



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 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, umożliwienie 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. Dlatego też coraz większego znaczenia nabiera harmonizacja, która obejmuje obecnie krajowe przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, a także technologiczne, społeczne i podatkowe warunki świadczenia usług transportowych. 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. Pomyślnie rozwijający się i dynamiczny z gospodarczego punktu widzenia sektor transportu boryka się z coraz surowszymi ograniczeniami społecznymi i środowiskowymi, tym samym coraz większego znaczenia nabiera model zrównoważonej mobilności.

Pomimo wszystkich starań europejska polityka transportowa nadal stoi w obliczu wielu wyzwań związanych ze zrównoważonym rozwojem. W sektorze transportu powstaje w przybliżeniu jedna czwarta ogółu emisji gazów cieplarnianych w UE powstających w wyniku działalności człowieka. 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 zużywanych 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 osiągnięte, 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. Realizm będzie równie ważny jak ambicje, aby poradzić sobie z wyzwaniami gospodarczymi i środowiskowymi, przed którymi stoi wspólna polityka transportowa, i tym samym drastycznie ograniczyć emisje. 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 przez Parlament przeciwko Radzie. W orzeczeniu z 22 maja 1985 r. w [sprawie 13/83](#) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) 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 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. Wyzaczyła 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 pod względem opłat transportowych, co doprowadziło do zakłóceń konkurencji w poszczególnych rodzajach 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 ówczesnie



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 rzecznoego oraz wspieranie tworzenia sieci różnych rodzajów transportu. Ponadto położono nacisk na konieczność 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 badań z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (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](#), 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 stare i nowe wyzwania w sektorze transportu oraz nakreśliła sposoby stawienia im czoła. Wśród 10 celów wyznaczonych w białej księdze z 2011 r. Komisja umieściła utworzenie 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, dążono do szerszej harmonizacji i lepszego wdrażania przepisów socjalnych i środowiskowych oraz przepisów w obszarze bezpieczeństwa i ochrony, a także minimalnych norm w zakresie usług oraz praw 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. W strategii dąży się przede wszystkim do osiągnięcia 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

Oprócz aktywnego 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 uwypuklił zrównoważony rozwój jako fundament i normę europejskiej polityki transportowej oraz 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 konkretnych postulatów 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 dniu 25 września 2007 r. Komisja opublikowała zieloną księgę pt. „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście” ([COM\(2007\)0551](#)), w której następnie Parlament przyjął 9 lipca 2008 r. [rezolucję](#) pod takim samym tytułem. Ponadto 23 kwietnia



2009 r. Parlament przyjął kolejną [rezolucję](#) pt. „Plan działania na rzecz mobilności w mieście”. Parlament zaapelował m.in. o zintegrowane europejskie podejście 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 opracowania przykładów najlepszych praktyk związanych z planowaniem przestrzennym i z wykorzystaniem przestrzeni, istotnych dla utworzenia sieci zrównoważonej mobilności, 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 zapowiedziano nową białą księgę z 2011 r., i Parlament odpowiedział również 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 ocenił główne cele określone 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 poparł 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 w dziedzinie transportu z 2011 r.: podsumowanie i dążenie w kierunku mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju. W ramach przeglądu śródk okresowego 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 jak w pierwotnie wyznaczonych celach. Ponadto Parlament



podkreślił, że wiele pozostaje jeszcze do zrobienia na poziomie operacyjnym i finansowym, aby udało się osiągnąć te cele. Zaapelował 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 minimalnie 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 zaapelował 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 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 przyspieszenia 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 [2018/2089\(INI\)](#).

[Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER](#)
02/2020

