



BENDROJI TRANSPORTO POLITIKA. APŽVALGA

Transporto politika jau 30 metų yra viena iš bendros ES politikos sričių. Šalia transporto rinkų atvėrimo konkurencijai ir transeuropinio transporto tinklo kūrimo, nuo šiol iki 2020 m. vis svarbesnis bus tvaraus judumo siekis, ypač turint omenyje nuolatinį išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio didėjimą, trukdantį įgyvendinti Europos Sąjungos tikslus klimato srityje.

TEISINIS PAGRINDAS IR TIKSLAI

Teisinį pagrindą užtikrina SESV 4 straipsnio 2 dalies g punktas ir VI antraštinė dalis. Jau [Romos sutartyje](#) valstybės narės pabrėžė bendros transporto politikos, reglamentuojamos pagal atskirą antraštinę dalį, svarbą. Taip transportas tapo viena pirmųjų bendros Bendrijos politikos sričių. Pirmenybė pirmiausia buvo teikiama bendros transporto rinkos sukūrimui, laisvo paslaugų judėjimo užtikrinimui ir transporto rinkų atvėrimui. Šis tikslas buvo didžia dalimi įgyvendintas, nes konkurencijai palaipsniui buvo atvertos net vietos geležinkelių rinkos. Atveriant transporto rinkas, itin svarbu sudaryti vienodas sąlygas konkuruoti tiek atskirų rūšių transporto sektoriuose, tiek įvairių rūšių transportui tarpusavyje. Todėl vis svarbiau tapo suderinti nacionalinius įstatymus ir kitus teisės aktus, taip pat technines, socialines ir su mokesčiais susijusias sąlygas, kuriomis teikiamos transporto paslaugos. Vežamų krovinių ir keleivių mastai išaugo sėkmingai sukūrus Europos vidaus rinką, panaikinus vidaus sienas, dėl transporto rinkų atvėrimo ir liberalizavimo sumažėjus transporto kainoms ir atlikus pakeitimus gamybos ir sandėliavimo sistemose. Vis dėlto ekonominiu požiūriu sėkmingas ir dinamiškas transporto sektorius susidūrė su didėjančiais rimtais socialiniais ir aplinkosauginiais suvaržymais. Todėl tvaraus judumo modelis yra kaip niekad svarbus.

Nepaisant visų pastangų, ES transporto politikoje dar reikia išspręsti daugybę tvarumo srities uždavinių. Transporto sektoriui tenka apytikriai ketvirtadalis ES išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų (ŠESD) kiekio. Be to, transporto sektorius yra vienintelis ES sektorius, kuriame išmetamas ŠESD kiekis nuo 1990 m. didėjo. Todėl 2011 m. baltojoje knygoje „Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas“ ([COM\(2011\)0144](#)) rekomenduojama transporto (išskyrus tarptautinio jūrų transporto sektorių) išmetamą teršalų kiekį 2008–2030 m. sumažinti 20 proc., o 1990–2050 m. – mažiausiai 60 proc. Taip pat rekomenduojama tarptautinio jūrų transporto išmetamą teršalų kiekį 2005–2050 m. laikotarpiu sumažinti 40 proc. 2011 m. baltojoje knygoje raginama iki 2050 m. užtikrinti, kad aviacijos sektoriuje 40 proc. naudojamų degalų būtų tvarūs mažai anglies dioksido išskiriantys degalai, ir skatinama miestuose



tradiciniais degalais varomų transporto priemonių kiekį iki 2030 m. sumažinti 50 proc., o iki 2050 m. – netgi visiškai jų atsisakyti.

Tačiau šie tikslai toli gražu nepakankami atsižvelgiant į tuos, kurie buvo nustatyti 2015 m. gruodžio mėn. įvykusioje Paryžiaus klimato kaitos konferencijoje (taip pat žinomoje kaip COP 21), t. y. tikslą per 2021–2030 m. laikotarpį išmetamą ŠESD kiekį sumažinti bent 20 proc. Net jei šie tikslai būtų pasiekti, tai reikėtų, kad 2030 m. transporto sektoriuje (išskyrus tarptautinį vandens transportą) išmetamas teršalų kiekis tebebūtų 4,5 proc. didesnis nei 1990 m., o tarptautinio vandens transporto sektoriuje išmetamas teršalų kiekis 2050 m. būtų tik 9,5 proc. mažesnis nei 1990 m. Iki 2020 m. siekiant išspręsti bendrosios transporto politikos ekonominius ir aplinkosaugos uždavinius ir taip padėti drastiškai sumažinti išmetamą teršalų kiekį, prireiks tiek realistiško požiūrio, tiek plačių užmojų. Todėl transporto sektoriuje reikės naudoti mažiau energijos ir ji turės būti švaresnė, reikės veiksmingiau išnaudoti šiuolaikišką infrastruktūrą ir sumažinti transporto poveikį aplinkai.

BENDROS POLITINĖS GAIRĖS

Tik Europos Parlamentui pareiškus ieškinį Tarybai dėl neveikimo buvo sudarytos sąlygos bendriems teisės aktams transporto srityje. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas savo 1985 m. gegužės 22 d. sprendime [byloje 13/83](#) paragino Tarybą imtis veiksmų ir taip pastūmėjo ją kurti bendrąją transporto politiką.

1992 m. gruodžio 2 d. Komisija priėmė Baltąją knygą dėl tolesnės bendrosios transporto politikos raidos ([COM\(1992\)0494](#)). Joje Komisija rekomendavo atverti transporto rinkas, plėtoti transeuropinį transporto tinklą, didinti saugumą ir derinti socialines nuostatas. Kartu baltoji knyga žymėjo posūkio tašką, nes imta laikytis integruoto, visų rūšių transportą apimančio požiūrio, grindžiamo tvaraus judumo modeliu. Vėliau 1998 m. liepos 22 d. baltojoje knygoje „Sąžiningas mokėjimas už naudojimąsi infrastruktūra: laipsniškas perėjimas prie bendros ES transporto infrastruktūros apmokestinimo sistemos“ ([COM\(1998\)0466](#)), atkreiptas dėmesys į tai, kad valstybėse narėse taikomi labai skirtingi transporto įkainiai, todėl smarkiai iškreipiama konkurencija tos pačios transporto rūšies rinkoje ir transporto rūšių tarpusavio konkurencija.

ĮGYVENDINIMAS

2001 m. rugsėjo mėn. baltojoje knygoje „Europos transporto politika 2010 m.: laikas apsispręsti“ ([COM\(2001\)0370](#)) Komisija analizavo Europos transporto politikos problemas ir iššūkius, ypač atsižvelgdama į būsimą ES plėtrą į rytus. Komisija buvo numačiusi didžiulį eismo srauto didėjimą ir didesnes apkrovas bei spūstis, ypač kelių ir oro transporto srityje, bei didesnes su sveikata ir aplinka susijusias sąnaudas. Komisija pasiūlė 60 priemonių rinkinį – šiomis priemonėmis turėjo būti panaikinta ekonomikos augimo ir eismo srauto didėjimo sąsaja bei sudarytos sąlygos įveikti transporto rūšių ekonominio augimo nelygybę. Šios baltosios knygos tikslas buvo užtikrinti stabilų 1998 m. pasiektą geležinkelių, vidaus vandenių laivybos ir trumpų nuotolių jūrų transporto srautų pasiskirstymą. Šis tikslas turėjo būti pasiektas priemonėmis, skirtomis geležinkelių transportui atgaivinti, jūrų ir vidaus vandenių transportui skatinti ir transporto rūšių sujungimui į vieną tinklą stiprinti. Be to, ypatingas



dėmesys skirtas transeuropinių tinklų (žr. faktų suvestinę apie TEN-T [3.5.1](#)) gairių peržiūrai siekiant pritaikyti juos išplėstos ES reikmėms ir paskatinti dar aktyviau siekti pašalinti tarpvalstybines kliūtis. 2001 m. baltojoje knygoje dėmesys taip pat skirtas transporto naudotojų teisėms ir pareigoms, numatytas kelių eismo saugumo veiksmų planas ir įtvirtintos naudotojų teisės ir kainų skaidrumas suderinant apmokestinimo principus.

Be to, ES taip pat pradėjo vykdyti plataus užmojo technologinius projektus – diegti palydovinę navigacijos sistemą GALILEO ir Europos geležinkelių eismo valdymo sistemą (ERTMS), taip pat programą SESAR, skirtą oro eismo valdymo infrastruktūrai gerinti.

2006 m. birželio mėn. Komisija paskelbė paskutiniosios baltosios knygos laikotarpio vidurio apžvalgą ([COM\(2006\)0314](#)) „Išlaikyti judėjimą Europoje. Tvarusis judumas mūsų kontinente“. Komisija jau buvo pareiškusi, kad 2001 m. pasiūlytų priemonių nepakaks iškeltiems tikslams pasiekti, todėl buvo numatytos naujos priemonės, įskaitant:

- a. Krovinių vežimo logistikos veiksmų planą, Intelektinių transporto sistemų diegimo Europoje veiksmų planą ir Judumo mieste veiksmų planą;
- b. NAIADES ir NAIADES II – Europos integruotą veiksmų programą, skirtą vidaus vandens kelių transportui ir
- c. Europos Sąjungos jūrų transporto politikos strateginius tikslus ir rekomendacijas iki 2018 m.

2008 m. liepos mėn. Komisija pristatė [ekologiško transporto dokumentų rinkinį](#), kuriame dėmesys skirtas transporto išorės sąnaudų priskyrimo vidaus sąnaudoms strategijai. Šį rinkinį sudarė trys Komisijos komunikatai ir pasiūlymas dėl 1999 m. birželio 17 d. [Direktyvos 1999/62/EB](#), taip pat žinomos kaip Eurovinjetės direktyva, peržiūros (žr. faktų suvestinę „Kelių transportas. Teisės aktų suderinimas“ [3.4.3](#)).

2001 m. baltojoje knygoje pradėtos diskusijos dėl tolimesnės transporto ateities (po 20–40 metų) rezultatai buvo pateikti Komisijos komunikate „Darnusis ateities transportas. Siekis sukurti integruotą, technologiškai pažangią ir vartotojams patogią transporto sistemą“ ([COM\(2009\)0279](#)).

2011 m. kovo 28 d. Komisija paskelbė savo 2011 m. baltąją knygą dėl transporto ateities iki 2050 m. „Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas“ ([COM\(2011\)0144](#)). Komisija aprašė perėjimą nuo senųjų prie naujųjų transporto uždavinių sprendimo ir numatė jų sprendimo priemones. Kaip vieno iš 10 tikslų, įtrauktų į 2011 m. baltąją knygą, Komisija siekė sukurti bendrą Europos transporto erdvę, pašalinant visas dar likusias kliūtis tarp transporto rūšių ir nacionalinių sistemų, supaprastinant integravimo procesą ir sudarant palankias sąlygas daugiašaliams įvairių transporto rūšių operatoriams pradėti veiklą. Siekiant išvengti įtampos ir iškraipymų buvo siekiama labiau suderinti ir geriau įgyvendinti socialines, saugos, saugumo ir aplinkosaugos taisykles, minimalius paslaugų standartus ir vartotojų teises. 2016 m. liepos 1 d. Komisija darbinio dokumento forma ([SWD\(2016\)0226](#)) pateikė ataskaitą dėl pažangos, padarytos įgyvendinant 2011 m.



baltojoje knygoje nustatyta dešimtmečio programą. Jos II priede pateiktas išsamus iki tol vykdytos veiklos įvertinimas.

2016 m. Komisija paskelbė komunikatą „Europos mažataršio judumo strategija“ ([COM\(2016\)0501](#)), kuriame pasiūlė priemones, kuriomis siekiama paspartinti Europos transporto priklausomybės nuo iškastinio kuro mažinimą. Strategijos tikslas – visų pirma pasiekti netaršaus transporto tikslą, nustatytą 2011 m. baltojoje knygoje dėl ateities transporto, siekiant tinkamai prisidėti prie COP 21 Paryžiaus susitarimo tikslų įgyvendinimo.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Iš esmės remdamas transporto rinkų liberalizavimą ir tvaraus judumo modelį, Europos Parlamentas nuolat pabrėžė, kad būtina kartu visapusiškai suderinti socialines, mokesčių ir technologines sąlygas bei saugos standartus.

2003 m. vasario 12 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją](#) dėl Komisijos 2001 m. baltosios knygos „Europos transporto politika 2010 m.: laikas apsispręsti“ ([COM\(2001\)0370](#)). Rezoliucijoje jis pabrėžė, kad darnaus vystymosi idėja turi tapti ES transporto politikos pagrindu ir norma. Jis primygtinai pabrėžė, kad būtina sukurti integruotą bendrą transporto sistemą. Tai būtų padaryta nedarant žalos kelių transporto konkurencingumui ir užtikrinant teisingą apmokestinimą visų transporto rūšių infrastruktūros ir išorės sąnaudoms padengti. Parlamentas pateikė daugybę konkrečių raginimų ir pasiūlymų dėl kiekvienos transporto rūšies, eismo saugumo, TEN-T sukūrimo ir finansavimo tvarkaraščio, veiksmingesnio koordinavimo su kitomis Sąjungos politikos sritimis ir kitų su transportu susijusių klausimų.

Paskelbus Komisijos žaliają knygą „Nauja mobilumo mieste kultūra“ ([COM\(2007\)0551](#), paskelbta 2007 m. rugsėjo 25 d.), 2008 m. liepos 9 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją](#) tuo pačiu pavadinimu. Be to, Parlamentas 2009 m. balandžio 23 d. priėmė dar vieną [rezoliuciją](#), pavadintą „Judumo mieste veiksmų planas“. Parlamentas, be kita ko, paragino parengti Europos lygmens integruotą bendrą požiūrį į judumą mieste, kuris turėtų tapti bendra principų sistema ES, nacionaliniams, regioniniams ir vietos subjektams. Netrukus po to Komisija atsiliepė į šį raginimą paskelbusi komunikatą tuo pačiu pavadinimu – „Judumo mieste veiksmų planas“ ([COM\(2009\)0490](#), paskelbta 2009 m. rugsėjo 30 d.).

Atsakydamas į Komisijos komunikatą „Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos judumo sistemos mieste kūrimas“ ([COM\(2013\)0913](#)), paskelbtą 2013 m. gruodžio 17 d., Parlamentas 2015 m. gruodžio 2 d. priėmė [rezoliuciją](#) „Tvarus judumas mieste“. Rezoliucijoje valstybės narės ir miestai raginami rengti tvaraus judumo miestuose planus, pirmenybę teikiant mažataršėms transporto rūšims, alternatyviais degalais varomoms transporto priemonėms ir intelektinėms transporto sistemoms. Komisija ir valstybės narės buvo primygtinai paragintos sukurti tvaraus judumo tinklą remiantis geriausios patirties pavyzdžiais teritorijų planavimo ir naudojimo srityje ir vykdyti tvarų judumą propaguojančias visuomenės informavimo kampanijas. Miestai taip pat buvo paraginti dalyvauti įgyvendinant Europos inovacijų partnerystę „Pažangieji miestai ir bendruomenės“.



Paskelbus Komisijos komunikatą ([COM\(2009\)0279](#)) „Darnusis ateities transportas. Siekis sukurti integruotą, technologiškai pažangią ir vartotojams patogią transporto sistemą“, Parlamentas 2010 m. liepos 6 d. priėmė [rezoliuciją](#) „Darnusis ateities transportas“. Šiame tekste ne tik numatoma nauja 2011 m. baltoji knyga, Parlamentas taip pat sureagavo į Komisijos komunikatą ir pateikė platų reikalavimų sąrašą, apimančią visą ES transporto politikos spektrą.

Paskelbus 2011 m. baltąją knygą Parlamentas priėmė dvi rezoliucijas. Pirmoji [rezoliucija](#) „[Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas](#)“ buvo priimta 2011 m. gruodžio 15 d. Šioje rezoliucijoje Parlamentas atliko pagrindinių 2011 m. baltosios knygos tikslų *ex ante* įvertinimą ir iš dalies teigiamai įvertino pažangą, padarytą ją įgyvendinant. Kalbant apie bendros transporto erdvės sukūrimą iki 2020 m., rezoliucijoje pažymima, kad daugelyje sričių transporto potencialas dar nepakankamai išnaudotas, ir pabrėžiama, kad labai svarbu sukurti į tarpusavio sąsajas ir sąveikumą orientuotą sistemą. Parlamentas pritarė visiems 10 konkurencingos ir efektyviai išteklius naudojančios transporto sistemos tikslų ir šioje baltojoje knygoje nustatytiems 2030 m. ir 2050 m. tikslams.

2015 m. rugsėjo 9 d. Parlamentas priėmė antrąją [rezoliuciją](#) dėl 2011 m. baltosios knygos įgyvendinimo, pavadintą „Rezultatų apžvalga ir tolesni veiksmai tvaraus judumo link“. Atliekant vidurio laikotarpio peržiūrą, Komisija 2016 m. liepos 1 d. paskelbė darbinį dokumentą ([SWD\(2016\)0226](#)) „2011 m. transporto baltosios knygos įgyvendinimas praėjus penkeriems metams nuo jos paskelbimo: laimėjimai ir iššūkiai“. Parlamentas paragino Komisiją išlaikyti tokius pačius užmojus, kokie buvo parodyti nustatant pradinius tikslus. Be to, Parlamentas pabrėžė, kad norint pasiekti šiuos tikslus dar laukia daug su veikla ir finansais susijusio darbo. Jis paragino Komisiją pasiūlyti papildomų teisėkūros priemonių ir išsamią strategiją, siekiant plėtoti mažo anglies dioksido kiekio transportą, kad iki 2050 m. būtų pasiektas tikslas ne mažiau kaip 60 proc. sumažinti dėl transporto išmetamą ŠESD kiekį. Parlamentas pateikė rekomendacijų, kuriomis siekiama integruoti visas transporto rūšis, siekiant sukurti veiksmingą, tvaresnę, konkurencingesnę, vartotojams prieinamą ir patogią transporto sistemą. Vieni iš pagrindinių rekomendacijose paliestų aspektų – perėjimas prie kitų transporto rūšių ir veiksmingas atskirų transporto rūšių ir jų derinių naudojimas, moderni infrastruktūra ir pažangus finansavimas, judumas miestuose, ypač svarbus vartotojų vaidmuo transporto politikoje ir pasaulinė transporto dimensija. Parlamento Struktūrinės ir sanglaudos politikos teminis skyrius neseniai paskelbė tyrimą „[Modal shift in European transport: a way forward](#)“ (liet. „Perėjimas prie kitų transporto rūšių Europos transporto sektoriuje. Tolesni veiksmai“).

Be to, 2017 m. gruodžio mėn. priimtoje rezoliucijoje dėl Europos mažataršio judumo strategijos Parlamentas pabrėžė, kad transporto sektorius turi labiau prisidėti siekiant kovos su klimato kaita tikslų. Todėl, be kitų dalykų, jis pabrėžė:

- investicijų į daugiarūšį transportą ir viešąjį transportą poreikį;
- poreikį siųsti aiškesnius visų rūšių transporto kainų signalus, kad būtų geriau atspindėti principai „teršėjas moka“ ir „naudotojas moka“, ir
- skaitmeninimo vaidmenį tvaraus judumo srityje.



Parlamentas taip pat paragino laikytis platesnio užmojo požiūrio į atsinaujinančiuosius energijos išteklius transporto srityje nei pasiūlytasis naujos redakcijos Atsinaujinančiųjų išteklių energijos direktyvoje ir kurti paskatas naudoti tvarius alternatyvius degalus toms transporto rūšims, kurios šiuo metu neturi alternatyvų skystiesiems degalams. Komisijai paskelbus komunikatą „Alternatyviųjų degalų naudojimo didinimas. Alternatyviųjų degalų infrastruktūros diegimo veiksmų planas“ ([COM\(2017\)0652](#)) Parlamentas 2018 m. spalio mėn. priėmė [rezoliuciją](#), kurioje Komisija raginama persvarstyti Direktyvą 2014/94/ES dėl alternatyviųjų degalų infrastruktūros diegimo ir sutelkti dėmesį į jos tinkamą įgyvendinimą.

Parlamentas taip pat palankiai įvertino Komisijos komunikatą „Žingsnis į automatizuotą judumą“ ([COM\(2018\)0283](#)), tačiau 2019 m. sausio 15 d. [rezoliucijoje](#) pabrėžė, kad Europos subjektai turi sutelkti jėgas ir imtis pasaulinio lyderio vaidmens autonominio transporto srityje.

Esteban Coito
04/2019

