.⁸ europejski system transportowy wciąż pod wieloma względami nie wkroczył na drogę zrównoważonego rozwoju.
8. Otwarcie rynku doprowadziło zasadniczo do podniesienia wydajności i obniżenia kosztów. Można to zaobserwować w sektorze transportu lotniczego, w którym proces ten jest najbardziej zaawansowany⁹. Unia Europejska jest na dobrej drodze do stworzenia jednakowych szans dla wszystkich podmiotów na coraz bardziej

⁴ CS (2006) 10917.

⁵ Z czego 4,4% przypada na usługi transportowe a reszta na produkcję sprzętu transportowego, podczas gdy 8,9 mln miejsc pracy przypada na usługi transportowe, a 3 mln na produkcję sprzętu transportowego.

⁶ COMPETE - „Analysis of the contribution of transport Policies to the competitiveness of the EU economy and comparison with the United States” („Analiza wkładu polityki transportowej w konkurencyjność gospodarki UE oraz porównanie jej ze Stanami Zjednoczonymi”), październik 2006 r., ISI-Fraunhofer razem z INFRAS, TIS oraz EE dla WE-DG TREN.

⁷ COM(2007) 803.

⁸ COM(2007) 642.

⁹ W latach 1992-2008 sieć połączeń wewnątrz UE uległa zwiększeniu o 120%. W tym samym okresie wewnątrzunijne połączenia na trasach, na których konkuruje ze sobą więcej niż dwóch przewoźników, zwiększyły się o 320%. Tani przewoźnicy stanowią dzisiaj ponad jedną trzecią regularnego wewnątrzunijnego ruchu lotniczego.

zintegrowanym rynku transportowym, niemniej problemy wynikające z różnic w opodatkowaniu i dotowaniu wciąż pozostają nierozwiązane. Należy zauważyć, że na otwarciu rynku i integracji różnych rodzajów transportu skorzystały nie tylko duże przedsiębiorstwa, ale również małe i średnie (MŚP).

9. Polityka w zakresie transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) przyczyniła się do poprawy koordynacji na poziomie programowania przez państwa członkowskie projektów dotyczących infrastruktury. Dokonano zasadniczych postępów w tym obszarze polityki transportowej: około jedna trzecia niezbędnych inwestycji TEN-T (400 mld EUR) została już zrealizowana¹⁰. Rozszerzenie sieci TEN-T na nowe państwa członkowskie dzięki inwestycjom poczynionym jeszcze przed ich przystąpieniem¹¹, dostarczyło planów działania dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zmierzając do stopniowego zmniejszania braków w ich infrastrukturze. Wiele pozostaje jeszcze do zrobienia, ale dzięki sieciom TEN-T nastąpiła już znaczna poprawa w zakresie połączeń służących unijnym rynkom i ludności.
10. Dokonano postępów w zmniejszeniu zanieczyszczenia powietrza i liczby wypadków drogowych. Jakość powietrza w europejskich miastach uległa znacznej poprawie dzięki stosowaniu coraz bardziej rygorystycznych norm emisji Euro. Wiele pozostaje jednak jeszcze do zrobienia, przede wszystkim jeśli chodzi o zmniejszenie emisji tlenku azotu (NO_x) i drobnych cząstek pyłu (PM₁₀) na obszarach zurbanizowanych – te ostatnie substancje są bowiem szczególnie szkodliwe dla zdrowia ludzkiego – oraz zagwarantowanie, że faktyczny światowy poziom emisji jest odpowiednio kontrolowany. Rozwój infrastruktury transportowej doprowadził również do utraty siedlisk i rozdrobnienia krajobrazu. Cel zmniejszenia o połowę liczby wypadków w transporcie drogowym do roku 2010, który został wyznaczony w białej księdze z 2001 r., nie zostanie prawdopodobnie osiągnięty, mimo iż w wielu państwach członkowskich podjęto działania, które doprowadziły do znacznej poprawy sytuacji w tym zakresie. Wziąwszy pod uwagę ponad 39 000 wypadków śmiertelnych, jakie miały miejsce w UE w 2008 r., transport drogowy bije rekordy śmiertelności.
11. W sektorze transportu morskiego zanieczyszczenie mórz i liczba wypadków na morzu znacznie się zmniejszyły, a UE ustanowiła jedne z najbardziej zaawansowanych ram prawnych dotyczących bezpieczeństwa i zapobiegania zanieczyszczeniom (ERIKA III – Pakiet bezpieczeństwa morskiego). W sektorze transportu lotniczego przyjęto złożony zestaw wspólnych, jednolitych i obowiązkowych przepisów obejmujących kluczowe elementy dotyczące bezpieczeństwa lotniczego (statki powietrzne, obsługa techniczna, porty lotnicze, systemy zarządzania ruchem lotniczym itp.) Powołano agencje bezpieczeństwa lotniczego (EASA), morskiego (EMSA) oraz agencję kolejową (ERA).
12. Biała księga z 2001 r. nie poruszała problemu ochrony. Po atakach terrorystycznych z dnia 11 września 2001 r. została jednak opracowana polityka w tej dziedzinie.

¹⁰ COM(2007) 135. Wśród ukończonych projektów znajdują się: połączenie przez Öresund, port lotniczy Malpensa, towarowa linia kolejowa Betuwe. Inne projekty są na ukończeniu, jak np. projekt PBKAL (połączenie kolejowe dużych prędkości Paryż-Bruksela-Kolonia, Amsterdam, Londyn). Duża część projektów weszła w fazę realizacji, jak np. połączenie kolejowe dużych prędkości Madryt-Barcelona czy pierwszy etap połączenia szybkiej kolei TGV we wschodniej części Francji.

¹¹ W szczególności poprzez Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej.

Obecnie w UE istnieją środki prawne dotyczące ochrony transportu w odniesieniu do większości rodzajów transportu oraz infrastruktury krytycznej. UE współpracowała również ze wspólnotą międzynarodową w celu udoskonalenia ochrony: w ostatnim czasie UE uruchomiła działania na morzu w celu walki z piractwem morskim.

13. Wzmocnienie praw pasażerów poprawiło jakość usług transportowych oferowanych ich użytkownikom. Zostały przyjęte i obecnie już obowiązują przepisy dotyczące praw pasażerów lotniczych. Jeśli chodzi o ruch kolejowy¹², w grudniu 2007 r. przyjęto rozporządzenie zapewniające szerszy zakres praw dla pasażerów. W grudniu 2008 r. przyjęto dwa wnioski¹³ w sprawie praw pasażerów w przewozach autobusowych i autokarowych oraz pasażerów podróżujących drogą morską. Niemniej jednak transport publiczny (autobusowy i kolejowy) został oceniony jako sektor, w którym poziom zadowolenia konsumenta jest najniższy¹⁴.
14. Społeczny wymiar polityki transportowej został również pogłębiony w odniesieniu do pracowników sektora transportu. We współpracy z partnerami społecznymi wprowadzono prawodawstwo dotyczące czasu pracy, minimalnego poziomu wykształcenia, wzajemnego uznawania dyplomów i kwalifikacji zawodowych, którego celem jest poprawa warunków pracy w transporcie drogowym, kolejowym i morskim.
15. Obszarem polityki, w którym należy dokonać dalszych postępów jest ochrona środowiska naturalnego. W porównaniu z 1990 r., w Unii Europejskiej w żadnym innym sektorze poziom emisji gazów cieplarnianych nie wzrósł tak jak w sektorze transportu¹⁵. Emisje gazów cieplarnianych mogą być postrzegane jako efekt trzech elementów: wzrostu działalności generującej emisje; energochłonności tej działalności; intensywności emisji gazów cieplarnianych pochodzących ze zużycia energii. Po zastosowaniu tej analizy w odniesieniu do rozwoju transportu w przeszłości, można stwierdzić, że działalność tego sektora uległa znacznemu zwiększeniu, któremu nie towarzyszyły wystarczające postępy w zakresie ograniczenia zużycia energii i redukcji emisji gazów cieplarnianych.
16. Oddzielenie rozwoju transportu od wzrostu PKB, będące jednym z celów białej księgi z 2001 r. oraz strategii zrównoważonego rozwoju, dokonało się w transporcie pasażerskim, gdyż w latach 1995-2007 popyt na usługi transportowe wzrósł średnio o 1,7 %, podczas gdy PKB wzrósł średnio o 2,5 %. Z drugiej jednak strony popyt na transport towarowy w UE wzrastał średnio o 2,7 % rocznie. Znaczny wzrost światowego handlu oraz coraz głębsza integracja rozszerzonej UE uniemożliwiła oddzielenie transportu towarowego od PKB w ostatniej dekadzie. Wzrost transportu towarowego jest również związany ze stosowanymi rozwiązaniami w gospodarce – koncentracją produkcji w niewielu ośrodkach w celu osiągnięcia ekonomii skali, delokalizacją, dostawami terminowymi typu „just-in-time”, szeroko stosowanemu recyklingowi szkła, papieru i metalu, co pozwoliło obniżyć koszty i, prawdopodobnie, zmniejszyć poziom emisji w innych sektorach kosztem zwiększenia emisji pochodzących z transportu.

¹² Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 14-41, rozporządzenie (WE) nr 1371/2007.

¹³ COM(2008) 817, COM(2008) 816.

¹⁴ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/2nd_edition_scoreboard_en.pdf

¹⁵ O ile nie wskazano inaczej, dane pochodzą z DG TREN (2009), Energia i transport w UE w liczbach. Mały rocznik statystyczny 2009.

17. Efektywność energetyczna w sektorze transportu poprawia się, ale zyski z tego tytułu nie zostały w całości wykorzystane do zmniejszenia całkowitego zużycia paliwa i nie okazały się wystarczające, aby zrównoważyć rozwój transportu. Przepisy określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych zostały przyjęte w kwietniu 2009 r. w odpowiedzi na zbyt wolno następującą poprawę¹⁶. Postępy w przekierowaniu przewozów na bardziej energooszczędne rodzaje transportu, w tym krótkodystansową żeglugę morską, były dość ograniczone, niemniej doprowadzono do swego rodzaju równowagi między różnymi środkami transportu oraz wydaje się, że udało się powstrzymać relatywny spadek wielkości przewozów transportem kolejowym¹⁷. Liczne badania wykazały, że udział transportu rowerowego w łącznym ruchu przewozowym w wielu aglomeracjach miejskich znacząco wzrósł w ostatnich latach¹⁸.
18. Transport znacząco nie przyczynił się do zmniejszenia poziomu emisji gazów cieplarnianych przedstawiając się na bardziej ekologiczne źródła energii - nadal jest w 97 % uzależniony od paliw kopalnych, co ma negatywne skutki dla bezpieczeństwa dostaw energii. Środki zmierzające do poprawy jakości paliw¹⁹ oraz obowiązujący cel 10 % udziału odnawialnych źródeł energii w transporcie do 2020 r. zostały ostatnio przyjęte jako część pakietu klimatyczno-energetycznego²⁰.

3. TENDENCJE I WYZWANIA

19. W tej części zamieszczono opis tendencji w zakresie głównych wskaźników transportowych oraz związanych z nimi wyzwań, w perspektywie do połowy tego stulecia. Trudno jest przewidzieć, które z nich będą miały największy wpływ na opracowanie przyszłej polityki transportowej.

3.1. Starzenie się społeczeństwa

20. Do 2060 r. średnia wieku mieszkańców Europy będzie prawdopodobnie o 7 lat dłuższa niż obecnie, a ludzie powyżej 65 lat stanowić będą 30 % ludności, podczas gdy dzisiaj jest to 17 %²¹.
21. Mimo że powyżej pewnego wieku ludzie zazwyczaj podróżują rzadziej niż w młodości, dzisiejsi seniorzy na ogół podróżują częściej niż robili to ich rodzice. Oczekuje się, że tendencja ta utrzyma się, a nawet umocni, dzięki ogólnej poprawie stanu zdrowia, bogatszej ofercie podróży i znajomości języków obcych. Starzejące się społeczeństwo będzie zwracało coraz większą uwagę na to, aby zapewniano mu usługi transportowe o wysokim poziomie odczuwalnego bezpieczeństwa i niezawodności, oferujące odpowiednie rozwiązania dla pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej.

¹⁶ Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 1-15, rozporządzenie (WE) nr 443/2009.

¹⁷ W 2007 r. kolejowy transport towarowy miał taki sam, wynoszący 10,7%, udział w łącznym ruchu przewozowym jak w 2001 r.

¹⁸ <http://spicycles.velo.info>. *Spicycles* jest projektem wspieranym w ramach programu EU IEE – STEER.

¹⁹ Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 88-113, Dyrektywa 2009/30/WE.

²⁰ Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 16-62, Dyrektywa 2009/28/WE.

²¹ Eurostat (2008), Ludność i warunki życia, Statystyki w skrócie 72/2008; oraz Komisja Europejska, raport demograficzny 2008 r.: Realizacja potrzeb społecznych w starzejącym się społeczeństwie. SEC(2008) 2911.

22. Społeczeństwo o wysokim odsetku starszych osób będzie potrzebowało przeznaczenia większej ilości środków publicznych na opłacanie emerytur, świadczeń zdrowotnych i pielęgnarskich. Wywierając wpływ na finanse publiczne zjawisko starzenia się będzie stwarzało obciążenie dla dostaw i utrzymania infrastruktury transportowej i wyznaczy limit dla środków dostępnych na transport publiczny. Może pojawić się problem niewystarczającej ilości siły roboczej i wykwalifikowanych pracowników, który pogłębi w przyszłości deficyt takich pracowników, posiadających doświadczenie w pewnych segmentach sektora transportu. Ogólnie rzecz biorąc może to spowodować wzrost kosztów transportu dla społeczeństwa.

3.2. Migracja i mobilność wewnątrz kraju

23. W ciągu najbliższych pięćdziesięciu lat²² saldo migracji do UE podniesie o 56 mln liczbę jej mieszkańców. Migracja może być czynnikiem łagodzącym skutki, jakie ma starzenie się społeczeństwa dla rynku pracy. Migranci, jako osoby młode i mieszkające głównie na obszarach zurbanizowanych, będą również pogłębiać związek Europy z regionami sąsiadującymi, tworząc więzi kulturowe i ekonomiczne z krajami pochodzenia. Więzy te spowodują przede wszystkim zwiększony przepływ osób i towarów.
24. Oczekiwana jest również zwiększona mobilność pracowników wewnątrz Unii, z towarzyszącym jej stopniowym zniesieniem barier administracyjno-prawnych i dalszym rozwojem rynku wewnętrznego.

3.3. Wyzwania związane z ochroną środowiska

25. Łagodzenie negatywnego wpływu, jaki transport wywiera na środowisko, staje się coraz bardziej pilnym problemem do rozwiązania. UE przyjęła niedawno pakiet klimatyczno-energetyczny, w którym wyznaczono cel, jaki należy osiągnąć, polegający na zmniejszeniu o 20 %, w porównaniu z rokiem 1990, poziomu emisji gazów cieplarnianych w UE. Transport ogrywa zasadniczą rolę w realizacji tego celu i konieczne będzie odwrócenie niektórych istniejących tendencji.
26. W sprawozdaniu TERM z 2008 r.²³ Europejskiej Agencji Środowiska, w którym przedstawiono wskaźniki w zakresie transportu i środowiska w UE, wskazano, że wielu mieszkańców Europy wciąż narażonych jest na niebezpiecznie wysoki poziom zanieczyszczeń powietrza i hałasu. W szczególności chodzi tu o stężenie drobnych cząstek pyłu PM₁₀, których transport jest drugim co do wielkości źródłem, a którego poziom przekracza w wielu miejscach, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, wartość dopuszczalną dla 2005 r. Należy również rozwiązać problem pochodzących ze statków emisji NO_x i SO_x.
27. Sam sektor transportu również ucierpi z powodu zmian klimatu i będzie potrzebował środków adaptacyjnych. Globalne ocieplenie, powodujące podniesienie poziomu wód w morzach, będzie miało swoje konsekwencje dla infrastruktury nabrzeżnej, w

²² Zob. przypis 21.

²³ EEA, Transport na rozdrożu, TERM 2008, nr 3/2009.

tym portów²⁴. Ekstremalne zjawiska pogodowe wywrą prawdopodobnie wpływ na bezpieczeństwo wszystkich środków transportu. Susze i powodzie stworzą problemy dla żeglugi śródlądowej²⁵.

3.4. Wzrastający niedobór paliw kopalnych

28. W nadchodzących dziesięcioleciach oczekiwany jest wzrost cen ropy i innych paliw kopalnych, ze względu na zwiększający się popyt i wyczerpywanie się tańszych w eksploatacji źródeł wydobywania. Negatywny wpływ na środowisko naturalne pogłębi się, gdyż tradycyjne źródła wydobywania zostaną zastąpione źródłami powodującymi o wiele większe zanieczyszczenie. Jednocześnie konieczność przejścia na gospodarkę niskoemisyjną oraz rosnące obawy co do bezpieczeństwa dostaw energii spowodują większy udział energii ze źródeł odnawialnych, której koszty wytwarzania spadną dzięki postępowi technicznemu i masowej produkcji.
29. Przejście na ceny relatywnie podniesie atrakcyjność inwestowania w alternatywne źródła energii, mimo bardzo dużej zmienności tych cen. Konieczność stworzenia infrastruktury wyspecjalizowanej oraz długi cykl życia pojazdów opóźnią proces transformacji.
30. Natychmiastową konsekwencją takiej transformacji będzie spadek popytu na paliwa kopalne w sektorze transportu, które w chwili obecnej stanowią połowę wielkości przewozów międzynarodowego transportu morskiego²⁶.

3.5. Urbanizacja

31. Urbanizacja stanowiła wyraźną tendencję, która była obecna w ostatnim dziesięcioleciu i która nadal będzie występować; wzrasta procent ludności w Europie zamieszkującej obszary miejskie: z 72 % w 2007 r. do 84 % w 2050 r.²⁷
32. Bliskość ludzi i aktywności ludzkiej jest podstawowym źródłem korzyści, które stanowią siłę napędową urbanizacji. Jednak w ostatnich 50 latach rozwój obszarów miejskich w Europie był nawet bardziej intensywny niż przyrost mieszkańców. Rozwój miast stanowi wyzwanie dla transportu miejskiego i powoduje wzrost zapotrzebowania na indywidualne środki transportu, co zwiększa zatory i pogłębia problemy związane z ochroną środowiska. Ruch w miastach odpowiada za 40 % emisji CO₂ i 70 % emisji pozostałych zanieczyszczeń powodowanych przez transport drogowy²⁸.
33. Zatory, które w przeważającej większości zdarzają się w aglomeracjach miejskich i na drogach dojazdowych do nich, są źródłem znaczących kosztów związanych z

²⁴ SEC(2009) 387, Dokument Roboczy Służb Komisji uzupełniający białą księgę *Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania*”.

²⁵ IPCC (2007), Czwarte sprawozdanie z oceny.

²⁶ Udział paliw kopalnych wśród głównych towarów będących przedmiotem handlu na rynkach światowych i przewożonych transportem morskim wynosi około 51%, z czego 32% to ropa naftowa, 8% to produkty ropopochodne i 11% to węgiel (w tonomilach, dane liczbowe z 2005 r., źródło: UNCTAD).

²⁷ Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ/Wydział ds. Ludności (2008 r.), *Perspektywy urbanizacji na świecie: Przegląd z 2007 r.*

²⁸ COM(2007) 551.

opóźnieniami i zwiększonym zużyciem paliwa. Ponieważ większość przewozów pasażerskich i towarowych rozpoczyna się lub kończy na obszarach miejskich, zatory w miastach wywierają również negatywny wpływ na ruch wewnątrzmijski. O ile miasta o zagęszczonej zabudowie dysponują bardziej efektywnym systemem transportu zbiorowego, o tyle dostępność gruntów i pozwoleń na budowę nowej infrastruktury dla środków transportu publicznego lub alternatywnego pozostaje ogromnym problemem.

3.6. Światowe tendencje wpływające na europejską politykę transportową

34. Oczekuje się, że, wraz z dalszym rozwojem jednolitego rynku, integracja UE z regionami sąsiadującymi (Europa Wschodnia, Afryka Północna) i gospodarką światową będzie prawdopodobnie kontynuowana. Globalizacja była silnie odczuwaną tendencją przez ostatnie dziesięciolecie, możliwą dzięki porozumieniom w sprawie liberalizacji rynku, rewolucyjnym rozwiązaniom w transporcie i technologiom komunikacji (od kontenerów do radionawigacji satelitarnej), które w zasadniczy sposób przezwyciężyły bariery związane z odległościami i czasem.
35. Mimo przejściowego zahamowania z powodu kryzysu gospodarczego i niestabilnej sytuacji politycznej, dynamiczny rozwój gospodarczy w wielu krajach rozwijających się oznacza dalszą globalizację. Transport poza Europą wzrośnie o wiele bardziej niż wewnątrz Europy, a wielkość handlu zagranicznego UE i transportu prawdopodobnie nadal będzie bardzo gwałtownie rosła w nadchodzących latach.
36. Liczba ludności na świecie przekroczy prawdopodobnie 9 miliardów do 2050 r.²⁹ Wzrost światowej liczby ludności o jedną trzecią w porównaniu z 6,8 miliardami ludzi w 2009 r., będzie miał olbrzymi wpływ na światowe zasoby, zwiększając znaczenie wyzwania polegającego na stworzeniu systemu transportu o bardziej zrównoważonym charakterze, czyli bardziej energooszczędnego.
37. Wzrost ludności i wzrost gospodarczy oznaczają większą mobilność i bardziej rozwinięty transport. Według niektórych badań liczba samochodów na świecie wzrośnie z około 700 mln obecnie do ponad 3 mld w 2050 r.³⁰, co spowoduje poważne problemy dla zrównoważonego rozwoju, chyba że nastąpi przejście na pojazdy niskoemisyjne lub bezemisyjne i wprowadzona zostanie inna koncepcja mobilności.

4. CELE POLITYKI W ZAKRESIE TRANSPORTU ZORGANIZOWANEGO Z POSZANOWANIEM ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

38. Celem europejskiej polityki transportowej jest stworzenie systemu transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, zaspokajającego gospodarcze, społeczne i ekologiczne potrzeby społeczeństwa oraz sprzyjającego budowaniu zintegrowanego społeczeństwa i całkowicie zintegrowanej i konkurencyjnej Europy. Obecne tendencje i przyszłe wyzwania, omówione w poprzednich częściach, wskazują na konieczność zaspokojenia rosnącego popytu na

²⁹ Wydział ds. Ludności ONZ (2009 r.): Perspektywy demograficzne na świecie: Przegląd z 2008 r.

³⁰ Zob. np. M. Chamon, P. Mauro i Y. Okawa (2008 r.): Skutki masowego posiadania samochodów na największych rynkach rozwijających się. Polityka gospodarcza, tom 23, zagadnienie 54, s. 243-296.

„dostępność” w kontekście coraz większych obaw związanych ze zrównoważonym rozwojem. Najpilniejszym priorytetem jest lepsza integracja różnych rodzajów transportu, jako droga do poprawy ogólnej efektywności systemu, oraz przyspieszenie rozwoju i zastosowania innowacyjnych technologii. W takim podejściu potrzeby oraz prawa użytkowników i pracowników transportu pozostają zawsze w centrum zainteresowania w procesie decyzyjnym. W następujących poniższej punktach komunikatu skupiono się na celach bardziej operacyjnych, przedstawiając pod rozwagę siedem celów ogólnej polityki.

4.1. Transport wysokiej jakości zapewniający ochronę i bezpieczeństwo

39. Dzięki usługom transportowym możemy korzystać z wielu naszych swobód: swobody wykonywania pracy i mieszkania w różnych częściach świata, swobody do korzystania z różnych produktów i usług, wolności handlu i nawiązywania kontaktów osobistych.
40. Zapotrzebowanie na tego rodzaju możliwości wzrośnie prawdopodobnie w bardziej wielokulturowym i zróżnicowanym społeczeństwie jutra, posiadającym głębsze więzi z innymi regionami na świecie. Trzeba będzie zapewnić dostęp do towarów i usług starzającemu się społeczeństwu, któremu będzie prawdopodobnie coraz bardziej zależeć na bezpieczeństwie, niezawodności i komforcie, podczas gdy wzrost natężenia ruchu i napięcia w środowisku miejskim mogą stworzyć tendencję zupełnie przeciwną.
41. Dlatego też poprawa ogólnej jakości transportu, w tym bezpieczeństwa osobistego, zmniejszenie liczby wypadków i zagrożeń dla zdrowia, ochrona praw pasażerów i dostępność regionów najbardziej oddalonych, musi pozostać istotnym priorytetem polityki transportowej. Bezpieczeństwo na drogach pozostanie palącą kwestią, a po zakończeniu w 2010 r. programu działania na rzecz bezpieczeństwa drogowego trzeba będzie poważnie zastanowić się nad będącą jego kontynuacją strategią, której celem będzie zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych na drogach w Europie. Należy również poprawić warunki pracy pracowników transportu, w szczególności w odniesieniu do zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa.
42. W kontekście poprawy warunków bezpieczeństwa i ochrony należy zadbać o kwestie ochrony prywatności i danych osobowych, które mogą pojawić się w związku ze środkami wykorzystywanymi do celów nadzoru, rejestracji i kontroli.
43. Osoby o ograniczonych możliwościach ruchowych powinny móc korzystać z wygodnych rozwiązań transportowych. Budowa infrastruktury, jej utrzymanie i udoskonalanie muszą być zgodne z zasadą powszechnej dostępności. Bezpieczniejsze i bardziej niezawodne środowisko miejskie może sprzyjać szerszemu korzystaniu z transportu publicznego, rowerowego oraz zachęcać do chodzenia, co nie tylko zmniejszyłoby zatory i poziom emisji, ale również miałyby pozytywne skutki dla zdrowia i dobrego samopoczucia ludzi.

4.2. Dobrze utrzymana i w pełni zintegrowana sieć

44. Transport jest sektorem sieciowym, składającym się z wielu elementów: infrastruktury, węzłów, pojazdów i sprzętu, wbudowanych zastosowań TIK związanych z infrastrukturą, usług w sieci oraz procedur operacyjnych i

administracyjnych. Możliwość zapewnienia efektywnych i skutecznych przewozów osób i towarów zależy w pierwszym rzędzie od optymalnego funkcjonowania wszystkich tych połączonych ze sobą elementów.

45. Lepsze wykorzystanie możliwości, jakie stwarza sieć, oraz relatywnie mocnych stron każdego rodzaju transportu mogą w znacznym stopniu przyczynić się do zmniejszenia zatorów, emisji, zanieczyszczenia i liczby wypadków. Wymaga to jednak optymalizacji sieci i jej funkcjonowania jako całości, podczas gdy obecnie sieci modalne są najczęściej oddzielone, a nawet stwierdzić można brak integracji pomiędzy państwami członkowskimi w obrębie jednego rodzaju transportu.
46. W szczególności, w odniesieniu do przewozów pasażerskich, integracja transportu lotniczego z koleją dużych prędkości będzie miała kluczowe znaczenie. Jeśli chodzi o transport towarowy, to inteligentny i zintegrowany system logistyczny musi stać się rzeczywistością, w której najważniejszymi elementami będą porty i terminale intermodalne. Wreszcie wspomniana powyżej tendencja urbanizacyjna nada transportowi modalnemu, ukierunkowanemu na rodzaje transportu bardziej przyjazne dla środowiska, szczególnie istotne znaczenie w kontekście transportu miejskiego.
47. Należy odpowiednio utrzymywać infrastrukturę i poprawić koordynację funkcjonowania transportu. Zmniejszy to liczbę wypadków i obniży koszty operacyjne, jak również zredukuje zatory, zanieczyszczenie i hałas. Nową infrastrukturę należy planować i usystematyzować pod względem ważności, z myślą o maksymalizacji korzyści społeczno-ekonomicznych uwzględniających efekty zewnętrzne i skutki dla całej sieci.

4.3. Bardziej zrównoważony i ekologiczny system transportowy

48. Realizacja celów EU SDS i zmniejszenie wpływu transportu na środowisko wymaga postępu w realizacji wielu celów polityki ochrony środowiska. Zmniejszenie zużycia energii ze źródeł nieodnawialnych ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich aspektów systemów transportowych i ich stosowania. Niepożądane dla środowiska skutki, związane z działalnością transportową, wymagać będą dodatkowych działań, w szczególności w zakresie hałasu, emisji substancji zanieczyszczających powietrze i emisji gazów cieplarnianych. Prawodawstwo UE określa wymogi w wielu tych obszarach, ale w przyszłości konieczna będzie jego ocena i aktualizacja.
49. W odniesieniu do niektórych aspektów oraz w perspektywie długoterminowej wymaganej do osiągnięcia zmian, strategie długoterminowe będą konieczne, aby stworzyć gwarancje dla różnych podmiotów na rynku. Wizja przyszłego systemu transportu musi uwzględniać wszystkie elementy zrównoważonego rozwoju. Dotyczy to funkcjonowania środków transportu (emisje, hałas), jak również tworzenia infrastruktury (zajmowanie gruntów, różnorodność biologiczna).

4.4. Utrzymanie UE w czołówce usług transportowych i technologii

50. Innowacyjność technologiczna stanowić będzie najistotniejszy wkład w podejmowaniu wyzwań związanych z transportem. Dzięki nowoczesnym technologiom pasażerowie będą korzystać z nowych i wygodniejszych usług, zwiększy się bezpieczeństwo i ochrona, a zmniejszą negatywne dla środowiska

skutki. „Miękka infrastruktura”, taka jak inteligentne systemy transportu drogowego (ITS³¹) oraz systemy zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS³²) i lotniczym (jednolita przestrzeń powietrzna, SESAR³³), wspomagane systemem Galileo, mogą zoptymalizować wykorzystanie sieci i poprawić bezpieczeństwo; innowacyjna technologia samochodowa może zmniejszyć poziom emisji i uzależnienie od ropy naftowej, a także poprawić komfort podróży.

51. Rozwój rozwiązań technologicznych w zorganizowanym z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju transporcie jest również istotny dla wzrostu zatrudnienia i utrzymania miejsc pracy. Starzenie się ludności może zagrozić konkurencyjnej pozycji Europy w światowej gospodarce oraz jej zdolności do utrzymania wysokich standardów życia. Aby podjąć to wyzwanie niezwykle istotne dla gospodarki UE będzie wzmocnienie jej produktywności, w szczególności poprzez utrzymanie wydajnego systemu transportu i większe inwestycje w badania i rozwój.
52. Europa jest światowym liderem w wielu obszarach związanych z transportem, między innymi w zakresie infrastruktury transportu, produkcji sprzętu transportowego, usług transportowych i logistyki. W perspektywie spodziewanego zwiększenia konkurencji światowej utrzymanie i wzmocnienie tej pozycji ma zasadnicze znaczenie dla zachowania konkurencyjności całej gospodarki UE, a także stworzy dla europejskiego sektora transportu możliwości obsługi nowych i rozwijających się rynków.

4.5. Ochrona i rozwój kapitału ludzkiego

53. Transport poddany zostanie zasadniczym zmianom wynikającym z dalszego otwarcia się rynku i innowacji. Konkurencyjność gospodarki UE i możliwości adaptacyjne przedsiębiorstw transportowych zależą od zdolności do przystosowania się do potrzeb związanych z innowacją i nowymi rynkami. Konkurencyjność i innowacyjność mają pozytywny wpływ na rynek pracy w sektorze transportu. Niemniej w niektórych gałęziach sektora pracownicy transportu mogą zostać zwolnieni z pracy w wyniku dostosowania się do skrajnie odmiennej sytuacji ekonomicznej i energetycznej. Istotne jest, aby każda taka zmiana była właściwie przygotowana i sterowana, tak aby zmieniające się warunki stały się również źródłem nowych miejsc pracy, a pracownicy transportu mogli uczestniczyć w tym procesie i na niego zareagować. Można tego dokonać poprzez szereg instrumentów, w tym informowanie pracowników i konsultacje z nimi, dialog społeczny, wczesną identyfikację niedoborów siły roboczej³⁴, szkolenia oraz zagwarantowanie, że każda restrukturyzacja odbywa się w sposób odpowiedzialny społecznie. Ochrona socjalna i służby użyteczności publicznej powinny oferować zestaw środków bezpieczeństwa socjalnego ułatwiający taką adaptację. Kwestia równouprawnienia powinna być również wzięta pod uwagę, ułatwiając kobietom dostęp do miejsc pracy w sektorze transportu.

³¹ COM(2008) 886 oraz COM(2008) 886/2.

³² COM(2005) 903.

³³ Dyrektywa Rady 2003/820/WE.

³⁴ Zob. komunikat Komisji „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”: przewidywanie wymogów rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności” (COM(2008) 868).

54. Należy również zapewnić utrzymanie i poprawę warunków pracy. Różnice w prawach i warunkach socjalnych w różnych państwach członkowskich nie powinny prowadzić do równania w dół i stać się czynnikiem decydującym o konkurencyjności w kontekście rosnącej mobilności transgranicznej pracowników transportu.

4.6. Inteligentne ceny jako sygnał dla użytkowników

55. W transporcie, podobnie jak w innych sektorach, nie istnieje wydajność ekonomiczna bez odzwierciedlenia w cenach wszelkich kosztów – wewnętrznych i zewnętrznych – rzeczywiście spowodowanych przez użytkowników. Informując o relatywnym niedoborze towarów i usług ceny dostarczają zasadniczej wiedzy podmiotom gospodarczym. Transport będzie mógł szczególnie skorzystać z sygnałów cenowych. Rzadko zdarza się, aby opłaty drogowe za przejazd w godzinach szczytu i poza nimi były różne. Podobnie jak nie istnieje zachęta ekonomiczna do używania cichszych pojazdów, bezpieczniejszych rodzajów transportu czy środków transportu bardziej przyjaznych dla środowiska.
56. Przewoźnicy i obywatele nie zawsze są w stanie określić, jaki środek transportu, wśród kilku możliwych do wyboru, jest najlepszy z punktu widzenia ekonomii i środowiska, niemniej prawidłowy system taryfowy w odniesieniu do efektów zewnętrznych stosowany do wszystkich rodzajów i środków transportu mógłby pomóc im we właściwym wyborze, choćby tylko poprzez wybranie najtańszego rozwiązania.
57. Następne dziesięciolecie będzie prawdopodobnie przełomowe dla sektora transportu. Pojawiają się nowe rozwiązania i nowe technologie, zostaną dokonane długoterminowe inwestycje, na przykład w infrastrukturę. Europa będzie zmuszona zaakceptować na długo skutki tych wyborów: zasadnicze znaczenie ma zatem, aby kierowano się przy nich właściwymi sygnałami cenowymi.

4.7. Planowanie z myślą o transporcie: poprawa dostępności

58. Wprowadzenie właściwego systemu taryfowego ułatwi określenie kosztów transportu przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji; jednak nawet wtedy istnieje ryzyko, że koszty transportu nie będą należycie uwzględniane przez planistów, uznających, że dostęp do tanich rozwiązań transportowych jest regułą.
59. Wiele służb publicznych zostało stopniowo scentralizowanych z myślą o zwiększeniu wydajności. Zwiększyła się odległość pomiędzy obywatelami a dostawcami usług (szkoły, szpitale, centra handlowe). Przedsiębiorstwa również poddały się tej tendencji ograniczając liczbę miejsc produkcji, magazynów i centrów dystrybucji. Tendencja do koncentracji działalności doprowadziła do powstania znacznej „wymuszonej” mobilności, powodującej pogorszenie warunków dostępności.
60. Przy podejmowaniu decyzji o planowaniu przestrzennym lub lokalizacji organy publiczne i przedsiębiorstwa powinny brać pod uwagę konsekwencje swoich wyborów w zakresie możliwości dojazdu klientów i pracowników, niezależnie od przewozów towarowych. Solidne planowanie powinno również ułatwić sprawną integrację różnych rodzajów transportu.

61. Popyt na usługi transportowe może również spaść ze względu na rosnącą wirtualną dostępność, możliwą dzięki technologiom informacyjnym (telepraca, e-administracja, e-zdrowie itp.). Trudno jest na razie przesądzać o wpływie tych zjawisk, ale wydaje się, że dysponują one znacznym i niewykorzystanym w chwili obecnej potencjałem, aby zastąpić dojazdy. Z drugiej strony łatwość kontaktowania się może zachęcić ludzi do mieszkania dalej od miejsca pracy, a przedsiębiorstwa do rozproszenia działalności. Mogłoby to doprowadzić do rzadszych ale dłuższej trwających dojazdów do pracy. W każdym razie telepraca posiada ogromną zaletę, gdyż pozwala na elastyczność decyzji, kiedy dojeżdżać³⁵.

5. POLITYKA NA TRANSPORTU ZORGANIZOWANEGO Z POSZANOWANIEM ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

62. W poprzedniej części omówiono ogólne cele przyszłej polityki transportowej, natomiast niniejsza część przedstawia pewne sugestie co do sposobu uruchomienia dostępnych instrumentów polityki transportowej, aby osiągnąć omówione cele i podjąć wyzwanie związane ze zrównoważonym rozwojem.

5.1. Infrastruktura: utrzymanie, rozwój i integracja sieci modalnych.

63. Optymalne funkcjonowanie systemu transportu wymaga pełnej integracji i interoperacyjności poszczególnych elementów sieci, jak również połączeń międzysystemowych w obrębie różnych (modalnych) sieci. Najważniejsze w osiągnięciu tego rezultatu są węzły komunikacyjne, które stanowią centra logistyczne i sieciowe oraz oferują możliwość połączenia i wybór, zarówno dla transportu towarowego jak i pasażerskiego. Należy propagować i rozwijać platformy intermodalne i przeładunkowe tam, gdzie istnieje potencjał do skonsolidowania i optymalizacji ruchu towarowego i osobowego. Będzie to klasyczny przypadek dla obszarów o wysokim natężeniu ruchu towarowego i osobowego, jak np. obszary miejskie, oraz obszarów o dużej liczbie przecinających się korytarzy.
64. Właściwe ukierunkowanie rozwoju infrastruktury będzie pomocne w zapobieganiu zatorom i stracie czasu. Z tego względu potrzeby w zakresie infrastruktury powinny być starannie planowane, z uwzględnieniem stopnia ważności, w celu optymalizacji łańcucha transportowego i całej sieci transportowej. Oprócz likwidacji wąskich gardeł bardzo istotne stanie się określenie zielonych korytarzy w celu ograniczenia zatorów i zanieczyszczenia środowiska. Projekty w zakresie infrastruktury obejmują europejski program dotyczący globalnego satelitarnego systemu nawigacyjnego (Galileo i EGNOS), które będą uzupełnieniem tradycyjnych sieci i udoskonalą ich eksploatację.
65. W oparciu o doświadczenia wyniesione ze stosowania dyrektyw EIA i SEA³⁶ należy przyjąć wspólne metody i podobne założenia przy realizacji ocen projektów w

³⁵ TRANSvisions: Sprawozdanie o scenariuszach transportowych o perspektywie 20- i 40-letniej. http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2009_future_of_transport/20030331_transvisions_task_1_final_report.pdf

³⁶ Dyrektywa w sprawie oceny wpływu wywieranego na środowisko (2001/42/WE) oraz dyrektywa w sprawie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne (85/337/EWG zmieniona dyrektywami 97/11/WE i 2003/35/WE).

zakresie infrastruktury dotyczących kilku różnych rodzajów transportu i, ewentualnie, kilku krajów³⁷. Konieczne są wspólne dane i wskaźniki, począwszy od informacji o ruchu i zatorach. Pomoże to wyborze projektów w oparciu o porównywalne wskaźniki dotyczące stosunku kosztów do efektywności skutków oraz uwzględniające wszystkie odpowiednie elementy: skutki społeczno-ekonomiczne, wkład na rzecz spójności i skutki dla całej sieci transportowej.

66. Nowa infrastruktura jest kosztowna, a optymalne wykorzystanie już istniejącego zaplecza pozwoli wiele osiągnąć przy bardziej ograniczonych zasobach. Wymaga to odpowiedniego zarządzania, utrzymania, modernizacji i remontu ogromnej sieci infrastruktury, która dotychczas stanowiła mocną stronę stanowiącą o konkurencyjności Europy. Modernizacja istniejącej infrastruktury – również poprzez inteligentne systemy transportowe – jest w wielu przypadkach mniej kosztowną drogą do poprawy ogólnej wydajności systemu transportowego.
67. Dotychczas infrastruktura była zazwyczaj przeznaczona do wspólnego użytku w przewozach osobowych i towarowych, ale wzrastające natężenie ruchu i wynikające z niego zatory, w szczególności w miastach i na ich obrzeżach, doprowadziły do konfliktu między transportem pasażerskim i towarowym. W przypadkach uzasadnionych wielkością przewozów należy rozważyć możliwość oferowania specjalnej infrastruktury dla ruchu pasażerskiego i towarowego, zarówno poprzez specjalne korytarze towarowe jak i określenie inteligentnych zasad pierwszeństwa. Ogólnie rzecz biorąc bardziej efektywne wykorzystanie infrastruktury może mieć miejsce w przypadku, gdy użytkownicy reprezentują ten sam profil (ładunki, prędkości, itp.).
68. Dzięki długiej linii brzegowej Europy i dużej liczbie portów sektor morski okazuje się cenną alternatywą dla transportu lądowego. Pełne wdrożenie europejskiego obszaru transportu morskiego bez barier³⁸ oraz strategia transportu morskiego na 2018 r.³⁹ mogą urzeczywistnić koncepcję „autostrad morskich” i wykorzystać potencjał wewnątrzn europejskiej, krótkodystansowej żeglugi morskiej. Operacje logistyczne wykorzystujące synergie między transportem morskim, kolejowym lub rzeczny posiadają również duży potencjał rozwoju.
69. Systemy informacyjne odgrywają zasadniczą rolę w nadzorze złożonych łańcuchów transportowych, wymagających udziału wielu stron, jak również w informowaniu użytkowników transportu o alternatywnych dostępnych rozwiązaniach w razie wystąpienia zakłóceń. Dokumenty transportowe i bilety powinny być wydawane drogą elektroniczną i mieć charakter multimodalny, przy jednoczesnej ochronie prywatności danych osobowych. W skali całego łańcucha transportowego należy doprecyzować i zaktualizować kwestie odpowiedzialności, rozwiązywania sporów i rozpatrywania skarg. Należy rozwijać rozwiązania w zakresie TIK, jako wsparcie w lepszym zarządzaniu i integracji ruchu transportowego.

³⁷ W tym kontekście Komisja przyjmie wytyczne w sprawie ochrony środowiska w odniesieniu do rozbudowy portów zgodnie z niebieską księgą dotyczącą zintegrowanej polityki morskiej (COM(2007) 575).

³⁸ COM(2009) 10 oraz COM(2009) 11.

³⁹ COM(2009) 8, „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.”

5.2. Finansowanie: znalezienie źródeł finansowania dla transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju

70. Przejście na gospodarkę niskoemisyjną będzie wymagać zasadniczej reorganizacji systemu transportowego. Wymagać to będzie poważnych i skoordynowanych środków finansowych, choć niezbędne zasoby trudno będzie znaleźć: obecny kryzys gospodarczy wywiera presję na finanse publiczne, a w jego wyniku nastąpi prawdopodobnie faza konsolidacji budżetowej. Starzenie się społeczeństwa spowoduje, że coraz większa kwota ze środków publicznych przeznaczana będzie na emerytury i świadczenia zdrowotne.
71. Transport jest źródłem istotnych dochodów dla budżetu państwa. Kwota podatku energetycznego stanowi 1,9 % PKB, z czego większa część pochodzi z podatków paliwowych nakładanych na transport drogowy i samochody osobowe. Ponad 0,6 % PKB stanowi podatek od pojazdów⁴⁰. Oprócz podatków istnieją również opłaty drogowe i opłaty za użytkowanie infrastruktury. Dlatego też użytkownicy transportu już ponoszą znaczne koszty, jednak płacone przez nich ceny często zupełnie nie odzwierciedlają realnych kosztów, jakie w związku z ich wyborami ponosi społeczeństwo.
72. Inwestycje w infrastrukturę transportową są głównie finansowane ze środków publicznych, które często pokrywają około 50 % kosztów operacyjnych transportu publicznego. Wykorzystywanie finansowania publicznego jako uzupełnienie źródła, jakim są opłaty użytkowników, ma swoje uzasadnienie w kontekście zasady szerszych korzyści społeczno-ekonomicznych (np. rozwój regionalny, dobra publiczne). Korzyści te należy ocenić przy pomocy metod oceny projektów, ujednolicanych stopniowo na poziomie UE. Koszty całkowite infrastruktury w transporcie drogowym – to znaczy koszty stałe plus koszty utrzymania – są szacowane na około 1,5 % PKB⁴¹.
73. Według dostępnych danych szacunkowych, które odnoszą się do transportu drogowego, koszty zewnętrzne sięgają najczęściej 2,6 % PKB⁴². Są to koszty ogólnie pokrywane przez wszystkich obywateli i nie są objęte metodami odnoszącymi się do efektów zewnętrznych: efekt zachęty i korzyści płynące z sygnałów cenowych nie są więc uwzględnione. W żadnym z tych przypadków nie przestrzega się traktatowej zasady „zanieczyszczający płaci”⁴³.
74. Komisja zaproponowała w zeszłym roku strategię wdrażania internalizacji kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu⁴⁴, zgodnie z którą planowane jest, między innymi, włączenie od 2012 r.⁴⁵ lotnictwa do unijnego systemu handlu emisjami EU ETS oraz wprowadzenie internalizacji opłat w odniesieniu do

⁴⁰ Eurostat (2008), Tendencje podatkowe w Unii Europejskiej, wydanie z 2008 r.

Komisja Europejska, tabele dotyczące podatków akcyzowych, wpływy z podatków - produkty energetyczne i energia elektryczna, lipiec 2008 r.

⁴¹ Zob. projekt UNITE dla UE, piąty program ramowy, autorstwa C. Nash *et al.*, ITS University of Leeds.

⁴² Zob. przypis 41. Szacunek obejmuje również koszty spowodowane zatorami, wypadkami, zanieczyszczeniem powietrza, hałasem i globalnym ociepleniem.

⁴³ Art. 174 ust. 2 Traktatu WE.

⁴⁴ COM(2008) 435

⁴⁵ Wniosek Komisji w sprawie działalności lotniczej przedstawiono w 2006 r., a będącą jego następstwem dyrektywę przyjęto w listopadzie 2008 r.

samochodów ciężarowych. W razie potrzeby strategia ta powinna zostać uzupełniona działaniem ze strony państw członkowskich i organizacji międzynarodowych; należy również zapewnić uwzględnienie w kosztach dla użytkownika odpowiednich efektów zewnętrznych generowanych przez wszystkie rodzaje i środki transportu. Rozwój technologii – np. urządzenia wbudowane i globalny satelitarny system pozycjonowania stosowany do pobierania opłat – ułatwi w przyszłości wprowadzenie w życie tej strategii. Internalizacja kosztów uzupełniająca wpływy z opodatkowania energii będzie prawdopodobnie konieczna, gdyż wpływy z podatku akcyzowego na produkty ropopochodne najprawdopodobniej ulegną zmniejszeniu wraz z rozpowszechnieniem pojazdów napędzanych energią z alternatywnych źródeł.

75. Należy również spodziewać się, że sektor transportu będzie w większym stopniu samofinansujący, również w odniesieniu do infrastruktury. Koszty związane z zatorami, które stanowią cenę za niedobór infrastruktury, mogą być dobrym wskaźnikiem zapotrzebowania na dodatkowe moce oraz mogą dostarczyć środków finansowych na rozbudowę infrastruktury lub alternatywne rozwiązania transportowe.

5.3. Technologia: jak przyspieszyć powstanie społeczeństwa niskoemisyjnego i ukierunkować globalną innowacyjność

76. Nauka i przemysł aktywnie poszukują rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa transportu, uzależnienia od paliw, emisji spalin i zatorów w sieci. W kontekście omawianych wcześniej światowych tendencji demograficznych i ogólnej liczby posiadanych pojazdów istnieje paląca potrzeba przestawienia technologii na pojazdy niskoemisyjne lub bezemisyjne oraz rozwoju alternatywnych rozwiązań dla transportu zorganizowanego z poszanowaniem zrównoważonego rozwoju. Europa musi utorować drogę do mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, proponując tam gdzie to możliwe rozwiązania do wykorzystania w skali światowej, które można będzie przenosić do innych regionów świata.
77. Obiecujące technologie istnieją, ale do ich wprowadzenia na rynek decydenci polityczni muszą przygotować niezbędne ramowe warunki, dbając, aby niezaskłenie nie wyróżnić jednej z nich. Wymaga to w szczególności opracowania otwartych standardów, zapewnienia interoperacyjności, zwiększenia wydatków z puli badań i rozwoju na technologie, które jeszcze nie są gotowe do wprowadzenia na rynek, jasnego określenia prawnych i regulacyjnych ram, np. w odniesieniu do kwestii odpowiedzialności i ochrony prywatności, oraz rozpowszechniania przykładów najlepszych praktyk.
78. Najważniejszym instrumentem strategicznym będzie prawdopodobnie opracowanie standardów. Przejście na nowy, zintegrowany system transportu tylko wtedy będzie szybkie i udane, gdy wprowadzone zostaną otwarte standardy i normy dla nowej infrastruktury i pojazdów oraz inne niezbędne urządzenia i wyposażenie. Celem opracowania standardów powinny być interoperacyjne, bezpieczne i przyjazne użytkownikowi urządzenia. Jest to istotne nie tylko dla rynku wewnętrznego, ale również dla propagowania europejskich standardów na poziomie międzynarodowym. Rozwój inteligentnych systemów transportowych lub pojazdów o alternatywnych systemach napędu może zakończyć się sukcesem, podobnie jak miało to miejsce w przypadku technologii GSM. Decydenci tworzący politykę muszą jednak

zagwarantować, że proces opracowywania standardów nie będzie tworzył barier przy wchodzeniu na rynek i rozwoju technologii alternatywnych.

79. Innym instrumentem strategicznym jest dopilnowanie, aby wydatki na badania i rozwój były kierowane na mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju, na przykład poprzez europejską inicjatywę „ekologicznych samochodów”⁴⁶ i wspólne inicjatywy technologiczne⁴⁷. Nowe systemy transportowe i technologie samochodowe będą najpierw wdrażane jako projekty demonstracyjne, co umożliwi ocenę ich wykonalności i opłacalności. Niezbędne będzie również zaangażowanie strony publicznej na różnych etapach rozwoju infrastruktury, która wspomagać będzie nowe pojazdy, na przykład inteligentne sieci dla transportu elektrycznego lub sieci dystrybucji wodoru. Wiele jeszcze pozostało do zrobienia, aby przyspieszyć integrację już dostępnych zastosowań w naszym systemie transportowym. Wreszcie przepisy w zakresie pomocy państwa staną się również istotnym instrumentem polityki transportowej, sprzyjającym rozwojowi nowych technologii i alternatywnych rodzajów transportu.

5.4. Ramy legislacyjne: dalsze wspieranie procesu otwarcia rynku i konkurencyjności

80. UE zaangażowała się w proces otwarcia rynku, który w obszarach bardziej zaawansowanych już okazał się sukcesem. Jego wynikiem jest rosnąca liczba aktywnych podmiotów gospodarczych obecnych na rynkach krajowych i działających w różnorodny sposób. Jednak rynki częściowo otwarte niosą ze sobą ryzyko, że działające w chronionym środowisku podmioty będą subsydiować swoją działalność na rynkach zliberalizowanych.
81. Ostateczne wdrożenie rynku wewnętrznego w połączeniu z wyraźnym wzmocnieniem zasad konkurencyjności ma zasadnicze znaczenie. Obejmuje to również uproszczenie procedur administracyjnych, zmierzające do zniesienia niepotrzebnych obciążeń dla przedsiębiorstw transportowych. W kontekście osiągnięć dokonanych w dziedzinie transportu lotniczego i drogowego, szczególnie istotne staną się nowe zasady dotyczące otwarcia rynku połączone z rzeczywistym egzekwowaniem istniejącego prawodawstwa w obszarze transportu kolejowego.
82. Jednocześnie ramy regulacyjne muszą pójść w kierunku ujednoliconych obowiązków w zakresie ochrony środowiska, skutecznego nadzoru, jednolitej ochrony warunków pracy i praw użytkowników. Ramy legislacyjne będą musiały zapewnić powiązanie konkurencyjności nie tylko z równymi warunkami traktowania, ale również z utrzymaniem na tym samym poziomie wymagań w zakresie norm bezpieczeństwa i ochrony, warunków pracy i praw konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem osób o ograniczonej sprawności ruchowej i osób specjalnej troski. Jednocześnie normy dotyczące środowiska naturalnego powinny być raczej coraz bardziej rygorystyczne, a nie sprowadzać się do wspólnego, najmniejszego mianownika.

⁴⁶ COM(2008) 800.

⁴⁷ Dla przykładu: oczekuje się, że nowa inicjatywa technologiczna „Czyste niebo” przyczyni się do rozwoju technologii o przełomowym znaczeniu, zmniejszających w znacznym stopniu skutki, jakie ma transport lotniczy dla środowiska naturalnego. Inicjatywa ta łączy finansowane przez UE projekty i główne zainteresowane podmioty sektora przemysłu.

83. Wiele multimodalnych operatorów logistycznych posiada wiedzę, umiejętności i zasoby do przeprowadzenia inwestycji z wykorzystaniem zaawansowanych technologii oraz do uczestniczenia w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego; jednak organy publiczne muszą zagwarantować stronom trzecim możliwość dostępu do infrastruktury. Możliwe powołanie zarządców infrastruktury transnarodowej byłoby korzystne dla ewentualnego złagodzenia konfliktów, które istnieją obecnie.

5.5. Zachowania: kształć się, informuj i angażuj w działania

84. Kształcenie, informowanie i kampanie służące podnoszeniu świadomości mogą odegrać istotną rolę w kształtowaniu zachowań przyszłych konsumentów oraz ułatwiać im wybory związane z mobilnością zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju. Polityka transportowa ma bezpośredni wpływ na życie ludzi i jest w wysokim stopniu konfliktotwórcza. Obywatele powinni być lepiej informowani o przyczynach decyzji politycznych i możliwych alternatywach. Lepsze zrozumienie stojących przed nami wyzwań jest warunkiem wstępnym do zaakceptowania przez społeczeństwo proponowanych rozwiązań.
85. Większe zaangażowanie społeczne w planowanie polityki transportowej można osiągnąć poprzez instrumenty uczestnictwa, takie jak konsultacje otwarte, ankiety i udział przedstawicieli zainteresowanych stron w procesie decyzyjnym.
86. Pracownicy transportu i partnerzy społeczni sektora powinni być informowani o rozwoju, stosowaniu i monitorowaniu polityki transportowej oraz związanych z nią środkach, zarówno na poziomie sektora jak i przedsiębiorstwa, a także wszystkie te zagadnienia powinny stanowić przedmiot konsultacji z nimi.

5.6. Zarządzanie: działania skuteczne i skoordynowane

87. Transport jest systemem wymagającym złożonych interakcji pomiędzy czynnikami ekonomicznymi, społecznymi i technicznymi. Sektor ten może rozwijać się wyłącznie, jeśli decydenci polityczni będą w stanie opracowywać solidne plany, dostarczać odpowiedniego finansowania i właściwych ram regulacyjnych dla podmiotów na rynku.
88. To ambitne zadanie wymaga koordynacji politycznej pomiędzy różnymi instytucjami i na różnych szczeblach. Europejska polityka transportowa stanowi szczególnie przypadek: jej sukces zależy w dużym stopniu od sposobu, w jaki jest wdrażana i uzupełniana środkami, co do których podjęto decyzje na innych szczeblach rządowych. Istnieją co najmniej dwa obszary, w których korzyści płynące ze skoordynowanego działania, poza działaniami podejmowanymi obecnie w UE, wymagają podkreślenia:
- **normy i interoperacyjność.** Wiele nowoczesnych technologii i rozwiązań regulacyjnych zostanie opracowanych w najbliższych latach w celu sprostania wyzwaniom w zakresie transportu. Konieczna będzie koordynacja, aby zapewnić interoperacyjność sprzętu i uniknąć mnożenia różnych systemów na poziomie krajowym, np. przepisów i norm w zakresie pobierania opłat drogowych, za korzystanie z inteligentnych systemów transportowych i dostęp do obszarów, gdzie występują zatory.

- **wyzwanie dla miast.** Ze względu na zasadę pomocniczości rola UE w regulacji transportu miejskiego jest ograniczona. Z drugiej jednak strony większość przewozów rozpoczyna się i kończy w miastach, a zatem połączenia i standaryzacja nie mogą zatrzymać się na granicy obszarów miejskich. Współpraca na poziomie UE może pomóc władzom miejskim w nadaniu w szerszym zakresie systemowi transportowemu zrównoważonego charakteru. Istnieje szereg działań i obszarów, w których Unia Europejska może być przykładem oraz promować i wspierać projekty demonstracyjne, wymianę najlepszych praktyk, w szczególności w ramach siódmego programu ramowego i programów polityki spójności. Co więcej, Unia Europejska może dostarczyć ram, dzięki którym podejmowanie działań przez miejscowe władze może stać się łatwiejsze.

5.7. Wymiar zewnętrzny: Europa musi mówić jednym głosem

89. Transport ma charakter coraz bardziej międzynarodowy. Europejska polityka transportowa wymaga zatem planowania na szczeblu międzynarodowym, aby zapewnić dalszą integrację z krajami sąsiadującymi oraz promowanie interesów ekonomicznych i ekologicznych Europy na arenie światowej.
90. Ścisła integracja ekonomiczna i przepływy migracyjne z krajów sąsiadujących i z kontynentu afrykańskiego będą jednym z najważniejszych wyzwań, jakim Europa będzie musiała sprostać w przyszłości. Międzynarodowa współpraca w dziedzinie transportu zmierzająca do stworzenia koniecznych połączeń między głównymi osiami transportowymi w tych regionach powinna być w dalszym ciągu wspierana, co pomoże zapewnić zrównoważony rozwój w krajach sąsiadujących i na kontynencie afrykańskim.
91. Rozwój podstawowej sieci transportu regionalnego w Europie Południowo-Wschodniej jako prekursora TEN-T ma rzeczywiście zasadnicze znaczenie dla stabilności i pomyślności gospodarczej Europy Południowo-Wschodniej oraz przyczyni się do zacieśnienia więzi z krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi z tego regionu. Ponadto plan działania europejskiej polityki sąsiedztwa, jak również dwustronne umowy o partnerstwie i współpracy, zawierają zasadnicze elementy związane ze współpracą w dziedzinie polityki transportowej, włącznie z mniej lub bardziej zaawansowanym przyjęciem unijnego prawodawstwa dotyczącego transportu przez kraje uczestniczące w europejskiej polityce sąsiedztwa. Stosunki UE ze wschodnioeuropejskimi krajami uczestniczącymi w europejskiej polityce sąsiedztwa, jak również z Białorusią, również przewidują ambitne plany rozszerzenia sieci TEN-T.
92. W skali światowej Unia Europejska jest obecnie liderem wyznaczającym nowe standardy. Przykład stanowią tu: normy emisji EURO dla pojazdów drogowych oraz europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS), które coraz szerzej są przyjmowane również poza Europą. Te obszary wymagają wsparcia na forach międzynarodowych. Międzynarodowa rola UE jest szczególnie istotna w obszarze transportu morskiego i lotniczego, które z natury swojej są sektorami o wymiarze światowym. Aby utrzymać wiodącą pozycję na tych rynkach w ciągu najbliższych 40 lat Europa musi mówić jednym językiem w instytucjach, które skupiają rządy, przedstawicieli przemysłu i prawodawców na szczeblu ogólnosiwiatowym.

6. CO DALEJ?

93. Komisja zachęca wszystkie zainteresowane strony do udziału w konsultacjach zainicjowanych w niniejszym komunikacie⁴⁸. Opinie na temat przyszłości transportu i możliwych wariantów politycznych należy wysłać na adres poczty elektronicznej: tren-future-of-transport@ec.europa.eu do dnia 30 września 2009 r.⁴⁹.
94. Wyniki konsultacji, o których mowa powyżej, zostaną przedstawione na konferencji zainteresowanych stron jesienią 2009 r. W oparciu o otrzymane opinie zainteresowanych stron, Parlamentu Europejskiego i Rady, Komisja przygotowuje w 2010 r. białą księgę, w której przedstawi środki z zakresu polityki transportowej, jakie mają zostać przyjęte w kolejnym dziesięcioleciu (2010-2020 r.).

⁴⁸ Wskazówki jak uczestniczyć w konsultacjach będą dostępne na stronie internetowej DG TREN: http://ec.europa.eu/transport/strategies/2009_future_of_transport_en.htm

⁴⁹ Odpowiedzi będą opublikowane w Internecie. Istotne jest zapoznanie się z oświadczeniem o ochronie prywatności w związku z konsultacjami, aby dowiedzieć się jak będą wykorzystywane dane osobowe i odpowiedzi. Organizacje zawodowe proszone są o zarejestrowanie się w rejestrze grup interesu prowadzonym przez Komisję (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Rejestr powstał w ramach europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości z myślą o dostarczeniu Komisji i szeroko pojętej opinii publicznej informacji o celach, finansowaniu, strukturze przedstawicieli grup interesu.