

Jerzy Korletjanu

Międzynarodowa Wyższa Szkoła Logistyki i Transportu we Wrocławiu

OPTYMALIZACJA SYSTEMU TRANSPORTU JAKO WARUNEK ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU UE

1. Geneza wspólnej (europejskiej) polityki w dziedzinie transportu

Rzeczony system transportu Wspólnoty Europejskiej uważały od początku swego funkcjonowania za jeden z kluczowych elementów prowadzących do zrównoważonego rozwoju. Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), który wszedł w życie 1 stycznia 1958 r., w art. 3 wskazuje na potrzebę przyjęcia wspólnej polityki w dziedzinie transportu, uznając przyjęcie tej polityki za niezbędny element osiągnięcia celów EWG zapisanych w art. 2 traktatu, w szczególności wspierania stałego i harmonijnego wzrostu w krajach-sygnatariuszach traktatu. Traktat poświęca transportowi rozdział IV (art. 74-84), zapowiadając utworzenie wspólnej polityki transportowej, opartej na stworzeniu wspólnych zasad dotyczących przewozów międzynarodowych. Ustanowiono warunki umożliwiające świadczenie usług przewozu na terytorium państw członkowskich lub w tranzycie przez te kraje oraz warunki dostępu przewoźników mających siedzibę w jednym z krajów EWG do rynku usług transportowych w innych krajach EWG¹. Traktat o EWG ustanawia podstawy prawne wspólnej polityki w dziedzinie transportu, opierając się na postulacie deregulacji (liberalizacji rynku usług transportowych) oraz ponownej regulacji (harmonizowaniu rozwoju infrastruktury transportu). Założenia zapisane w traktacie o EWG odnosiły się wyłącznie do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego (art. 84); dopiero w latach siedemdziesiątych XX wieku objęto wspólną polityką transport morski i lotniczy, a w latach dziewięćdziesiątych transport kombinowany (intermodalny).

¹ *Traktaty rzymskie (traktaty ustanawiające EWG i Euratom) – Rzym, 25 marca 1957 r.*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl, s. 9, 34-36.

Liberalizacja rynku usług transportowych, zapisana w Traktacie rzymskim była jednym z czynników determinujących proces wprowadzania w życie podstawowych wolności, stanowiących podstawę funkcjonowania Wspólnot i wzmacniających mechanizmy gospodarki rynkowej: swobodę przepływu towarów, usług, kapitału i osób. Za liberalizacją rynku usług transportowych powinien także postępować proces rozwoju infrastruktury transportu, która odpowiadałaby potrzebom przyszłego, sprawnie funkcjonującego systemu transportu. Niezbędna sieć infrastruktury technicznej (w tym transportu) nie może powstawać bez uwzględnienia wspólnej polityki rozwoju regionalnego oraz wspólnej polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

Założenia zapisane w traktacie o EWG praktycznie nie były realizowane do lat dziewięćdziesiątych – do momentu utworzenia 1 stycznia 1993 r. jednolitego rynku europejskiego. Przyczynami stagnacji w realizacji wspólnej polityki w dziedzinie transportu były m.in. kolejne rozszerzenia, utrudniające koordynację wspólnych działań, brak środków oraz ekspansywnych programów działania². W latach sześćdziesiątych zdołano jedynie wprowadzić harmonizację niektórych warunków w sferze fiskalnej (m.in. zniesienie podwójnego opodatkowania pojazdów silnikowych, zbliżenie zasad opodatkowania przewozów) i w sferze socjalnej (zbliżenie ustawodawstwa dotyczącego warunków pracy w transporcie).

We wrześniu 1982 r. Parlament Europejski wniósł do Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko Radzie Unii Europejskiej (wówczas Rada Ministrów Wspólnot Europejskich) w sprawie niewypełnienia postanowień zapisanych w traktacie o EWG, tzn. niezapewnienia swobody świadczenia usług w transporcie międzynarodowym. Wyrok Trybunału uznający winę Rady zdynamizował procesy decyzyjne w zakresie realizacji polityki transportowej – nastąpiło wpisanie procesu liberalizacji rynku usług transportowych do harmonogramu prac nad utworzeniem jednolitego rynku europejskiego³.

Liberalizacja rynku usług transportowych jako jeden z czynników tworzenia jednolitego rynku w UE została zapisana w 1985 r. w Białej księdze Komisji Europejskiej o urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego. Na podstawie Białej księgi opracowano harmonogram dochodzenia do utworzenia rynku wewnętrznego do 31 grudnia 1992 r., zapisany w Jednolitym akcie europejskim (akcie prawa pierwotnego, wprowadzającym zmiany do Traktatu rzymskiego), który wszedł w życie 28 lutego 1986 r. W tym okresie Komisja Europejska zaproponowała około 300 rozporządzeń i dyrektyw wprowadzających w życie program powołania rynku wewnętrznego⁴. Program opierał się na podziale inicjatyw usuwających bariery fi-

² W.M. Grudzewski, I. Hejduk I., *Rozwój systemu transportowego Polski w warunkach integracji europejskiej*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa 1998, s. 9-10.

³ D. Leonard, *Przewodnik po Unii Europejskiej*, The Economist, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2003, s. 228.

⁴ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 24.

zyczne, techniczne i fiskalne powołania rynku wewnętrznego. Proces liberalizacji wspólnego rynku usług transportowych zlikwidował barierę techniczną wprowadzenia wspólnotowego rynku wewnętrznego. Podstawowe zasady wspólnego rynku usług transportowych koncentrują się wokół zakazu dyskryminacji przewoźników ze względu na kraj pochodzenia, wprowadzenia zasad uczciwej konkurencji w branży, regulacji dostępu firm do rynku transportowego (m.in. licencje zawodu przewoźnika). Uwieńczeniem prac nad wprowadzeniem jednolitego rynku europejskiego było wejście w życie w listopadzie 1993 roku Traktatu o Unii Europejskiej (tzw. Traktatu z Maastricht). Europejska polityka transportowa od tej pory znalazła się w kompetencji tzw. I filaru UE, a na mocy traktatu wprowadzono sieci transeuropejskie (art. 129b-129d)⁵.

Potrzeba stworzenia sieci transeuropejskich powstała na skutek braku spójności między krajowymi sieciami transportowymi (m.in. różne regulacje krajowe, brak wzajemnych powiązań między sieciami, odrębne praktyki podatkowe), skutecznie utrudniając swobodę przepływu towarów. Rozwój sieci transeuropejskich przyczynia się do osiągania celów polityki regionalnej UE – wzmacniania spójności społeczno-ekonomicznej Wspólnot przez zmniejszanie różnic w stopniu rozwoju poszczególnych regionów, w szczególności regionów zacofanych (art. 130a)⁶. Wspólnota wspiera wzajemne połączenia, współdziałanie oraz wzrost dostępności sieci transeuropejskich obejmujących infrastruktury transportu, telekomunikacji i energetyki.

2. Harmonizacja europejskiej infrastruktury transportu

Harmonizacja europejskiej infrastruktury transportu jest jednym z celów europejskiej polityki transportowej. Europejska infrastruktura transportu charakteryzuje się dużym stopniem zróżnicowania w poszczególnych regionach UE. Stan infrastruktury transportu w poszczególnych regionach jest ważnym czynnikiem wpływającym na ich konkurencyjność w stosunku do innych regionów. Istotną determinantą rozwoju regionów jest rozwój infrastruktury transportu⁷. Harmonijny rozwój infrastruktury transportu jest więc niezbędny z punktu widzenia rozwoju regionalnego, prowadzi do zmniejszania kosztów transakcyjnych transportu w procesie wymiany dóbr i usług oraz procesie przepływu czynników produkcji. Zaniedbanie tego procesu przynosi poważne skutki zarówno gospodarcze (np. wzrost kosztów transportu), jak i społeczne (np. zjawisko kongestii w miastach). Oprócz wpływu na rynek usług transportowych niedorozwinięta infrastruktura transportu wpływa

⁵ *Traktat o Unii Europejskiej – Maastricht, 7 lutego 1992 roku*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl, s. 39-40.

⁶ Tamże.

⁷ J. Borowiec, *Infrastruktura techniczna a konkurencyjność regionów*, [w:] *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, AE, Wrocław 1999, s. 204.

także niekorzystne na sytuację w innych sektorach gospodarki, na zasadzie transpozycji presji wysokich kosztów ze strony podmiotów rynku usług transportowych.

Innym ważnym obszarem, którego rozwój jest uzależniony od harmonijnego rozwoju infrastruktury transportu, jest sfera międzynarodowych stosunków gospodarczych. Dostępność regionalnego systemu transportowego powoduje wzrost aktywności podmiotów handlu zagranicznego, a podłączenie regionalnego systemu transportu do systemu transeuropejskiego sprawia, że międzynarodowe stosunki gospodarcze w regionie rozwijają się w sposób trwały.

Harmonizowanie infrastruktury transportu musi się odbywać na poziomie wspólnotowym (europejskim), ponieważ musi być oparte na wspólnych (europejskich) planach, uwzględniających aktualne tendencje, rozwiązania techniczne i osie rozwojowe w transporcie. Inwestycje w budowę i modernizację systemów transportu w poszczególnych krajach muszą być skierowane na działania priorytetowe z punktu widzenia budowy europejskiego systemu transportu⁸.

3. Optymalizacja systemu transportu – wejście na ścieżkę zrównoważonego rozwoju

Liberalizacja wspólnotowego rynku usług transportowych i harmonizacja europejskiej infrastruktury transportu nie są czynnikami wystarczającymi do wejścia UE na ścieżkę zrównoważonego rozwoju. Konieczna jest optymalizacja systemu transportu w celu sprostania wymogom rozszerzenia UE i zrównoważonego rozwoju w nowych warunkach. Jak wynika z pojęcia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, może on być realizowany pod warunkiem zachowania równowagi ekonomicznej, społecznej i poszanowania środowiska naturalnego. Dlatego też system transportu nie może być rozbudowywany jedynie za pomocą inwestycji w infrastrukturę transportu, ale musi także uwzględniać budowę trwałego systemu z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego i wymogów ochrony środowiska naturalnego. Propozycje działań optymalizacyjnych (zawarte w czterech pakietach) w celu rozwoju europejskiego systemu transportu w perspektywie 10 lat zawiera Biała księga Komisji Europejskiej z 2001 r⁹.

Pierwszym pakietem działań optymalizujących system transportu jest zrównoważenie gałęzi transportu. Istotnym problemem jest nierównowaga w podziale ruchu, czego skutkiem jest wzrost zatłoczenia na głównych arteriach transeuropejskich i w miastach. Nierównowaga w podziale ruchu jest spowodowana nadmiernym wzrostem wykorzystania transportu drogowego i lotniczego w stosunku do

⁸ *Transport*, red. W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 416.

⁹ *Biała księga – Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów (COM (2001) 370)*, Komisja Europejska, Bruksela 2001.

transportu kolejowego i wodnego. Biała księga zakłada zapewnienie rzeczywistej konkurencji między poszczególnymi gałęziami transportu oraz rozwój transportu kombinowanego (intermodalnego).

Drugim pakietem działań optymalizujących system transportu jest likwidacja wąskich gardeł. Wąskie gardła występują głównie w pobliżu aglomeracji miejskich, granic i barier naturalnych, a powstają wskutek wzrostu przewozów w stosunku do stanu infrastruktury transportu. Likwidacja wąskich gardeł nastąpi wskutek wsparcia procesu tworzenia sieci transeuropejskich oraz realizacji priorytetowej liczby projektów w najbardziej newralgicznych punktach systemu transportu. Biała księga zakłada odblokowanie wielkich sieci, łącząc regiony peryferyjne z regionami centralnymi Unii, co jest czynnikiem wzrostu ich konkurencyjności. Przewiduje się inwestycje w korytarze pierwszeństwa lub wyłączności przewozów towarowych i sieci pasażerskich kolei dużych prędkości, co przyczyni się do wzrostu przepustowości tych sieci. W celu koordynacji i usprawnienia ruchu w sieciach transeuropejskich zostaną wprowadzone specjalne środki zarządzania ruchem na poziomie europejskim.

Trzeci pakiet działań optymalizujących system transportu jest skierowany na poprawienie sytuacji użytkowników transportu, w szczególności do obywateli europejskich. Najważniejszym problemem jest sytuacja bezpieczeństwa na drogach. Jej poprawa nastąpi poprzez harmonizację procesu kontroli (przekraczania prędkości, stężenia alkoholu we krwi) i wysokości kar oraz instalację czarnych punktów i zharmonizowanych oznakowań na drogowej sieci transeuropejskiej. Poprawa bezpieczeństwa na drogach będzie realizowana także przez wywieranie presji na producentów samochodów, skłaniającej ich do wdrażania innowacyjnych technologii dotyczących m.in. zarządzania ruchem, systemów antykolidyjnych w pojazdach, nowych materiałów zwiększających trwałość pojazdów. Biała księga proponuje także działania związane z wprowadzaniem zharmonizowanego systemu opłat dla użytkowników wszystkich gałęzi transportu za wykorzystanie infrastruktury z uwzględnieniem całkowitych kosztów transportu (kosztów ekologicznych, kongestii, wypadków, degradacji infrastruktury). Harmonizacja będzie dotyczyć także opodatkowania paliw.

Bardzo ważnym postulatem Białej księgi, skierowanym na poprawę sytuacji mieszkańców miast, jest racjonalizacja transportu miejskiego. Samochody osobowe są użytkowane przez obywateli europejskich w sposób nieracjonalny, powodujący zjawisko kongestii w miastach. Zjawisko kongestii tworzy ogromne koszty ekonomiczne (m.in. wskutek zwiększenia ilości zużywanego paliwa, spowodowanego przestojami w korkach), ekologiczne (m.in. w wyniku zwiększenia emisji szkodliwych substancji), społeczne (m.in. z powodu wypadków, wzrostu natężenia hałasu, problemów zdrowotnych mieszkańców miast). W celu racjonalizacji transportu miejskiego Biała księga proponuje promowanie pojazdów przyjaznych dla środowiska naturalnego (przez zaostrenie norm zanieczyszczeń powodowanych

przez silniki spalinowe, norm jakościowych paliwa stosowanego w pojazdach oraz promocję stosowania paliw substytucyjnych) i rozwój transportu publicznego wysokiej jakości, stanowiącego konkurencję dla samochodów osobowych (szybkie i wygodne linie tramwajowe, korytarze pierwszeństwa dla transportu zbiorowego).

Ostatnim, czwartym pakietem działań optymalizujących system transportu są działania dostosowujące europejski system transportu do procesu globalizacji transportu. UE musi zwiększyć swój wpływ na tworzenie międzynarodowych uregulowań odnoszących się do funkcjonowania transportu w skali globalnej. Poszerzenie Unii sprawia, że powiększony system transportu staje się obszarem o coraz to większym znaczeniu globalnym. Nowy system potrzebuje sprawnego, precyzyjnego, zwiększającego bezpieczeństwo, systemu nawigacji satelitarnej, jakim jest promowany przez Komisję Europejską program Galileo.

Literatura

1. *Biała księga – Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów (COM (2001) 370)*, Komisja Europejska, Bruksela 2001.
2. Borowiec J., *Infrastruktura techniczna a konkurencyjność regionów*, [w:] *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, AE, Wrocław 1999.
3. Grudzewski W.M., Hejduk I., *Rozwój systemu transportowego Polski w warunkach integracji europejskiej*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa 1998.
4. *Transport*, red. W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

OPTIMISATION OF THE TRANSPORT SYSTEM AS A DETERMINANT OF THE PROCESS OF SUSTAINABLE GROWTH WITHIN THE EUROPEAN UNION

Summary

The paper presents guidelines of the optimisation the European transport system, which are the determinants of the process of sustainable growth within the European Union. The process of transport system optimisation is provided by the instruments of European transport policy. The results of implementation the European transport policy are the liberalisation of the common transport market and the process of the European transport infrastructure harmonisation. Optimal European transport system is the stable system from economical, social and ecological point of view.