

Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska

Uniwersytet Gdański

NOWE TRENDY W EUROPEJSKIEJ POLITYCE TRANSPORTOWEJ

Streszczenie: W artykule przeprowadzono analizę przyszłych kierunków rozwoju polityki transportowej, ukierunkowanej na zorganizowanie transportu z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. W pierwszej kolejności dokonano syntetycznej oceny efektów działań w ramach realizacji dotychczasowej polityki transportowej. Następnie, na podstawie nowego komunikatu Komisji Europejskiej, określającego wizję przyszłości transportu, scharakteryzowano trendy, jakie będą miały miejsce w europejskiej polityce transportowej po 2010 r. Z działań, jakie proponuje się wdrożyć, aby osiągnąć założone cele, wybrano do szerszego omówienia koncepcję zielonych korytarzy transportowych i kwestię uwzględnienia kosztów zewnętrznych w cenach usług transportowych.

Słowa kluczowe: polityka transportowa, zrównoważony transport, zielone korytarze, ceny usług transportowych

1. Wstęp

Transport jest podstawowym czynnikiem integracji europejskiej i warunkiem osiągnięcia jej efektów. Podejście takie znalazło odzwierciedlenie w postanowieniach Traktatu Rzymskiego, powołującego w 1957 r. Europejską Wspólnotę Gospodarczą, gdzie w stosunku do transportu, podobnie jak i rolnictwa, przyjęto tzw. wspólną politykę ugrupowania¹. W zakresie tworzenia europejskiej polityki transportowej można wyróżnić cztery grupy przesłanek:

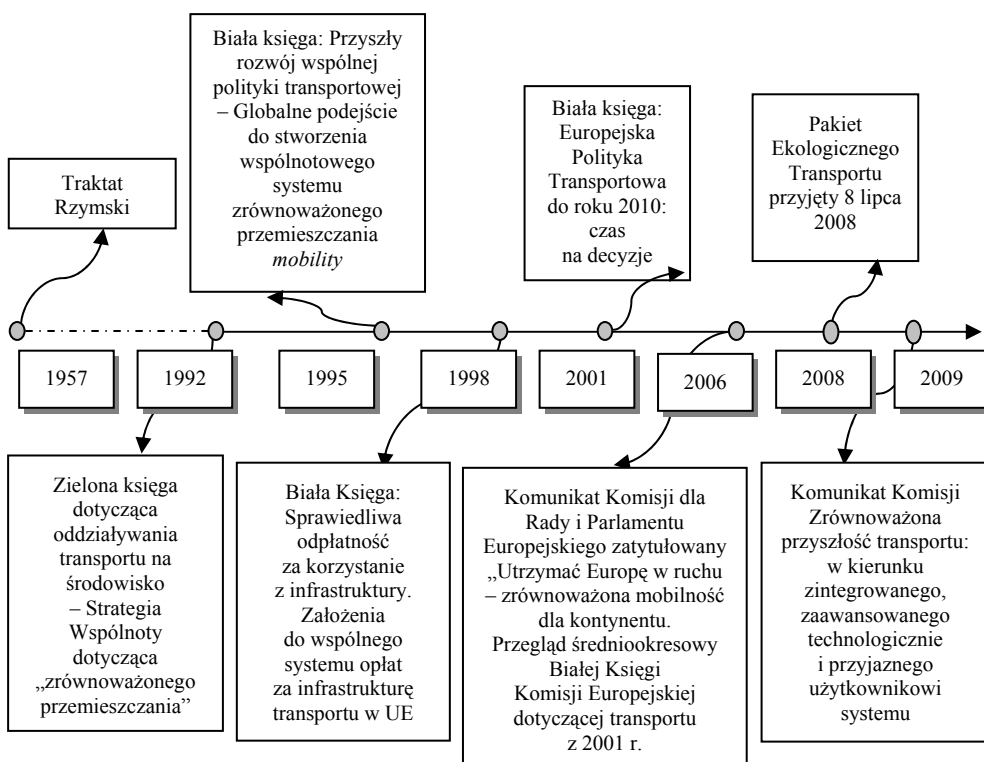
1. integracja krajów członkowskich Unii Europejskiej,
2. znaczenie gospodarcze transportu,
3. znaczenie transportu dla jakości życia społecznego,
4. oddziaływanie transportu na środowisko naturalne.

Mobilność ma zasadnicze znaczenie dla jakości życia i dla konkurencyjności Europy. Stanowi kręgosłup gospodarki, zapewniając połączenia pomiędzy poszczególnymi elementami łańcuchów produkcji oraz umożliwiając branżom usługowym dotarcie do klientów, a także będąc ważnym źródłem zatrudnienia. Jako ta-

¹ B. Pawłowska, *Modern environmental management in transport, w: Innovative perspective of transport and logistics*, red. J. Burnewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009, s. 293.

ka ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów unijnej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, zwłaszcza że sektor ten rozwija się w szybkim tempie.

Poszczególne lata istnienia Wspólnoty znamionuje zróżnicowanie akcentu kładzonego na różne grupy problemów dotyczących transportu. Dokumentami programowymi Wspólnoty, wyznaczającymi cele i zasady realizacji wspólnej polityki transportowej, są białe księgi publikowane na początku każdej dekady.



Rys. 1. Chronologiczne przedstawienie dokumentów programowych UE dotyczących polityki transportowej

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1 przedstawia chronologicznie kluczowe dokumenty w dziedzinie transportu i jego zrównoważonego rozwoju. Najistotniejszym dokumentem strategicznym, który w bieżącej dekadzie nadaje kształt i wytycza kierunki rozwoju sektora transportu jest opublikowana 11 września 2001 r. biała księga zatytułowana *Europejska Polityka Transportowa do roku 2010: czas na decyzje*. Opracowując cele polityki autorzy białej księgi uwzględnili konkluzje wynikające zarówno ze Strategii lizbońskiej, jak również postanowienia Szczytu w Goeteborgu. Głównym celem rozwoju europejskiej gospodarki jest podniesienie jej konkurencyjności w świecie. Biała

księga zakłada promowanie zrównoważonych kierunków rozwoju sektora transportowego. Ponieważ dziesięcioletni program dobiega końca, od pewnego czasu prowadzone są prace nad nową białą księgą, w której zostaną przedstawione priorytety europejskiej polityki transportowej oraz kierunki działań na następną dekadę.

Celem artykułu jest analiza przyszłych kierunków rozwoju polityki transportowej ukierunkowanej na zorganizowanie transportu z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Ze względu na ograniczoną objętość artykułu zostaną omówione tylko niektóre z działań, jakie proponuje się wdrożyć, aby osiągnąć założone cele.

2. Ocena efektów działań w ramach realizacji dotychczasowej polityki transportowej

Zanim spojrzemy się w przyszłość należałoby sporządzić bilans osiągnięć z ostatniego okresu. Mimo, że za wcześnie jest jeszcze na pełną ocenę skutków wielu działań i środków podejmowanych od 2001 r. w ramach polityki transportowej, 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 księgi² oraz pod względem celów określonych w ramach strategii zrównoważonego rozwoju z 2006 r.³

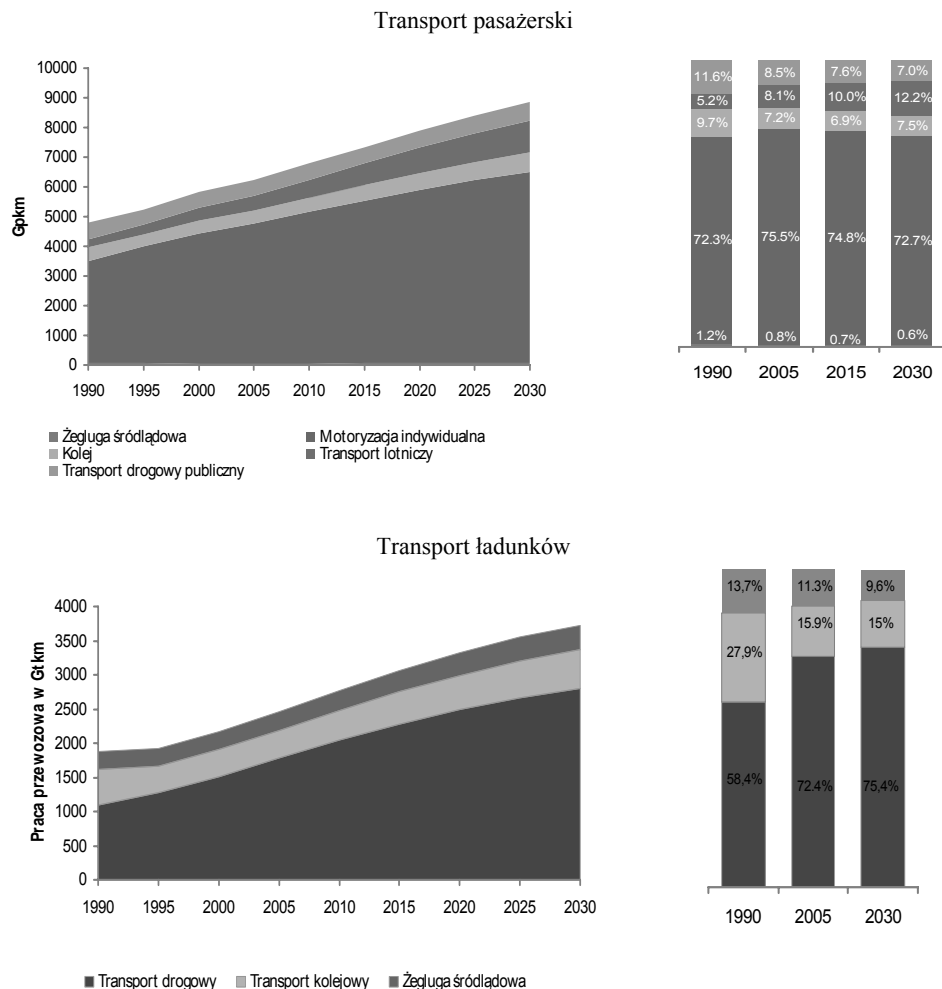
Centralnym elementem unijnej polityki transportowej jest od kilku lat „mobilność zorganizowana z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju”, tj. mobilność wolna od szkodliwych efektów zewnętrznych. W przedstawionym w 2006 r. przeglądzie białej księgi z 2001 r. Komisja zwróciła uwagę na potrzebę zaangażowania szerokiego zestawu narzędzi politycznych, poczynając od instrumentów ekonomicznych i środków regulacyjnych, po inwestycje w infrastrukturę i nowe technologie, w realizację celu, jakim jest mobilność zorganizowana z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Europejska Agencja Środowiskowa EEA od 2000 r. monitoruje sektor transportu pod kątem zrównoważonego rozwoju, wykorzystując w tym celu pakiet odpowiednio dobranych 40 wskaźników, który jest stale uszczegółowiany i rozszerzany. W swoim raporcie *Transport na rozdrożu* z 2009 r. EEA prezentuje 27 wskaźników, na podstawie których ocenia się postęp w kierunku zrównoważonego rozwoju sektora transportowego. Niestety wnioski nie są optymistyczne, co oznacza, że sytuacja w zakresie realizacji polityki zrównoważonego rozwoju w transporcie jest zagrożona⁴.

² Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla kontynentu”, przegląd średniookresowy Białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r., COM(2006), 314 wersja ostateczna.

³ *Przegląd strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju (EU SDS) – Odnowiona strategia*, Rada Unii Europejskiej, 10917/06/ENV 387, Bruksela, 26.06.2006.

⁴ *Transport at a crossroads. TERM 2008: indicators tracing transport and environment in the European Union*, EEA Report 3/2009, Copenhagen 2009.



Rys. 2. Wielkość pracy przewozowej w transporcie w okresie 1990–2030

Źródło: *Trends to 2030 – Updates 2007*, EC DG TREN, Luxemburg 2008.

Decoupling⁵ jest od kilku lat kluczowym celem polityki transportowej UE, który został osiągnięty w transporcie pasażerskim, natomiast występuje nadal w przewozach ładunków. Popyt na transport w Unii Europejskiej w ostatnim dziesięcioleciu systematycznie wzrastał średnio o 2,7% rocznie, podczas gdy PKB wzrósł średnio o 2,5%.

Kolejnym kluczowym celem w zakresie zrównoważonego rozwoju w polityce transportowej Unii Europejskiej jest ustabilizowanie struktury gałęziowej przewo-

⁵ Decoupling oznacza rozdzielenie wzrostu popytu na usługi transportowe od wzrostu gospodarczego.

zów na poziomie z roku 1998. Jak pokazują dane (rysunek 2) obserwuje się stałą tendencję przejmowania przez transport drogowy ładunków z innych gałęzi transportu. Transport drogowy zdominował rynek przewozów ładunków. Jego udział w strukturze przewozów w 2005 r. wyniósł blisko 75,5% w rynku przewozów pasażerskich i 72,4% w przewozach ładunków UE-25.

Rozwój transportu w ostatnich 15 latach był zdominowany przez transport drogowy i lotniczy, podczas gdy pozostałe formy transportu, takie jak kolej, żegluga śródlądowa czy morska, przeżywały stagnację lub nawet spadek. Z prognozy zaprezentowanej na rysunku 2 wynika, że przewiduje się ustabilizowanie struktury przewozów pasażerskich na poziomie 72,7% w 2030 r., natomiast sytuacja w transporcie towarowym ulegnie pogorszeniu. Przewiduje się, że udział transportu drogowego przekroczy 75,5% wykonanej pracy przewozowej.

Opracowania EEA wskazują, że europejska polityka transportowa winna skupić się na rosnącym w niekontrolowany sposób popycie na transport i wynikających z niego konsekwencji środowiskowych. Transport odpowiada za 24% emisji gazów cieplarnianych (GHGs) ogółem w krajach UE (wyłączając lotnictwo międzynarodowe i transport morski). Udział transportu drogowego w emisjach transportowych ogółem wynosi 93%. Jednakże to emisje pochodzące z lotnictwa międzynarodowego odnotowały najszybszy wzrost w latach 1990–2006, o blisko 90%.

Ważny również jest fakt, iż wciąż rośnie konsumpcja energii w krajach UE. Pomiedzy 1990 i 2006 r. wzrost ten wyniósł średnio w UE 12,6%. Transport uznany został za sektor, w którym wzrost ten był najwyższy (28,6%) i jest on największym konsumentem energii finalnej w gospodarce. Podkreśla się również fakt, iż pomimo osiągnięć w obniżeniu energochłonności środków transportu, wzrost popytu zniwelował osiągnięte efekty.

3. Trendy w europejskiej polityce transportowej po 2010 r.

Podstawą do wyznaczenia przyszłej polityki transportowej Unii Europejskiej są badania oceniające efekty dotychczas prowadzonych działań oraz uwarunkowania zewnętrzne w stosunku do sektora transportu. Polityka transportowa powinna odzwierciedlać ustalone europejskie cele, nie tylko te dotyczące sektora transportu, ale także szerszej pojęte cele polityczne, społeczno-ekonomiczne i instytucjonalne. Przede wszystkim musi wpisywać się w ramy ustalone przez Strategię lizbońską oraz Strategię zrównoważonego rozwoju.

Pod koniec 2009 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat „Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu”⁶, w który zawarła swoje propozycje odnośnie wspólnej polityki transportowej. Jest to zarówno dokument strate-

⁶ Komunikat Komisji „Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu”, KOM(2009), 279 wersja ostateczna.

giczny, określający wizję przyszłości transportu, jak i dokument przeznaczony do konsultacji, mający za zadanie zebranie opinii zainteresowanych stron, w jaki sposób przełożyć tę wizję na konkretne działania. Planuje się, że nowa biała księga zostanie przyjęta w drugiej połowie 2010 r.

Transport, jako zasadniczy element funkcjonowania nowoczesnych gospodarek, musi stawić czoła sprzecznościom pomiędzy społeczeństwem wymagającym ciągle większej mobilności i opinią publiczną, która coraz gorzej znosi opóźnienia i pogarszający się stan środowiska oraz przeciętną jakość świadczeń, jakie oferują niektóre usługi. Nowoczesny system transportu musi być systemem trwałym z punktu widzenia ekonomicznego, socjalnego i środowiskowego. Dlatego też polityka musi uwzględniać działania zmierzające do obniżenia kosztów zewnętrznych transportu oraz uporania się z narastającym na sieci transportowej zjawiskiem kongestii. Z drugiej strony transport musi sprostać wzrastającej mobilności społeczeństwa w rozszerzonej Unii Europejskiej. Dlatego też głównym priorytetem dalszej polityki transportowej będzie dążenie do zrównoważenia rozwoju transportu: „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”.

Możliwość zapewnienia efektywnych usług w zakresie przewozów osób i towarów zależy w pierwszym rzędzie od optymalnego funkcjonowania wszystkich połączonych ze sobą elementów systemu transportowego, tj. infrastruktury liniowej, węzłów transportowych, pojazdów i sprzętu, inteligentnych systemów związanych z infrastrukturą i pojazdami, usług oraz procedur operacyjnych i administracyjnych. Jako podstawowe zadanie wskazano konieczność lepszej integracji różnych rodzajów transportu oraz przyspieszenie wdrażania innowacyjnych technologii, co powinno przyczynić się do poprawy ogólnej efektywności systemu transportowego i jego zrównoważenia. Przedstawiono siedem ogólnych celów przyszłej polityki transportowej⁷:

1. **Transport wysokiej jakości zapewniający bezpieczeństwo** – cel ten zakłada poprawę ogólnej jakości transportu i obejmuje bezpieczeństwo osobiste, zmniejszenie liczby wypadków i zagrożeń dla zdrowia, ochronę praw pasażerów, powszechny dostęp do infrastruktury transportowej i dostępność regionów najbardziej oddalonych.

2. **Dobrze utrzymana i w pełni zintegrowana sieć transportowa** – zapewnienie optymalnego funkcjonowania wszystkich elementów systemu transportowego, tj. infrastruktury liniowej, węzłów, pojazdów i sprzętu, inteligentnych systemów związanych z infrastrukturą i pojazdami, usług oraz procedur operacyjnych i administracyjnych. Nową infrastrukturę należy rozwijać z myślą o maksymalizacji korzyści społeczno-ekonomicznych uwzględniających efekty zewnętrzne i skutki dla całej sieci.

⁷ Tamże.

3. **Bardziej zrównoważony i ekologiczny system transportowy** – silniejsze niż dotychczas ukierunkowanie na cele zawarte w Strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej oraz wspieranie działań na rzecz ograniczenia zużycia nieodnawialnych zasobów.

4. **Innowacyjność usług i wdrażanie nowoczesnych technologii** – optymalizacja wykorzystania sieci i poprawa bezpieczeństwa dzięki tzw. miękkiej infrastrukturze, jak inteligentne systemy transportu (ITS), system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) i lotniczym (SESAR), wspomagane systemem Galileo.

5. **Ochrona i rozwój kapitału ludzkiego** – zmniejszanie zatrudnienia w niektórych gałęziach transportu i tworzenie nowych miejsc pracy w innych, wczesna identyfikacja niedoborów siły roboczej, szkolenia, dialog społeczny oraz restrukturyzacja przedsiębiorstw w sposób odpowiedzialny społecznie.

6. **Urealnienie cen jako sygnał dla użytkowników** – wprowadzanie systemów taryfowych odzwierciedlających w cenach wszelkie koszty (wewnętrzne i zewnętrzne), rzeczywiście spowodowane przez użytkowników.

7. **Planowanie z myślą o transporcie: poprawa dostępności** – planowanie ukierunkowane na optymalizację potrzeb transportowych i poprawę dostępności transportowej.

4. Zielone korytarze jako element nowej polityki transportowej UE

Realizacja celów unijnej strategii zrównoważonego rozwoju i zmniejszenie wpływu transportu na środowisko wymaga postępu w realizacji wielu celów z zakresu polityki ochrony środowiska. Dotyczy to przede wszystkim⁸:

- zmniejszenia zużycia energii ze źródeł nieodnawialnych,
- podjęcia dodatkowych działań w zakresie hałasu, emisji substancji zanieczyszczających powietrze i emisji gazów cieplarnianych przez pojazdy,
- uwzględnienia przy tworzeniu infrastruktury zagadnień, takich jak zajmowanie gruntów i ochrona różnorodność biologicznej.

Bardziej przyjazna dla środowiska polityka transportowa na poziomie europejskim jest obecnie w fazie rozwoju i może być dostrzeżona w dokumentach takich jak: *Plan działania dla transportu ładunków*⁹, *Plan działania dla inteligentnych systemów transportowych*¹⁰ i *Zielona księga w sprawie transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T*¹¹. We wszystkich tych dokumentach poparto koncepcję zielonych kory-

⁸ Tamże.

⁹ Komunikat Komisji „Plan działań na rzecz logistyki transportu towarowego”, KOM(2007), 607 wersja ostateczna.

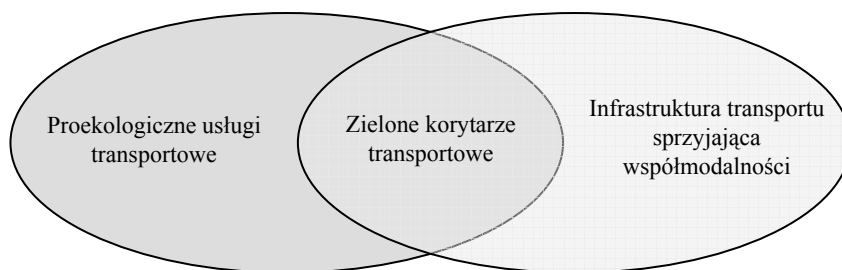
¹⁰ Komunikat Komisji „Plan działania na rzecz wdrażania inteligentnych systemów transportowych w Europie”, KOM(2008), 886. wersja ostateczna.

¹¹ *TEN-T: A policy review. Towards a better integrated transeuropean transport network at the service of the common transport policy*, Green Paper, COM(2009), 44 final.

tarzy (ang. *green corridors*). Zielone korytarze to inicjatywa Komisji Europejskiej, będąca modelem proekologicznego podejścia do zagadnień transportu towarowego, mającego doprowadzić do poprawy wydajności energetycznej i zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko. Zielone korytarze transportowe rozumiane są jako korytarze dla transportu towarowego, charakteryzujące się dużym zagęszczeniem ruchu, w których zastosowano zaawansowane technologie (tabor, ITS) oraz współmodalność¹². Cechy charakteryzujące zielone korytarze transportowe obejmują¹³:

- zrównoważone rozwiązania logistyczne,
- zintegrowane koncepcje logistyczne wykorzystujące współmodalność,
- ujednolicony system zasad,
- krajowe i międzynarodowe przewozy ładunków na długich trasach łączących główne węzły,
- efektywne, strategicznie rozmieszczone punkty przeładunkowe,
- platformę dla rozwoju i wdrażania innowacyjnych rozwiązań logistycznych.

Na trasie tych korytarzy powinny znajdować się obiekty przeładunkowe zlokalizowane w strategicznych miejscach (takich jak porty morskie, porty śródlądowe, stacje rozrządowe, terminale przeładunkowe i logistyczne) oraz punkty zaopatrzenia, początkowo w biopaliwa, a w późniejszym czasie także w inne formy ekologicznego napędu. Koncepcja zielonych korytarzy dla transportu towarowego łączy ze sobą dwa podstawowe elementy: infrastrukturę transportu i bardziej proekologiczne usługi transportowe, co schematycznie przedstawiono na rysunku 3.



Rys. 3. Elementy zielonych korytarzy transportowych

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie ITS w transporcie jest w stanie spowodować efektywniejsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury, przyczyniając się w ten sposób do zmniejszenia

¹² Współmodalność (ang. *comodality*) zakłada wzajemne uzupełnianie się żeglugi morskiej bliskiego zasięgu, kolei, żeglugi śródlądowej i transportu drogowego dla umożliwienia wyboru transportu przyjaznego środowisku.

¹³ *Green corridors – a Swedish initiative*. Ministry of Enterprise, Energy and Communications, Sweden, 05.2009, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/67/71/e637435d.pdf> (dostęp: 31.03.2010).

szenia zatłoczenia i zużycia energii. Rozwój tych systemów musi być kompleksowy, i jest projektem długoterminowym. W celu zapewnienia spójności geograficznej, interoperacyjności usług i systemów konieczne jest przyjęcie perspektywy europejskiej, aby uniknąć sytuacji, w której ITS składałyby się z odizolowanych aplikacji i usług. Niestety, do chwili obecnej nie istnieją spójne europejskie ramy dla wzajemnych połączeń między transportem drogowym a innymi rodzajami transportu.

ITS odgrywają ważną rolę w osiągnięciu celu, jakim jest tworzenie zielonych korytarzy transportowych dla przewozów towarowych, ponieważ wspomaga integrację różnych rodzajów transportu (np. techniczną interoperacyjność). Rozwój ITS wymaga zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych nie tylko do poszczególnych gałęzi transportu, ale także w celu integracji różnych środków transportu. Zaawansowane technologie teleinformatyczne mogą w istotny sposób przyczynić się do wzmocnienia współmodalności transportu poprzez poprawę zarządzania infrastrukturą, ruchem i taborami, usprawnienie systemu identyfikacji i śledzenia przesyłek na obszarze działania sieci transportowych oraz lepszą komunikację przedsiębiorstw z administracją publiczną.

Koncepcja zielonych korytarzy transportowych w Europie wymaga jeszcze dopracowania. Służyć temu będzie projekt pod nazwą SuperGreen (ang. *Supporting EU's Freight Transport Logistics Action Plan on Green Corridors Issues*) uruchamiany z funduszy 7. Programu Ramowego. Zakłada on zbadanie uwarunkowań, możliwości i proponowanych kierunków rozwoju zielonych korytarzy transportowych. W ramach projektu wybrane zostaną pilotażowe korytarze, dla których opracowane zostaną szczegółowe analizy oraz rekomendacje działań. Kluczowe elementy projektu to:

- szczegółowe zdefiniowanie koncepcji,
- ustalenie wymiernych wskaźników pomiaru dla zielonych korytarzy (środowiskowych, społeczno-gospodarczych itp.),
- zbadanie potencjału wybranych „zielonych technologii” i technologii informatyczno-komunikacyjnych w wybranych korytarzach¹⁴.

W przyszłości, przy okazji wdrażania koncepcji zielonych korytarzy, planuje się zaktualizowanie polityki TEN-T pod względem możliwości poszczególnych korytarzy do niskoenergetycznego i niskoemisyjnego transportu.

5. Wpływ na proekologiczne zachowania użytkowników poprzez urealnienie cen usług transportowych

Realizacja celu europejskiej polityki transportowej, jakim jest mobilność zorganizowana z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju wymaga zaangażo-

¹⁴ *Supporting EU's freight transport logistics action plan on green corridors issues*, <http://www.supergreenproject.eu/project.html> (dostęp: 31.03.2010).

wania szerokiego zestawu narzędzi, w tym instrumentów ekonomicznych. Użytkownicy transportu wprawdzie już teraz ponoszą znaczne koszty, jednak płacone przez nich ceny często nie odzwierciedlają realnych kosztów, jakie w związku z ich wyborami ponosi społeczeństwo.

Komisja przedstawiła dwa typy inicjatyw, które sprzyjałyby zintensyfikowaniu wysiłków mających na celu uczynienie transportu bardziej ekologicznym i zrównoważonym. Pierwszy typ polega na „urealnieniu cen” poprzez internalizację zewnętrznych kosztów transportu, w postaci nowego systemu opłat, natomiast drugi obejmuje wprowadzenie szeregu środków uzupełniających, jak instrumenty regulacyjne i działania w zakresie infrastruktury oraz badań i rozwoju¹⁵.

Internalizacja kosztów zewnętrznych stanowi część pakietu inicjatyw mających na celu zorganizowanie transportu z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Obecnie kwestią podstawową dla sektora transportu jest jego wkład w kluczowe priorytety Komisji, czyli zrównoważony rozwój i utrzymanie konkurencyjności w Europie¹⁶.

Dyskusja na temat reformy systemu opłat w transporcie trwa w Europie od ponad 10 lat. W polityce transportowej Unii Europejskiej wskazano na konieczność podjęcia działań w kierunku ujednoczenia systemu obciążeń użytkowników transportu oraz odzwierciedlenia rzeczywistych kosztów generowanych przez przewozy w wysokości opłat. W 2006 r. Parlament Europejski i Rada zobowiązały Komisję do opracowania uniwersalnego, przejrzystego i zrozumiałego modelu oceny zewnętrznych kosztów transportu, takich jak zanieczyszczenie i kongestia, służącego jako podstawa do obliczania opłat za korzystanie z infrastruktury. Efektem prac Komisji w tym zakresie jest Pakiet „Zielony transport” opublikowany w lipcu 2008 r.¹⁷

Opłaty za korzystanie z infrastruktury nie zawierają kosztów zewnętrznych, tak więc są niewystarczające do internalizacji kosztów zewnętrznych transportu. Zasadnicze znaczenie w tym względzie ma „urealnienie cen”. Użytkownicy nie mają zatem żadnych zachęt do tego, by wybierać zachowania powodujące niższe koszty. Instrumenty ekonomiczne, dzięki którym opłaty byłyby pobierane w bardziej inteligentny sposób (tj. podatki, opłaty lub systemy handlu uprawnieniami do emisji), mogą być zachętą dla użytkowników transportu do przejścia na pojazdy lub rodza-

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Ekologiczny transport”, KOM(2008), 433 wersja ostateczna.

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”, KOM(2008), 435 wersja ostateczna.

¹⁷ Pakiet „Zielony transport” przyjęty 8 lipca 2008 r., w skład którego wchodzi między innymi: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Ekologiczny transport”, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, komunikat Komisji w sprawie strategii internalizacji kosztów zewnętrznych, *European strategies, the greening transport package*, http://ec.europa.eu/transport/greening/index_en.htm (dostęp: 07.04.2010).

je transportu powodujące mniejsze zanieczyszczenie środowiska (w tym na transport pieszy lub rowerowy), do korzystania z mniej przeciążonych elementów infrastruktury lub do podróżowania o innych porach. Jako takie, instrumenty te stanowią skuteczny sposób nadania mobilności bardziej zrównoważonego charakteru.

Aby jednak ten sygnał cenowy był skuteczny, użytkownik transportu musi być wrażliwy na cenę. Czasem nie jest to możliwe z określonych powodów: brak wiarygodnych alternatyw, niewystarczająca konkurencja w przypadku jakiegoś rodzaju transportu, niewystarczająca motywacja do wprowadzania innowacji i przechodzenia na pojazdy ekologicznie czyste itd. Internalizacja sama w sobie jest zatem koniecznym etapem, lecz towarzyszyć jej muszą inne środki mające na celu stworzenie bardziej elastycznego popytu, między innymi bardziej wrażliwego na zmiany cen. Sygnały cenowe będą jeszcze skuteczniejsze, jeśli na rynku dostępne będą realne rozwiązania alternatywne, tj. bardziej ekologiczne pojazdy po przystępnych cenach, czy też usługi na odpowiednim poziomie oferowane przez alternatywne rodzaje transportu. Takie alternatywy nie zawsze istnieją, zwłaszcza tam, gdzie z powodu nieskutecznego działania rynku infrastruktura lub działalność badawczo-rozwojowa są niedoinwestowane. Z tego powodu konieczne są także inne, uzupełniające środki polityczne, w tym regulacje prawne. Nie powinny one jednak blokować ani faworyzować żadnego konkretnego podejścia czy rozwiązania technologicznego.

Obecne obciążenia nałożone na transport drogowy towarów są odzwierciedleniem bardzo różnych podejść poszczególnych państw członkowskich. Opłaty za korzystanie z infrastruktury mają postać opłat czasowych (np. eurowinieta), wprowadzonych często jako rozwiązanie przejściowe, lub opłat uzależnionych od pokonanej odległości (opłaty za przejazd), pobieranych na poszczególnych odcinkach dróg lub na całej sieci dróg głównych.

Wszyscy użytkownicy dróg traktowani są jednakowo, niezależnie od powodowanego przez nich zanieczyszczenia, emitowanego hałasu czy powodowanego zjawiska zatłoczenia. Nie otrzymują oni skutecznych zachęt do optymalizacji swoich wyborów. O ile pobierane są opłaty od samochodów ciężarowych za przejazd autostradą na obszarach pozamiejskich, nie ponoszą one zazwyczaj żadnych opłat za korzystanie z infrastruktury na terenach miejskich, chociaż koszty ruchu w miastach pod względem zanieczyszczenia i zatoru mogą być średnio pięć razy wyższe.

Z przeprowadzonej przez Komisję analizy skutków wynika, że nawet niewielki stopień zróżnicowania opłat za przejazd, na podstawie kosztu zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem spowodowanego ruchem drogowym oraz kosztu zatoru, którymi obciążane są inne pojazdy, przyniosłoby znaczące korzyści społeczne w postaci oszczędności czasu, zmniejszenia zanieczyszczenia, poprawy bezpieczeństwa drogowego oraz optymalizacji wykorzystania infrastruktury i całego systemu transportowego. Dzięki zmniejszeniu zużycia paliwa marnowanego w zatorach, zmniejszyłyby się również emisje CO₂. Dlatego też tego rodzaju systemy opłat za przejazd stanowiłyby wkład do strategii dotyczącej zwalczania zmian kli-

matycznych. Należy podkreślić, że opłata za przejazd, ustalana w państwie członkowskim na podstawie kosztów zatoru i zanieczyszczenia, ma bezpośredni związek z użytkowaniem infrastruktury. Jej celem jest optymalizacja systemu transportowego i zapewnienie bardziej zrównoważonej mobilności.

Przegląd metod pozwalających na oszacowanie wartości pieniężnej kosztów zewnętrznych zanieczyszczenia, hałasu, wypadków i kongestii powodowanych przez transport są obecnie dostępne w „Przewodniku na temat estymacji kosztów zewnętrznych transportu”, opublikowanym na stronach Dyrekcji Generalnej TREN. Większość z tych metod jest już faktycznie stosowana w różnym stopniu w prawie wszystkich państwach członkowskich do celów przeprowadzania analizy kosztów i korzyści dotyczących projektów infrastrukturalnych. Ponadto model opracowany na zlecenie Komisji w projektach, takich jak: GRACE, CATRIN, IMPACT czy HEATCO dostarcza wiarygodnych metod i szeregu wartości jednostkowych, które mogą służyć za podstawę obliczania opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej¹⁸.

Jeśli chodzi o technologie poboru opłat, systemy elektroniczne łączące automatyczne operacje płatnicze z lokalizacją pojazdów działają już w kilku państwach członkowskich i okazały się niezawodne i opłacalne. Szereg państw członkowskich ogłosiło zamiar ich zainstalowania na swojej sieci głównych dróg do 2011 r. Dyrektywa 2004/52/WE przewiduje już pełną interoperacyjność tych systemów na poziomie technicznym i umownym dla użytkowników.

6. Podsumowanie

Celem przyszłej 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 artykułu, wskazują na konieczność zaspokojenia rosnącego popytu w kontekście coraz większych obaw związanych ze zrównoważonym rozwojem.

O ile dążenie do zmian w europejskim transporcie w kierunku poprawy jego efektywności i zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko nie jest celem nowym, to na następną dekadę planuje się wdrożenie wielu nowych rozwiązań. Najpilniejszym zadaniem jest lepsza integracja różnych rodzajów transportu oraz przyspieszenie rozwoju i zastosowania innowacyjnych technologii. Z tego powodu koncepcja zielonych korytarzy wydaje się być szczególnie atrakcyjna.

¹⁸ M. Maibach, C. Schreyer, D. Sutter i inni, *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*, produced within the study Internalisation Measures and Policies for All external Cost of Transport – IMPACT – version 1.1, CE Delft, 2008.

Istotnym instrumentem w prowadzeniu polityki transportowej staje się zarządzanie popytem. Obejmuje ono zestaw narzędzi do wspierania zmian postawy i zachowania użytkowników transportu w kierunku bardziej zrównoważonego transportu. Niezbędne są tutaj instrumenty ekonomiczne, a przede wszystkim efektywny system cen, zdolnych przesyłać prawidłowe sygnały do wszystkich uczestników rynku transportowego. Aby było to możliwe konieczna jest internalizacja kosztów zewnętrznych transportu i oparcie cen za usługi transportowe na pełnych kosztach społecznych, rzeczywiście spowodowanych przez użytkowników.

Literatura

1. *European strategies, the greening transport package*, http://ec.europa.eu/transport/greening/index_en.htm.
2. *Green corridors – a Swedish initiative*, Ministry of Enterprise, Energy and Communications, Sweden, May 2009, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/12/67/71/e637435d.pdf>.
3. *Komunikat Komisji „Plan działań na rzecz logistyki transportu towarowego”*, KOM(2007), 607 wersja ostateczna.
4. *Komunikat Komisji „Plan działania na rzecz wdrażania inteligentnych systemów transportowych w Europie”*, KOM(2008), 886 wersja ostateczna.
5. *Komunikat Komisji „Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu”*, KOM(2009), 279 wersja ostateczna.
6. *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla kontynentu”*, Przegląd średniookresowy Białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r., COM(2006), 314 wersja ostateczna.
7. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Ekologiczny transport”*, KOM(2008), 433 wersja ostateczna.
8. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”*, KOM(2008), 435 wersja ostateczna.
9. Maibach M., Schreyer C., Sutter D. i inni, *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*, produced within the study Internalisation Measures and Policies for All external Cost of Transport – IMPACT – version 1.1, CE Delft, 2008.
10. Pawłowska B., *Modern environmental management in transport*, w: *Innovative perspective of transport and logistics*, red. J. Burnewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2009.
11. Przegląd strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju (EU SDS) – Odnowiona strategia, Rada Unii Europejskiej, 10917/06/ENV 387, Bruksela, 26.06.2006.
12. *Supporting EU's freight transport logistics action plan on green corridors issues*, <http://www.supergreenproject.eu/project.html>.
13. *TEN-T: a policy review. Towards a better integrated transeuropean transport network at the service of the common transport policy*, Green Paper, COM(2009), 44 final.
14. *Transport at a crossroads. TERM 2008: indicators tracing transport and environment in the European Union*, EEA Report 3/2009, Copenhagen 2009.
15. *Trends to 2030 – updates 2007*, EC DG TREN, Luxembourg 2008.

NEW TRENDS IN EUROPEAN TRANSPORT POLICY

Summary: The article presents an analysis of future directions for transport policy development, which is aimed at organizing the transport sector in accordance with the principles of sustainable development. First, the authors make a synthetic assessment of the effects of the implementation of the existing transport policy. Then, based on the new European Commission Communication where the vision for the future of transport was presented, trends which will take place in the European transport policy after 2010 are characterized. Later in the article the concept of green corridors and the integration of the external costs in the prices of transport services are selected for a wider discussion as examples of actions undertaken to achieve assumed targets.