



## BENDROJI TRANSPORTO POLITIKA. APŽVALGA

Transporto politika jau 30 metų yra viena iš bendros ES politikos sričių. Kartu su transporto rinkų atvėrimu konkurencijai ir transeuropinio transporto tinklo sukūrimu vis didesnę reikšmę įgyja tvaraus judumo modelis, ypač turint omenyje nuolatinį išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio didėjimą, trukdantį įgyvendinti Europos Sąjungos tikslus klimato srityje.

### TEISINIS PAGRINDAS IR TIKSLAI

Teisinį pagrindą sudaro 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. Didžiausias prioritetas buvo bendros transporto rinkos sukūrimas, suteikęs galimybę užtikrinti laisvą paslaugų judėjimą, ir transporto rinkų atvėrimas. Šis tikslas buvo iš esmės įgyvendintas, nes konkurencijai palapsniui 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 derinimas įgijo vis daugiau svarbos ir dabar jis apima nacionalinius įstatymus ir kitus teisės aktus, taip pat technologines, socialines ir su mokesčiais susijusias sąlygas, kuriomis teikiamos transporto paslaugos. Vežamų krovinių ir keleivių mastai išaugo sėkmingai sukūrus Europos vidaus rinką, panaikinus vidaus sienas, sumažėjus transporto kainoms po to, kai buvo atvertos ir liberalizuotos transporto rinkos, ir atlikus pakeitimus gamybos ir sandėliavimo sistemose. Ekonominiu požiūriu sėkmingas ir dinamiškas transporto sektorius susiduria su vis griežtesniais socialiniais ir aplinkosauginiais suvaržymais. Todėl tvaraus judumo modelis yra kaip niekad svarbus.

Nepaisant visų pastangų, Europos transporto politika vis dar susiduria su daugeliu tvarumo problemų. Transporto sektoriui tenka apytikriai ketvirtadalis dėl žmogaus veiklos 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 paraginta 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. – visiškai jų atsisakyti.

Tačiau šie tikslai toli gražu nepakankami siekiant 2015 m. gruodžio mėn. įvykusioje Paryžiaus klimato kaitos konferencijoje (taip pat žinomoje kaip COP 21) nustatyto tikslo per 2021–2030 m. laikotarpį išmetamą ŠESD kiekį sumažinti bent 20 proc. Net jei šie tikslai būtų pasiekti, tai reikštų, 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. Siekiant išspręsti bendrosios transporto politikos ekonominius ir aplinkosaugos uždavinius ir taip padėti drastiškai mažinti išmetamą teršalų kiekį, prireiks tiek realistinio 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 Parlamentui pareiškus ieškinį Tarybai dėl neveikimo buvo sudarytos sąlygos bendriems teisės aktams transporto srityje. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) 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, plėsti transeuropinį transporto tinklą, didinti saugumą ir derinti socialines nuostatas. Kartu ši baltoji knyga buvo svarbus atskaitos taškas pereinant prie integruoto, visų rūšių transportą apimančio požiūrio, grindžiamo tvaraus judumo modeliu. Vėlesnėje, 1998 m. liepos 22 d. baltojoje knygoje „Sąžiningas mokėjimas už naudojamą infrastruktūrą: laipsniškas perėjimas prie bendros ES transporto infrastruktūros apmokestinimo sistemos“ ([COM\(1998\)0466](#)) atkreipiamas dėmesys į tai, kad valstybėse narėse taikomi labai skirtingi transporto paslaugų įkainiai, o tai iškreipia konkurenciją tos pačios transporto rūšies rinkoje ir transporto rūšių tarpusavio konkurenciją.

## 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 turėdama omenyje būsimą ES plėtrą į rytus. Komisija buvo numaciusi didžiulį eismo srauto didėjimą ir didesnes apkrovas bei spūstis, ypač kelių ir oro transporto srityje, taip pat didesnes su sveikata ir aplinka susijusias sąnaudas. Komisija pasiūlė 60 priemonių rinkinį – tomis priemonėmis turėjo būti panaikinta ekonomikos augimo ir eismo srauto didėjimo sąsaja ir sudarytos sąlygos įveikti transporto rūšių ekonominio augimo nelygybę. Šios baltosios knygos tikslas buvo užtikrinti stabilų 1998 m. pasiektą geležinkelių, vidaus vandens ir trumpų nuotolių jūrų transporto srautų pasiskirstymą. Šis tikslas turėjo būti pasiektas priemonėmis, skirtomis geležinkelių transportui atgaivinti, jūrų ir vidaus vandens transportui skatinti ir transporto rūšių sujungimui į vieną tinklą stiprinti. Be to, ypatingas



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

ES taip pat pradėjo vykdyti plataus užmojo technologinius projektus – diegti palydovinę navigacijos sistemą GALILEO ir Europos geležinkelių eismo valdymo sistemą (ERTMS), taip pat Bendro Europos dangaus oro eismo valdymo mokslinių tyrimų programą (SESAR), siekdama pagerinti oro eismo valdymo infrastruktūrą.

2006 m. birželio mėn. Komisija paskelbė paskutiniosios baltosios knygos laikotarpio vidurio apžvalgą ([COM\(2006\)0314](#)) „Išlaikyti judėjimą Europoje. Tvarus judumas mūsų kontinente“. Komisija jau buvo pareiškusi, kad 2001 m. pasiūlytų priemonių nepakaks išskeltiems 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;
- 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 [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 nurodė senas ir naujas problemas transporto srityje ir numatė jų sprendimo priemones. Vienas iš 10 į 2011 m. baltąją knygą Komisijos įtrauktų tikslų yra bendros Europos transporto erdvės sukūrimas, 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 konkurencijos 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 darbo dokumento forma ([SWD\(2016\)0226](#)) pateikė pažangos, padarytos įgyvendinant 2011 m. baltojoje knygoje nustatytą dešimtmečio programą, ataskaitą. Jos II priede pateiktas išsamus iki tol vykdytos veiklos įvertinimas.



2016 m. Komisija paskelbė komunikatą „Europos mažataršio judumo strategija“ ([COM\(2016\)0501](#)); jame 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

Europos Parlamentas ne tik aktyviai remia transporto rinkų liberalizavimą ir tvaraus judumo modelį, jis taip pat nuolat pabrėžė, kad būtina kartu visapusiškai derinti 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 tvarumas turi tapti ES transporto politikos pagrindu ir norma. Parlamentas taip pat primygtinai pabrėžė, kad būtina sukurti integruotą bendrą transporto sistemą. Tai būtų padaryta nedarant žalos kelių transporto konkurencingumui ir užtikrinant teisingą apmokestinimą, kurio pakaktų visų transporto rūšių infrastruktūros ir išorės sąnaudoms padengti. Parlamentas pateikė daugybę konkrečių 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.

2007 m. rugsėjo 25 d. Komisija paskelbė žaliają knygą „Nauja mobilumo mieste kultūra“ ([COM\(2007\)0551](#)), 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 taip pat paragino laikytis Europos lygmens integruoto bendro požiūrio į judumą miestuose; šis požiūris turėtų tapti bendra principų sistema Europos, nacionaliniams, regioniniams ir vietos subjektams. Netrukus po to Komisija atsiliepė į šį prašymą paskelbusi komunikatą tuo pačiu pavadinimu – „Judumo mieste veiksmų planas“ ([COM\(2009\)0490](#)), paskelbta 2009 m. rugsėjo 20 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 keistis geriausios patirties pavyzdžiais teritorijų planavimo ir naudojimo srityje, kiek tai susiję su tvaraus judumo tinklo kūrimu, 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 Parlamentas siekė pažvelgti toliau nei 2011 m. baltoji knyga, 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. Joje Parlamentas įvertino pagrindinius 2011 m. baltosios knygos tikslus ir iš dalies palankiai įvertino pažangą, padarytą juos 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 darbo dokumentą ([SWD\(2016\)0226](#)) „2011 m. transporto baltosios knygos įgyvendinimas praėjus penkeriems metams nuo jos paskelbimo: laimėjimai ir iššūkiai“. Parlamentas paragino Komisiją išlaikyti bent tokio paties lygio užmojus, kokie buvo parodyti nustatant pradinius tikslus. Taip pat Parlamentas pabrėžė, kad norint pasiekti šiuos tikslus reikia dar daug nuveikti veiklos ir finansų požiūriu. Jis paragino Komisiją pasiūlyti papildomų teisėkūros priemonių ir išsamią strategiją, siekiant plėtoti mažo anglies dioksido kiekio transportą, kad iki 2050 m. būtų pasiektas tikslas mažiausiai 60 proc. sumažinti dėl transporto išmetamą ŠESD kiekį. Parlamentas pateikė rekomendacijų, kuriomis siekiama integruoti visas transporto rūšis, siekiant sukurti veiksmingesnę, tvaresnę, konkurencingesnę, vartotojams prieinamą ir patogią transporto sistemą. Tarp 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“,
- skaitmeninimo vaidmenį tvaraus judumo srityje.

Parlamentas taip pat paragino laikytis platesnio užmojo požiūrio į atsinaujinančiuosius energijos išteklius transporto srityje nei tas, kuris pasiūlytas naujos redakcijos Atsinaujinančiųjų išteklių energijos direktyvoje, ir numatyti paskatų tvarių alternatyvių degalų diegimui 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 tinkamą jos 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 [2018/2089\(INI\)](#).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER  
02/2020

