



WSPÓLNA POLITYKA TRANSPORTOWA: INFORMACJE OGÓLNE

Polityka transportowa należy do obszarów wspólnej polityki UE od ponad 30 lat. Obok otwarcia rynków transportowych na konkurencję i stworzenia sieci transeuropejskich w okresie do 2020 r. coraz większego znaczenia nabierać będzie model zrównoważonej mobilności, zwłaszcza ze względu na stały wzrost poziomu emisji gazów cieplarnianych w tym sektorze, niosący ze sobą ryzyko osłabienia wyników działań Unii Europejskiej służących realizacji celów w dziedzinie klimatu.

PODSTAWA PRAWNA I CELE

Podstawą prawną jest art. 4 ust. 2 lit. g) oraz tytuł VI TFUE. Państwa członkowskie podkreśliły wagę wspólnej polityki transportowej już w [traktacie rzymskim](#), poświęcając jej odrębny tytuł. Transport był zatem jednym z pierwszych obszarów wspólnej polityki we Wspólnocie. Pierwszym priorytetem było utworzenie wspólnego rynku transportowego, urzeczywistnienie swobody świadczenia usług oraz otwarcie rynków transportowych. Cel ten został w dużej mierze osiągnięty, ponieważ nawet krajowe rynki kolejowe stopniowo otwierają się na konkurencję. W procesie otwierania rynków transportowych istotne jest również stworzenie uczciwych warunków konkurencji zarówno dla poszczególnych rodzajów transportu, jak i pomiędzy nimi. Z tego powodu harmonizacja krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, a także technologicznych, społecznych i podatkowych warunków świadczenia usług transportowych nabiera stopniowo coraz większego znaczenia. Wolumen transportu zarówno towarowego, jak i pasażerskiego zwiększył się w wyniku stworzenia europejskiego rynku wewnętrznego, zniesienia granic wewnętrznych oraz spadku cen transportu dzięki otwarciu i liberalizacji rynków transportowych, a także w wyniku zmian w systemach produkcji i zarządzania zapasami. Niemniej jednak pomyślnie rozwijający się i dynamiczny z gospodarczego punktu widzenia sektor transportu boryka się z coraz poważniejszymi ograniczeniami społecznymi i środowiskowymi, tym samym coraz większego znaczenia nabiera model zrównoważonej mobilności.

Pomimo rozlicznych wysiłków europejska polityka transportowa w dalszym ciągu stoi przed wielkimi wyzwaniami w dziedzinie zrównoważonego rozwoju. W sektorze transportu powstaje w przybliżeniu jedna czwarta ogółu powodowanych przez człowieka emisji gazów cieplarnianych w UE. Ponadto transport jest jedynym sektorem w UE, w którym odnotowuje się wzrost emisji gazów cieplarnianych od 1990 r. Dlatego też w białej księdze z 2011 r. pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego



systemu transportu” ([COM\(2011\)0144](#)) zalecono zmniejszenie o 20 % w okresie 2008-2030 emisji pochodzących z transportu (z wyłączeniem międzynarodowego transportu morskiego), a w okresie 1990-2050 o co najmniej 60 %. Zalecono również redukcję o 40 % w okresie 2005-2050 emisji pochodzących z międzynarodowego transportu morskiego. W białej księdze z 2011 r. wezwano także, aby do 2050 r. 40 % paliw wykorzystywanych w lotnictwie stanowiły zrównoważone paliwa niskoemisyjne, oraz opowiedziano się za zmniejszeniem o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym w transporcie miejskim do 2030 r., a do 2050 r. – za ich całkowitym wycofaniem.

Cele te są jednak niewystarczające wobec celów wyznaczonych na konferencji klimatycznej w Paryżu w grudniu 2015 r. (zwanej również „COP 21”), tj. redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20 % w latach 2021-2030. Nawet gdyby cele te zostały zrealizowane, w 2030 r. emisje pochodzące z transportu (z wyłączeniem międzynarodowego transportu wodnego) nadal byłyby o 4,5 % wyższe od poziomów z 1990 r., a emisje pochodzące z międzynarodowego transportu wodnego byłyby w 2050 r. jedynie o 9,5 % niższe od poziomów z 1990 r. W podejściu do wyzwań gospodarczych i środowiskowych, z jakimi będzie musiała się zmierzyć wspólna polityka transportowa, i tym samym w działaniach, które mają przyczynić się do drastycznej redukcji emisji, w okresie do 2020 r. realizm będzie równie istotny jak ambicje. Dlatego też sektor transportu musi zużywać mniej energii i korzystać z czystszej energii, lepiej eksploatować nowoczesną infrastrukturę i zmniejszać oddziaływanie na środowisko.

OGÓLNE WYTYCZNE POLITYKI

Drogę do wspólnego prawodawstwa w sektorze transportu uTORowało dopiero postępowanie o zaniechanie działania wszczęte przeciwko Radzie przez Parlament Europejski. W orzeczeniu z 22 maja 1985 r. [w sprawie 13/83](#) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wezwał Radę do podjęcia działania, a tym samym do zapoczątkowania rozwoju prawdziwie wspólnej polityki transportowej.

W dniu 2 grudnia 1992 r. Komisja przyjęła białą księgę z 1992 r. w sprawie przyszłego rozwoju wspólnej polityki transportowej ([COM\(1992\)0494](#)). Opowiedziała się w niej za otwarciem rynków transportowych, rozwojem sieci transeuropejskiej, poprawą bezpieczeństwa i harmonizacją przepisów socjalnych. Wyznaczyła jednocześnie punkt zwrotny w kierunku zintegrowanego i intermodalnego podejścia, opartego na modelu zrównoważonej mobilności. W opublikowanej następnie białej księdze z 22 lipca 1998 r. pt. „Uczciwe opłaty za korzystanie z infrastruktury: etapowe podejście do tworzenia wspólnych ram w zakresie opłat za korzystanie z infrastruktury transportu w UE” ([COM\(1998\)0466](#)) Komisja zwróciła uwagę na znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi w nakładaniu opłat transportowych, co doprowadziło do zakłóceń konkurencji w ramach poszczególnych rodzajów transportu oraz pomiędzy nimi.



WDRAŻANIE

W białej księdze z września 2001 r. pt. „Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje” ([COM\(2001\)0370](#)) Komisja przeanalizowała problemy i wyzwania stojące przed europejską polityką transportową, zwłaszcza w perspektywie ówczasie zbliżającego się rozszerzenia UE na wschód. Przewidziała ogromne zwiększenie wolumenu transportu, co będzie wiązać się z zatorami drogowymi, zagęszczeniem ruchu (zwłaszcza w przypadku transportu drogowego i lotniczego) oraz wzrostem kosztów zdrowotnych i środowiskowych. Komisja przedstawiła pakiet 60 środków, które miały zlikwidować zależność pomiędzy wzrostem gospodarczym a wzrostem ruchu oraz przeciwdziałać nierównomiernemu rozwojowi różnych rodzajów transportu. Celem białej księgi było również ustabilizowanie udziału transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej oraz żeglugi morskiej bliskiego zasięgu na poziomach z 1998 r. Środki służące realizacji tego celu obejmowały rewitalizację transportu kolejowego, propagowanie transportu morskiego i żeglugi śródlądowej oraz wspieranie tworzenia sieci różnych rodzajów transportu. Ponadto podkreślono wagę przeglądu wytycznych dla sieci transeuropejskich (TEN-T, zob. notę [3.5.1](#)) w celu dostosowania ich do potrzeb rozszerzonej Unii oraz bardziej zdecydowanego niż dotychczas działania, aby wyeliminować wąskie gardła w transporcie transgranicznym. Biała księga z 2001 r. koncentrowała się również na prawach i obowiązkach użytkowników systemów transportu, określała plan działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wzmacniała prawa pasażerów i zwiększała przejrzystość kosztów dzięki harmonizacji zasad pobierania opłat.

Ponadto UE rozpoczęła kilka ambitnych projektów technologicznych, takich jak europejski system nawigacji satelitarnej Galileo, europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) oraz program SESAR mający na celu poprawę infrastruktury kontroli transportu lotniczego.

W czerwcu 2006 r. Komisja przedstawiła śródkresową ocenę białej księgi z 2001 r. ([COM\(2006\)0314](#)) pt. „Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu”. Komisja już wcześniej wyraziła opinię, że zakres środków zaproponowanych w 2001 r. nie był wystarczający do osiągnięcia obranych celów, wprowadzono zatem nowe instrumenty, w tym:

- a. plany działania – na rzecz logistyki transportu towarowego, na rzecz wdrażania inteligentnych systemów transportowych w Europie oraz na rzecz mobilności w miastach;
- b. NAIADES i NAIADES II – zintegrowany europejski program działania na rzecz żeglugi śródlądowej oraz
- c. strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.

W lipcu 2008 r. Komisja przedstawiła [pakiet w sprawie ekologicznego transportu](#), skoncentrowany na strategii internalizacji kosztów zewnętrznych w transporcie. Na pakiet złożyły się trzy komunikaty Komisji oraz wnioski w sprawie zmiany



[dyrektywy 1999/62/WE](#) z 17 czerwca 1999 r., zwanej również „dyrektywą w sprawie eurowiniety” (zob. notę pt. „Transport drogowy: harmonizacja przepisów” [3.4.3](#)).

Wyniki debaty nad przyszłością transportu w perspektywie długoterminowej (perspektywa 20-40 lat), rozpoczętej opublikowaniem w 2001 r. białej księgi, zostały przedstawione w komunikacie Komisji pt. „Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu” ([COM\(2009\)0279](#)).

W dniu 28 marca 2011 r. Komisja opublikowała białą księgę w sprawie przyszłości sektora transportu do 2050 r. pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” ([COM\(2011\)0144](#)). Komisja opisała fazę przejściową między starymi a nowymi wyzwaniami w sektorze transportu oraz nakreśliła środki służące przezwyciężeniu tych trudności. Wyznaczając w białej księdze z 2011 r. 10 celów, Komisja dążyła do utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu, czemu miało służyć zniesienie wszystkich utrzymujących się barier między rodzajami transportu i systemami krajowymi, wspieranie procesu integracji i ułatwienie procesu powstawania międzynarodowych i multimodalnych operatorów. Aby nie dopuścić do napięć i zakłóceń, przewidziano szerszą harmonizację i lepsze wdrażanie przepisów socjalnych i środowiskowych oraz przepisów w obszarze bezpieczeństwa i ochrony, a także minimalne normy w zakresie usług oraz prawa użytkowników. W dniu 1 lipca 2016 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie, w formie dokumentu roboczego ([SWD\(2016\)0226](#)), w sprawie postępów w realizacji planu dziesięcioletniego przedstawionego w białej księdze z 2011 r. W załączniku II do tego dokumentu znajduje się szczegółowe podsumowanie dotychczas podjętych działań.

W 2016 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej” ([COM\(2016\)0501](#)), w którym zaproponowała środki mające przyspieszyć dekarbonizację europejskiego transportu. Głównym założeniem strategii jest osiągnięcie bezemisyjności, tj. celu określonego w białej księdze w sprawie przyszłości transportu z 2011 r., aby w adekwatny sposób przyczynić się do realizacji celów porozumienia paryskiego (COP 21).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Obok zasadniczego wspierania procesu liberalizacji rynków transportowych oraz modelu zrównoważonej mobilności Parlament nadal podkreśla konieczność połączenia liberalizacji z wszechstronną harmonizacją standardów socjalnych, podatkowych i technologicznych oraz norm bezpieczeństwa.

W dniu 12 lutego 2003 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie białej księgi Komisji z 2001 r. pt. „Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje” ([COM\(2001\)0370](#)). W rezolucji podkreślił, że pojęcie zrównoważonego rozwoju powinno być fundamentem i normą europejskiej polityki transportowej, a także uwypuklił wagę utworzenia zintegrowanego i globalnego systemu transportu. Należy tego dokonać bez osłabiania konkurencyjności transportu drogowego oraz w oparciu o sprawiedliwe nakładanie opłat obejmujących koszty infrastruktury i koszty zewnętrzne w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu. Parlament sformułował



wiele postulatów i wniosków odnoszących się do poszczególnych rodzajów transportu, bezpieczeństwa transportu, harmonogramu realizacji oraz finansowania TEN-T, lepszego skoordynowania z innymi obszarami polityki UE, a także do innych zagadnień związanych z transportem.

W następstwie zielonej księgi Komisji pt. „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście” ([COM\(2007\)0551](#), opublikowanej 25 września 2007 r.), Parlament przyjął 9 lipca 2008 r. [rezolucję](#) pod takim samym tytułem. Ponadto 23 kwietnia 2009 r. Parlament przyjął inną [rezolucję](#) pt. „Plan działania na rzecz mobilności w mieście”. Parlament zaapelował m.in. o opracowanie na poziomie europejskim zintegrowanego podejścia do polityki mobilności miejskiej, które powinno służyć podmiotom europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym za wspólne ramy odniesienia. Niedługo później Komisja uwzględniła ten apel w komunikacie pod takim samym tytułem – „Plan działania na rzecz mobilności w miastach” ([COM\(2009\)0490](#)), który został opublikowany 20 września 2009 r.

W odpowiedzi na nowy komunikat Komisji pt. „Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach” ([COM\(2013\)0913](#)), opublikowany 17 grudnia 2013 r., Parlament przyjął 2 grudnia 2015 r. [rezolucję](#) w sprawie zrównoważonej mobilności w miastach. W rezolucji zachęca się państwa członkowskie i miasta do opracowania planów zrównoważonej mobilności miejskiej, dających priorytet niskoemisyjnym rodzajom transportu, pojazdom napędzanym paliwami alternatywnymi oraz inteligentnym systemom transportu. Komisję i państwa członkowskie wezwano do utworzenia sieci zrównoważonej mobilności gromadzącej przykłady najlepszych praktyk związanych z planowaniem przestrzennym i z wykorzystaniem przestrzeni, a także do zorganizowania publicznych kampanii informacyjnych, propagujących zrównoważoną mobilność. Miasta zachęcono również do udziału w inicjatywie „Inteligentne miasta i społeczności – europejskie partnerstwo innowacyjne”.

W następstwie komunikatu Komisji ([COM\(2009\)0279](#)) pt. „Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu” Parlament przyjął 6 lipca 2010 r. [rezolucję](#) w sprawie zrównoważonej przyszłości transportu. W tekście tym Parlament nie tylko zapowiedział nową białą księgę z 2011 r., ale również odpowiedział na komunikat Komisji, przedstawiając obszerną listę postulatów dotyczących całego spektrum unijnej polityki transportowej.

Po publikacji białej księgi z 2011 r. Parlament przyjął dwie rezolucje. Pierwsza z nich to przyjęta 15 grudnia 2011 r. [rezolucja](#) pt. „[Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu](#)”. W rezolucji tej Parlament przeprowadził ocenę ex ante głównych celów określonych w białej księdze z 2011 r. i częściowo zatwierdził postępy, jakich dokonano w ich wdrażaniu. Jeżeli chodzi o utworzenie jednolitego europejskiego obszaru transportu do 2020 r., w rezolucji zwrócono uwagę na niedostatecznie jeszcze wykorzystany potencjał transportu w wielu sektorach i podkreślono wagę systemu zorientowanego na wzajemne połączenia i interoperacyjność. Parlament



popartł dziesięć celów na rzecz konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, a także cele na rok 2030 i 2050 określone w białej księdze.

W dniu 9 września 2015 r. Parlament przyjął drugą [rezolucję](#) w sprawie wdrożenia białej księgi z 2011 r.: podsumowanie i dążenie w kierunku mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju. W ramach przeglądu śródkresowego Komisja opublikowała 1 lipca 2016 r. dokument roboczy ([SWD\(2016\)0226](#)) pt. „Wdrożenie białej księgi w sprawie transportu z 2011 r. – pięć lat po jej publikacji: osiągnięcia i wyzwania”. Parlament zwrócił się do Komisji o zachowanie co najmniej takiego poziomu ambicji, jaki charakteryzował pierwotnie wyznaczone cele. Ponadto Parlament podkreślił, że wiele pozostaje jeszcze do zrobienia na poziomie operacyjnym i finansowym, aby udało się osiągnąć te cele. Zaaapelował też do Komisji, aby zaproponowała dodatkowe środki ustawodawcze oraz kompleksową strategię rozwoju niskoemisyjnego transportu z myślą o osiągnięciu do 2050 r. celu przewidującego redukcję emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu o co najmniej 60 %. Parlament sformułował szereg zaleceń mających doprowadzić do integracji wszystkich rodzajów transportu, aby stworzyć bardziej skuteczny, zrównoważony, konkurencyjny, dostępny i przyjazny użytkownikom system transportu. Wśród głównych podniesionych kwestii znajdują się przesunięcie międzygałęziowe i współmodalność, nowoczesna infrastruktura i inteligentne finansowanie, mobilność w miastach, centralne miejsce użytkowników w polityce transportowej oraz światowy wymiar transportu. Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności w Parlamencie opublikował niedawno badanie pt. „[Przesunięcie międzygałęziowe w transporcie europejskim: dalsze działania](#)”.

Ponadto w rezolucji w sprawie europejskiej strategii na rzecz mobilności niskoemisyjnej przyjętej w grudniu 2017 r. Parlament podkreślił potrzebę większego wkładu sektora transportu w realizację celów klimatycznych. W związku z tym podkreślił m.in.:

- potrzebę inwestowania w multimodalność i transport publiczny,
- konieczność wysyłania wyraźniejszych sygnałów cenowych we wszystkich rodzajach transportu, aby lepiej odzwierciedlić zasady „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”, oraz
- rolę cyfryzacji w zrównoważonej mobilności.

Parlament zaaapelował również o ambitniejsze podejście do energii ze źródeł odnawialnych w transporcie niż zaproponowane w wersji przekształconej dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii oraz o stworzenie zachęt do wprowadzania zrównoważonych paliw alternatywnych dla tych rodzajów transportu, które obecnie nie mają alternatywy dla paliwa ciekłego. W następstwie komunikatu Komisji pt. „W kierunku jak najpowszechniejszego wykorzystania paliw alternatywnych – plan działania dotyczący infrastruktury paliw alternatywnych” ([COM\(2017\)0652](#)) w październiku 2018 r. Parlament przyjął [rezolucję](#), w której wezwał Komisję do przeprowadzenia zmiany dyrektywy 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz do skoncentrowania się na jej właściwym wdrażaniu.

Parlament z zadowoleniem przyjął również komunikat Komisji pt. „Droga do zautomatyzowanej mobilności” ([COM\(2018\)0283](#)), jednak w [rezolucji](#) z 15 stycznia



2019 r. podkreślił, że podmioty europejskie muszą połączyć siły, aby odgrywać rolę światowych liderów w transporcie autonomicznym.

Esteban Coito
04/2019

