

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Utrzymać Europę w ruchu — zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.**

COM(2006) 314 wersja ostateczna

(2007/C 161/23)

Dnia 22 czerwca 2006 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 21 lutego 2007 r. Sprawozdawcą był Rafael BARBADILLO LÓPEZ.

Na 434. sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. (posiedzenie z dnia 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 3 — 24 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ogólny kontekst, w którym opracowana została Biała księga dotycząca transportu z 2001 r., rozwija się w innym niż przewidywany kierunku: wzrost gospodarczy jest niższy niż planowano, ceny ropy znacznie wzrosły, rozszerzenie nadało Unii wymiar kontynentalny, postęp technologiczny przekształca transport w sektor technologii najnowszej generacji, istnieje ciągle zagrożenie terroryzmem, a podział modalny ulega przemianom. Te wszystkie wydarzenia wymagają nowego ukierunkowania polityki transportowej.

1.2 Jednakże ogólne cele polityki transportowej pozostały te same: bezpieczna, zrównoważona i konkurencyjna mobilność osób i towarów, chroniąca użytkowników, szanująca środowisko naturalne oraz gwarantująca wysokiej jakości miejsca pracy. Cele te pozostają w całkowitej zgodności ze zmienioną strategią lizbońską na rzecz wzrostu i zatrudnienia, ale nie zostały jeszcze w pełni powiązane z bardziej długoterminowymi celami zmienionej strategii na rzecz rozwoju zrównoważonego ani z wyzwaniem, jakim są zmiany klimatu. W szczególności zmiana nie przedstawia jeszcze spójnej i bardziej długofalowej strategii osiągnięcia pierwszego celu w ramach transportu zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju, który został przedstawiony w zmienionej strategii zrównoważonego rozwoju, a mianowicie oddzielenia wzrostu gospodarczego od zapotrzebowania na transport.

1.2a Podczas gdy Komitet popiera wszystkie środki zaproponowane przez Komisję w celu zwiększenia energooszczędności różnych środków transportu i zmniejszenia poziomu generowanych przez nie związków węgla, ma on wątpliwości, czy środki te będą ostatecznie wystarczające do osiągnięcia zmniejszenia emisji związków węgla do poziomu, jaki Europa musi osiągnąć do połowy bieżącego stulecia. W związku z tym Komitet zwraca się do Komisji o niezwłoczne zbadanie, jaki rodzaj środków może okazać się niezbędny do zmniejszenia na dłuższą metę ogólnego poziomu zapotrzebowania na transport. Powinno ono obejmować rozważenie odpowiednich sygnałów cenowych i przekształcenie miejskich polityk zagospodarowania przestrzennego i planowania, by zachęcić do większego świadczenia usług oraz dostępu do wszelkiego rodzaju towarów i usług na skalę lokalną, zmniejszając przy tym uzależnienie od transportu ludzi

i towarów na coraz to dłuższych odległościach. W ramach badania należy także rozważyć sposób wszczęcia zakrojonej na szerszą skalę debaty publicznej na powyższe tematy i zbadać, jak odpowiedzialne osoby prywatne i przedsiębiorstwa mogą najlepiej przyczynić się do kształtowania transportu zgodnego z zasadami długofalowego zrównoważonego rozwoju dzięki własnym decyzjom i zachowaniu w zakresie transportu i podróży.

1.3 Obszar Unii Europejskiej jest niezwykle zróżnicowany pod względem orograficznym, terytorialnym i demograficznym: współistnieją na nim państwa centralnie położone, o wysokim poziomie zagęszczenia na drogach i intensywnym tranzycie, oraz rozległe obszary peryferyjne, których infrastruktura jest w mniejszym stopniu obciążona. Komitet podkreśla potrzebę wprowadzenia w ramach polityki transportowej podejścia uwzględniającego różnice geograficzne.

1.4 EKES popiera cele poddanej przeglądowi Białej księgi, tzn. optymalne wykorzystanie wszystkich środków transportu, samodzielnie i w połączeniu z innymi, i dostosowanie konkretnych możliwości każdego z nich, tak aby stworzyć sprawniejsze systemy transportowe, które powodowałyby mniej zanieczyszczeń oraz gwarantowałyby zrównoważoną mobilność osób i towarów.

1.5 EKES uważa za niezbędne usprawnienie interoperacyjności pomiędzy systemami transportu oraz zwiększenie stopnia konkurencyjności transportu kolejowego, morskiego i rzeczno-ego w celu poprawienia ich efektywności i sprawnego funkcjonowania, tak aby zwiększyć ich udział w rynku transportowym i zagwarantować ich rentowność w perspektywie długoterminowej. Uważa też, że władze publiczne mogą sprzyjać koordynacji pomiędzy różnymi systemami transportu.

1.6 Komitet zaleca, aby wziąć pod uwagę publiczne, między-miastowe pasażerskie usługi transportu drogowego w celu osiągnięcia założeń Komisji, takich jak zmniejszenie przeciążenia dróg, zanieczyszczenia i zużycia paliwa oraz zwiększenia bezpieczeństwa drogowego, biorąc pod uwagę wysokie możliwości tego rodzaju transportu i przy zdecydowanym zwiększeniu roli transportu publicznego w odniesieniu do użycia samochodów prywatnych.

1.7 W transporcie lotniczym nastąpił znaczący wzrost w ostatnich dziesięciu latach, spowodowany otworzeniem rynku, jednakże niejedolite wdrażanie trzeciego pakietu w poszczególnych państwach członkowskich oraz istniejące na rynku wewnętrznym ograniczenia prowadzą do zniekształcenia konkurencji. Dlatego też należy poprawić funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

1.8 Brak rynku wewnętrznego dla transportu morskiego nie pozwala Unii Europejskiej na optymalne uregulowanie ruchu wewnętrznego, a co za tym idzie — uproszczenie handlu wewnętrznego. Ma to negatywne skutki dla włączenia transportu morskiego do wewnętrznych łańcuchów modalnych.

1.9 Transport jest jednym z głównych pracodawców w UE, lecz niedobór pracowników powoduje zwiększenie rekrutacji osób z państw trzecich; stąd też niezbędne staje się zintensyfikowanie wysiłków na rzecz poprawy kształcenia, wizerunku i jakości zawodów związanych z transportem wśród młodych ludzi. W zadaniu tym odpowiednią rolę odgrywać powinni partnerzy społeczni.

1.10 Wspólna polityka transportowa powinna w dalszym ciągu zmierzać w kierunku technicznego, podatkowego i społecznego zharmonizowania każdego ze środków transportu z osobna oraz jako całości, tak aby stworzyć ramy, które umożliwią osiągnięcie rzeczywistego zrównania warunków konkurencji.

1.11 Polepszenie jakości usług ma pierwszorzędne znaczenie dla uczynienia środków transportu atrakcyjniejszymi dla użytkowników. Komitet z zadowoleniem odnotowuje uwagę poświęcaną w ramach przeglądu śródkresowego Białej księgi prawom użytkowników we wszystkich środkach transportu, ze szczególnym uwzględnieniem osób o ograniczonej zdolności poruszania się. Należy przy tym pamiętać o specyfice każdego ze środków transportu.

1.12 Ochrona wszystkich systemów transportowych powinna stanowić priorytet, dlatego też należy rozciągnąć środki bezpieczeństwa na wszystkie rodzaje transportu oraz związaną z nimi infrastrukturę, unikając jednak niepotrzebnych kontroli oraz gwarantując prawa człowieka i prywatność użytkowników.

1.13 Transport zużywa dużą ilość energii pochodzącej z paliw kopalnych, dlatego też priorytetem powinno być zmniejszenie zarówno jego zależności w tej dziedzinie, jak i emisji dwutlenku węgla. W tym celu konieczne jest opracowanie konkretnego programu badań naukowych, rozwoju i innowacji w transporcie, na który przeznaczony zostaną odpowiednie środki i który będzie w stanie promować wykorzystanie alternatywnych źródeł energii, w szczególności w obszarach miejskich. Ponadto należy wdrożyć zróżnicowaną politykę, zwłaszcza w dziedzinie podatkowej, sprzyjającą włączeniu i wykorzystaniu nowych technologii, które będą bardziej przyjazne dla środowiska.

1.14 Infrastruktura stanowi niezbędną sieć fizyczną dla rozwoju wewnętrznego rynku transportu. W celu jego optymalizacji należy sprostać wyzwaniom w dwóch obszarach: redukcji przeciążenia oraz zwiększenia dostępności dzięki mobilizacji wszystkich źródeł finansowania.

1.15 Infrastruktura transportowa, szczególnie w obszarach zurbanizowanych, powinna służyć rozwojowi transportu publicznego. W polityce inwestycyjnej należy stopniowo ograniczać przestrzeń dla indywidualnego transportu samochodowego.

## 2. Wprowadzenie i wnioski Komisji

2.1 Biała księga Komisji Europejskiej dotycząca transportu, opublikowana w 1992 r. pod tytułem „Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej”<sup>(1)</sup>, miała na celu przede wszystkim stworzenie jednolitego rynku transportu, by ułatwić ogólnie mobilność poprzez otwarcie rynku. W ciągu 10 lat osiągnięto w zasadzie wyznaczone cele, z wyjątkiem sektora kolejowego.

2.2 We wrześniu 2001 r. Komisja Europejska opublikowała nową Białą księgę zatytułowaną „Europejska polityka transportowa na 2010 r.: czas na decyzje”<sup>(2)</sup>, w której zaproponowano 60 środków mających na celu doprowadzenie do równowagi pomiędzy poszczególnymi gałęziami transportu, zlikwidowanie wąskich gardeł, umieszczenie użytkowników w centrum polityki transportowej oraz zarządzanie skutkami globalizacji.

2.3 W celu przyspieszenia podejmowania decyzji oraz sprawienia osiągniętych rezultatów Biała księga z 2001 r. ustanowiła mechanizm przeglądu, według którego Komisja powinna przedstawić kalendarz zawierający dokładne cele oraz przygotować w 2005 r. ogólny bilans z wdrażania środków proponowanych w Białej księdze i tym samym przejść do wprowadzania zmian. Wynikiem tego procesu jest komunikat Komisji, będący przedmiotem niniejszej opinii.

2.4 Podejście zawarte w przeglądzie śródkresowym Białej księgi opiera się m.in. na zmianie ukierunkowania popytu w dziedzinie transportu na środki bardziej przyjazne dla środowiska naturalnego, zwłaszcza w ramach transportu na długich dystansach, na obszarach miejskich oraz na zatłoczonych korytarzach drogowych. Jednocześnie wszystkie rodzaje transportu muszą stać się bardziej przyjazne dla środowiska, bezpieczniejsze i energooszczędne.

2.5 Komunikat Komisji „Utrzymać Europę w ruchu — zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu” został opracowany zgodnie z procesem konsultacji przeprowadzonym w 2005 r. Uwydatniły one zasadniczy wpływ transportu na wzrost gospodarczy oraz potrzebę ponownego dostosowania środków politycznych.

2.6 Ogólne cele polityki transportowej pozostały te same: bezpieczna, zrównoważona i konkurencyjna mobilność osób i towarów, chroniąca użytkowników, szanująca środowisko naturalne oraz gwarantująca miejsca pracy wyższej jakości. Cele te są całkowicie zgodne ze zmienioną agendą lizbońską na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz ze zmienioną strategią zrównoważonego rozwoju.

<sup>(1)</sup> COM(92) 494 z 2 grudnia 1992 r.: Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej

<sup>(2)</sup> COM(2001) 370 z 12 września 2001 r.: Europejska polityka transportowa na 2010 r.: czas na decyzje

2.7 Dla osiągnięcia tych założeń jednym z najważniejszych instrumentów wydaje się innowacyjność: wprowadzenie inteligentnych systemów transportowych, opartych na technologiach komunikacyjnych, a także najnowocześniejszych silników w celu zwiększenia energooszczędności oraz promowania i wykorzystania alternatywnych paliw.

2.8 Jednakże centralnym zagadnieniem przeglądu śródkresowego Białej księgi jest współmodalność, tj. efektywne wykorzystywanie różnych środków transportu samodzielnie i w połączeniu z innymi, co doprowadzi do optymalnego i zrównoważonego korzystania z zasobów. Podejście to stanowi najlepszą gwarancję jednoczesnego zwiększenia mobilności oraz stopnia ochrony środowiska naturalnego.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES utrzymuje i powtarza stanowisko wyrażone w opinii w sprawie Białej księgi z 19 czerwca 2002 r., że w ramach obecnego przeglądu śródkresowego należy jasno wskazać na potrzebę natychmiastowej adaptacji polityki wspólnotowej, mając na uwadze rozwój sektora transportu oraz otoczenia gospodarczego, politycznego i społecznego UE, tak aby sprostać przemianom, które zaszły w tym okresie oraz przewidywanym zmianom w przyszłości.

3.2 Komitet popiera również strategię ukierunkowaną na zwiększenie możliwości technologicznych w celu znalezienia innowacyjnych rozwiązań, które przyczynią się bezpośrednio do osiągnięcia priorytetów europejskich w dziedzinie konkurencyjności, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego i spraw społecznych.

3.3 Rozwój wydarzeń odbiegł znacznie od przewidywań z okresu opracowywania Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r.: wzrost gospodarczy jest niższy od oczekiwanego, mamy do czynienia z napięciami geopolitycznymi, wzrostem cen ropy naftowej, skutkami rozszerzenia UE, globalizacją, rozwojem nowych technologii, nieustannym zagrożeniem terrorystycznym oraz nowym podziałem modalnym. Komunikat Komisji ma na celu dostosowanie polityki transportowej UE do sytuacji, w której określony zostanie wzrost i przyszłe strategię.

3.4 Śródkresowy przegląd białej księgi z 2001 r. nie wynika jedynie z opisanych powyżej zmian, lecz stanowi również odpowiedź na niezbędną reorientację polityki transportowej UE, o której mowa w samym dokumencie. W ramach przeglądu białej księgi należy w jednakowym stopniu uwypuklić tematykę polityki transportowej ukierunkowanej na optymalne wykorzystanie wszystkich środków transportu, tak aby były bardziej konkurencyjne, trwalsze i bardziej rentowne — ze społecznego punktu widzenia — oraz bezpieczniejsze i bardziej ekologiczne. Trwałość polityki transportowej musi zaś opierać się na jej ścisłym powiązaniu z postępem i wzrostem gospodarczym oraz na niezbędnej koordynacji różnych systemów transportu, którą mogą wspierać władze publiczne.

3.5 Ponadto wszystkie środki transportu powinny w równym stopniu podlegać kwestiom związanym ze środowiskiem naturalnym w ramach koncepcji „zrównoważonego transportu”. Należy przy tym podkreślić, iż badania przytoczone przez

Komisję w części 3 załącznika II komunikatu („Transport a środowisko naturalne”) nie są podzielone według środków transportu drogowego, dzięki czemu można by rozróżnić transport prywatny i publiczny oraz wskazać na negatywne konsekwencje — spowodowane przede wszystkim przez nadmierne i niekontrolowane korzystanie z samochodów — w zakresie zatłoczenia dróg, bezpieczeństwa, zanieczyszczenia, zużycia energii itp.

3.6 W obliczu kontynuacji tej polityki transportowej EKES jest zdania, że należy przyjąć bardziej realistyczne stanowisko, a mianowicie:

- a) przyspieszyć procedury prawne w celu utworzenia systemów nawigacji dla transportu morskiego i kolejowego, opartych na konkurencji uregulowanej i służących zwiększeniu ich skuteczności i efektywności;
- b) opracować konkretne środki w celu rozwiązania problemów związanych z transportem drogowym, wynikających z zatłoczenia dróg oraz zanieczyszczeń powodowanych głównie przez samochody prywatne, w połączeniu z niepohamowanym wzrostem przewidzianym przez Komisję na lata 2000-2020, tak aby wzrost ten umożliwił złagodzenie negatywnych skutków (nowa infrastruktura, technologie itp.);
- c) zbiorowy pasażerski transport publiczny jest niezbędny do osiągnięcia przedstawionych celów;
- d) należy dokładnie określić wpływ, jaki mają samochody dostawcze o ładowności poniżej 3,5 t na bezpieczeństwo, środowisko naturalne, warunki pracy i gospodarkę.

3.7 Stąd też niezbędne jest polepszenie sprawnego funkcjonowania i skuteczności transportu morskiego, rzeczowego oraz kolejowego i wzmocnienie warunków konkurencyjności tych sektorów. Należy przy tym zwiększyć intermodalność i koordynację oraz przyjąć środki konieczne do dalszego świadczenia elastycznych i cenowo przystępnych usług.

3.7 a) Zdaniem Komitetu dotychczasowe badania nie są wystarczające, jako że nie podejmuje się w nich bezpośrednio zasadniczego celu przyjętego w zmienionej strategii rozwoju zrównoważonego i polegającego na uniezależnieniu wzrostu gospodarczego od zapotrzebowania na transport. Ponadto nie zbadano w nich dogłębnie skutków wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi ani poziomu redukcji emisji dwutlenku węgla, który będzie należało uzyskać w ciągu najbliższych 50 lat. Zważywszy na szybki wzrost mobilności w ostatnich 50 latach i na utrzymujące się najwidoczniej pragnienie jeszcze większego wzrostu (zarówno w Europie, jak i — jeszcze bardziej — w krajach rozwijających się), Komitet wyraża poważne wątpliwości co do tego, czy da się osiągnąć poziom redukcji emisji w sektorze transportu wystarczający do uniknięcia katastrofy klimatycznej, promując po prostu większą efektywność energetyczną w różnych rodzajach transportu oraz optymalizację równowagi między nimi, jakkolwiek realizacja wszystkich tych celów jest pożądana. Komisja powinna w trybie pilnym zlecić wykonanie analiz typów środków, które wkrótce mogą się okazać niezbędne w celu hamowania wzrostu zapotrzebowania na coraz większą mobilność. Środki te powinny

obejmować właściwe sygnały cenowe oraz odpowiednią politykę w zakresie planowania miast oraz gospodarki przestrzennej. Miałyby one na celu zachęcanie do dostarczania wszelkiego rodzaju towarów i świadczenia usług na skalę bardziej lokalną, tak aby spełnić aspiracje ludzi, nie wymagając od nich odbywania coraz dalszych podróży w celu ich zaspokojenia. W związku z tym należy także rozważyć sposoby inicjowania szerzej zakrojonej debaty publicznej nad tymi kwestiami oraz zastanowić się, jak odpowiedzialne jednostki i przedsiębiorstwa mogą najlepiej przyczynić się do długofalowego rozwoju zrównoważonego poprzez swoje własne decyzje i zachowania dotyczące transportu i podróży.

3.8 Polityka transportowa powinna położyć nacisk na jakość, bezpieczeństwo, środowisko naturalne i sprawne funkcjonowanie transportu oraz gwarantować użytkownikom możliwość wyboru środka transportu. Transport musi mieć stabilny zasięg gospodarczy i społeczny; nie wolno też zapominać o obowiązkach usług publicznych i zagwarantowanym w traktatach prawie do przemieszczania się.

3.9 Rozmieszczenie ludności w UE jest nierównomierne. Średnio na 1 km<sup>2</sup> przypada 116 mieszkańców, lecz odstępstwa są dość znaczne — od 374 mieszkańców na 1 km<sup>2</sup> w Holandii do 15-21 w krajach nordyckich. Również procent ludności zamieszkującej w miastach waha się od 59,9 % w Grecji do 97,2 % w Belgii, przy średniej unijnej wynoszącej 80 %. Należy podkreślić problem, jakim jest konieczność korzystania ze środków transportu na obszarach wiejskich.

3.10 EKES pragnie przypomnieć o konieczności wprowadzenia w ramach polityki transportowej podejścia zróżnicowanego geograficznie, ponieważ obszar Unii Europejskiej jest niezwykle zróżnicowany pod względem orograficznym, terytorialnym i demograficznym — współistnieją na nim państwa położone centralnie, o wysokim poziomie zagęszczenia na drogach i intensywnym transzycie, oraz rozległe obszary peryferyjne lub wiejskie, których infrastruktura jest w mniejszym stopniu obciążona. Obie sytuacje wymagają zróżnicowanego i specyficznego podejścia w ramach wspólnej polityki transportowej.

3.11 Oprócz wspomnianych wyżej problemów mamy też do czynienia z państwami peryferyjnymi, oddalonymi od wielkich skupisk ludności i od centrów produkcji, w których wynikające z odizolowania koszty transportu, a tym samym koszty produkcji i rozpowszechniania, są wysokie. Dlatego też EKES uważa polepszenie dostępności za instrument o pierwszorzędym znaczeniu dla zwiększania zdolności konkurencyjnej danego państwa lub regionu i poprawy spójności terytorialnej.

3.12 Zarówno komunikat Komisji, jak i Biała księga dotycząca transportu z 2001 r. stanowią dokumenty, w których brakuje sprecyzowania następujących punktów: a) nie przedstawiają jasnej analizy gospodarczo-finansowej i budżetowej w odniesieniu do problemów, którym należy sprostać; b) polityka transportowa UE nie nadaje konkurencji uregulowanej znaczenia, jakie przypisuje jej Komisja; c) w ramach badań w zakresie środowiska naturalnego należałoby dążyć do bardziej szczegółowego podziału według środków i rodzajów transportu, tak aby przeanalizować skutki i podjąć ewentualne kroki naprawcze.

Komitet uważa za konieczne rozpoczęcie działań koordynacyjnych, dzięki którym, po dokonaniu analizy problemów, zostaną

określone inicjatywy zmierzające do zapewnienia w przyszłości spójnego i zrównoważonego systemu transportu w UE.

3.13 Komunikat Komisji podkreśla, że większość zawartych w białej księdze środków została już zaproponowana lub przyjęta, a ich opis i ocena wpływu znajdują się w załączniku III, który nie został jednakże dołączony do komunikatu. EKES wzywa do uwzględnienia w komunikacie w porządku chronologicznym dokładnej listy przyjętych środków i ich wpływu, lub też do wyraźnego podania adresu internetowego, pod którym są one opublikowane.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W celu dokonania systematycznej analizy komunikatu w sprawie przeglądu Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r., w dalszej części niniejszej opinii przedstawione zostaną ogólne aspekty, do których, zdaniem Komitetu, można wnieść konstruktywny wkład. Zachowana zostanie przy tym struktura dokumentu Komisji.

#### 4.2 Zrównoważona mobilność na rynku wewnętrznym: połączenia transportowe dla Europejczyków

4.2.1 Komisja stwierdza, iż „rynek wewnętrzny UE jest głównym instrumentem, dzięki któremu sektor transportu rozwija się prężnie i przynosi wzrost gospodarczy oraz nowe miejsca pracy. Na przykładzie lotnictwa, a także innych sektorów, takich jak telekomunikacja, wykazano już, że proces liberalizacji rynku wewnętrznego pobudza innowacje i inwestycje, przynosząc lepszą jakość usług po niższych kosztach. Ten sam sukces można osiągnąć w całym sektorze transportu”. W sektorze transportu lotniczego wynikiem tego były większe możliwości wyboru dla użytkowników oraz niższe ceny.

4.2.2 Transport drogowy: w celu obiektywnego przestudowania problemu transportu drogowego należy podzielić go według środków i cech charakterystycznych, gdyż największa część transportu w UE odbywa się na drogach (stanowi on 44 % całkowitego transportu towarów i 85 % transportu pasażerskiego). Obraz motoryzacji<sup>(3)</sup> w 25 państwach członkowskich UE przedstawia się następująco: 212 000 000 samochodów prywatnych, 30 702 000 samochodów ciężarowych, 25 025 000 pojazdów dwukołowych oraz 719 400 autobusów i autokarów. To pokazuje wyraźnie, kto jest przede wszystkim odpowiedzialny za najpoważniejsze problemy w zakresie przeciążenia na drogach i zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

4.2.2.1 W komunikacie pomija się kwestię międzymiastowego zbiorowego drogowego transportu pasażerskiego, co w olbrzymim stopniu zmniejsza szanse na zmianę samochodów prywatnych na ten środek transportu oraz utrudnia lub wręcz uniemożliwia dokonanie oszczędności w zakresie bezpieczeństwa, środowiska naturalnego, wykorzystania powierzchni, elastyczności itp. EKES jest zdania, że należy uwzględnić ten rodzaj transportu, aby osiągnąć wyznaczone cele. Niezbędne do tego jest przyjęcie przepisów, które umożliwią rozwój konkurencji uregulowanej, tak aby można było stworzyć usługi regularnego, międzymiastowego pasażerskiego transportu drogowego, który będzie podlegał przepisom w zakresie reklamy i konkurencyjności obowiązującym w państwach członkowskich i w Unii Europejskiej.

<sup>(3)</sup> Energia i transport UE w liczbach, 2005, DG ds. Energii i Transportu, Komisja Europejska

4.2.2.2 Komisja bada możliwość zmniejszenia nadmiernych różnic w podatkach od paliw dla transportu drogowego, zamiast przyjąć podejście ogólne i wdrożyć wspólną politykę fiskalną dla wszystkich środków transportu, tak aby żaden z nich nie znalazł się w niekorzystnej sytuacji i aby zapewnić każdemu z nich równe traktowanie.

4.2.3 Transport kolejowy: od 1970 r. zmienia się udział transportu kolejowego w rynku: w wypadku przewozów pasażerskich spadł on z 10 % do 6 %, a w wypadku przewozów towarowych — z 21 % do 8 %. Międzynarodowe pociągi towarowe przejeżdżają przez terytorium Unii z prędkością 18 km/godz. Głównymi wyzwaniami, przed którymi stoi transport kolejowy, jest konkurencja z pozostałymi środkami transportu, interoperacyjność różnych systemów oraz wąska specjalizacja w określonych dziedzinach.

4.2.3.1 EKES jest zdania, że jedynym sposobem osiągnięcia pożądanego poziomu skuteczności i sprawnego funkcjonowania transportu kolejowego jest wzmocnienie jego konkurencyjności, dzięki czemu będzie on w stanie wygenerować popyt na własne usługi i tym samym odzyskać rentowność w długim okresie. Wymaga to gruntownego przeglądu prawodawstwa UE w tej dziedzinie oraz wdrożenia go w różnych państwach.

4.2.3.2 Jednakże Komitet proponuje, jak uczynił to już w swojej opinii w sprawie Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r. (4), przyjęcie zasady konkurencji uregulowanej dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jak ma to miejsce w wypadku zbiorowego pasażerskiego transportu kolejowego lub drogowego. Według art. 16 Traktatu o Unii Europejskiej, usługi te są niezbędne do wspierania spójności społecznej i terytorialnej.

4.2.4 Transport lotniczy: liberalizacja rynku, rozpoczęta przez rozporządzenia (EWG) nr 240/92, 2408/92 i 2409/92 („trzeci pakiet” dla wewnętrznego rynku lotniczego), sprzyja przemianom usług w tej dziedzinie, czyniąc je skuteczniejszymi i łatwiejszymi do zrealizowania. Jednakże niejednolite wdrażanie trzeciego pakietu w różnych państwach członkowskich oraz ograniczenia, które nadal obowiązują w wypadku wewnątrz-wspólnotowych usług lotniczych, prowadzą do zniekształceń konkurencji (np. różne wymogi odnośnie do udzielania licencji na eksploatację, dyskryminacja państw trzecich w zakresie obsługi tras, dyskryminacja linii lotniczych na podstawie narodowości itp.). Dlatego też konieczne jest dokonanie przeglądu funkcjonowania rynku wewnętrznego i przeprowadzenie niezbędnego dopasowania w celu zlikwidowania wspomnianych zniekształceń konkurencji oraz przyjęcia przepisów w zakresie stworzenia jednolitej przestrzeni powietrznej, co zwiększy efektywność unijnego transportu lotniczego.

4.2.5 Transport morski: ponad 90 % transportu między Europą a resztą świata odbywa się za pośrednictwem portów morskich, zaś 40 % transportu wewnątrz europejskiego przebiega drogami morskimi. Transport morski, zwłaszcza krótkodystansowa żegluga morska, doświadczył w ciągu ostatnich lat równie gwałtownego wzrostu, jak towarowy transport drogowy, a jego potencjał rozwojowy jest znaczny, biorąc pod uwagę długość linii brzegowej UE po rozszerzeniu. EKES uważa, że

Komisja musi monitorować przepływy morskie i podjąć kroki niezbędne do przystosowania się do zachodzących zmian (5).

4.2.5.1 Brak rynku wewnętrznego dla transportu morskiego, spowodowany faktem, iż podróże morskie między dwoma państwami członkowskimi uważane są, zgodnie z przepisami międzynarodowymi, za przekroczenie granicy, nie pozwala Unii Europejskiej na optymalne uregulowanie ruchu wewnętrznego, a co za tym idzie uproszczenie handlu wewnętrznego. Ma to negatywne skutki dla włączenia transportu morskiego do wewnętrznych łańcuchów modalnych.

4.2.5.2 Sprawniejsza integracja usług portowych jest zdaniem EKES-u wstępnym warunkiem opracowania i wdrożenia wspólnej polityki w zakresie transportu morskiego, która przyczyni się do rozwoju „autostrad morskich” i wzmocnienia krótkodystansowej żeglugi morskiej, co poprawi skuteczność i konkurencyjność transportu morskiego w łańcuchu logistycznym, a tym samym zapewni zrównoważoną mobilność.

#### 4.3 Zrównoważona mobilność dla obywateli — niezawodny, bezpieczny i pewny transport

4.3.1 Warunki zatrudnienia: transport jest jednym z głównych pracodawców w Unii Europejskiej — zapewnia 5 % ogółu miejsc pracy pracowników, a poziom zatrudnienia powoli się stabilizuje. W niektórych sektorach, takich jak transport kolejowy i drogowy, pojawił się brak wykwalifikowanego personelu, co pociąga za sobą zwiększony popyt na siłę roboczą z państw trzecich. EKES podziela przekonanie Komisji o konieczności zwiększenia wysiłków na rzecz poprawy kształcenia oraz jakości zatrudnienia wśród pracowników sektora transportu, tak aby uatrakcyjnić związane z nim zawody i w ten sposób przyciągnąć do niego młodych ludzi.

4.3.1.1 Aby osiągnąć wyznaczone cele, konieczne będzie opracowanie programów szkoleń prowadzonych przez partnerów społecznych i zgodnych ze specyfiką i potrzebami każdego ze środków transportu (kwalifikacje podstawowe i kształcenie ustawiczne), a także dysponujących odpowiednimi funduszami.

4.3.1.2 Jeśli chodzi o przepisy socjalne w transporcie drogowym, należy zapewnić równe traktowanie wszystkich pracowników — zarówno najemnych, jak i osób pracujących na własny rachunek. Dyrektywa 15/2002/WE z 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób uczestniczących w czynnościach związanych z przewozem w zakresie transportu drogowego powinna mieć bezpośrednie zastosowanie do osób pracujących na własny rachunek, jeszcze przed upływem okresu przejściowego, gdyż jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa na drogach, uniknięcie zniekształceń konkurencji oraz stworzenie lepszych warunków pracy.

Z tych samych powodów, o których wspomniano już wcześniej, samochody dostawcze o ładowności poniżej 3,5 t, dokonujące przewozów profesjonalnych, powinny zostać włączone do różnych przepisów w zakresie towarowego transportu drogowego.

(5) Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie: „Przyszła dostępność Europy drogą morską: rozwój sytuacji i sposoby jego prognozowania”, Dz.U. C 151 z 28.6.2005

(4) Dz.U. C 241 z 7.10.2002

4.3.2 Prawa pasażerów: wzmocnienie praw użytkowników jest niezbędne w celu poprawy jakości usług transportowych (jak np. częstotliwości, punktualności, komfortu dla użytkowników wszystkich kategorii, bezpieczeństwa, nieprowadzenia rezerwacji biletów ponad liczbę dostępnych miejsc, polityki w zakresie opłat i odszkodowań itp.). Komitet zachęca do jak najszybszego wdrożenia ochrony praw pasażerów, z uwzględnieniem specyfiki każdego ze środków transportu, zwłaszcza w wypadku, gdy muszą wspólnie korzystać z tej samej infrastruktury.

4.3.2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż w kwestii dostępności i warunków transportu szczególną uwagę poświęca się w białej księdze osobom o ograniczonej zdolności poruszania się. Pragnie jednak wskazać, iż warunki dostępu mają wpływ nie tylko na środki transportu, lecz także na infrastrukturę, czy to w transporcie lotniczym, morskim, kolejowym czy drogowym, oraz na utrudnienia związane z przeładunkiem.

4.3.3 Bezpieczeństwo: w wyniku wprowadzenia szerokiego zestawu przepisów poprawiło się bezpieczeństwo we wszystkich środkach transportu, zwłaszcza w transporcie lotniczym i morskim. Opracowano również czarną listę linii lotniczych uznanych za niespełniające wymogów bezpieczeństwa oraz powołano agencje europejskie dla wszystkich rodzajów transportu, z wyłączeniem transportu drogowego: Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Powietrznego (EASA) oraz Europejska Agencja Kolejowa (ERA). Aby jednak osiągnąć cel, jakim jest zmniejszenie o połowę liczby wypadków, należy koniecznie opracować wspólną politykę bezpieczeństwa na drogach; umożliwi ona ustanowienie wspólnotowego systemu klasyfikacji wykroczeń i sankcji oraz przyjęcie „europejskiego prawa jazdy na punkty”, co zagwarantuje, iż każde wykroczenie w jakimkolwiek państwie członkowskim karane będzie odejściem punktów.

4.3.3.1 Nie wolno jednak zapominać o pozostałych elementach, które przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach, takich jak postęp techniczny, nowe modele pojazdów, współpraca na linii pojazdy-infrastruktura (znana pod nazwą *e-Safety*) oraz poprawa jakości infrastruktury poprzez wyeliminowanie czarnych punktów.

4.3.3.2 EKES pragnie zwrócić uwagę na konieczność rozdzielania statystyk dotyczących wypadków w zależności od środków transportu, zwłaszcza wówczas, gdy figurują w nich samochody prywatne, odpowiedzialne za najwyższy odsetek wypadków.

4.3.4 Ochrona: po wydarzeniach z 11 września 2001 r. wzmocniono bezpieczeństwo w transporcie lotniczym. Komitet jest zdania, że od czasu ataków w Madrycie i Londynie oraz w obliczu ciągłego zagrożenia terroryzmem ochrona wszystkich środków transportu i całej infrastruktury powinna stanowić priorytet Unii. W tym celu konieczne jest rozszerzenie przepisów w zakresie bezpieczeństwa na wszystkie rodzaje transportu oraz na łańcuch intermodalny. Niemniej jednak jakiegokolwiek kontrole i przepisy bezpieczeństwa, które zostaną wprowadzone w przyszłości, nie mogą być nadmierne ani kosztowne i muszą gwarantować prawa człowieka oraz prywatność użytkowników.

4.3.5 Transport miejski: Komisja planuje opublikowanie Zielonej księgi na temat transportu miejskiego, której pierwszym celem powinno być promowanie transportu zbiorowego i która powinna zawierać katalog dobrych praktyk.

Ponadto, co Komitet podkreślał już w swojej opinii w sprawie Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r., konieczne będą nowe inwestycje oraz plany transportowe, które poprawią jakość transportu publicznego w wielkich, zatłoczonych skupiskach miejskich, zgodnie z inicjatywą CIVITAS lub projektem TransUrban<sup>(6)</sup> oraz strategią tematyczną dotyczącą środowiska miejskiego<sup>(7)</sup>. W tym celu należy wyasygnować poważne środki finansowe z funduszy europejskich, ale z pełnym poszanowaniem zasady pomocniczości, ponieważ dziedzina transportu miejskiego leży oczywiście w kompetencji władz lokalnych i regionalnych. Kroki te będą jednak niepełne bez wdrożenia polityki dotyczącej transportu miejskiego, która umożliwi i ułatwi włączenie prywatnych inicjatyw w ramy świadczenia publicznych usług w zakresie zbiorowego transportu pasażerskiego, co przyczyni się do uwolnienia i optymalnego wykorzystania zasobów publicznych.

#### 4.4 Transport i energia

4.4.1 Na transport, jako jednego z największych konsumentów energii, przypada ok. 70 % łącznego zużycia ropy naftowej w UE, z czego transport drogowy zużywa najwięcej, bo 60 % łącznego zużycia ropy naftowej. Wynika to przede wszystkim z dużej liczby pojazdów prywatnych: ponad 465 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców. Na transport lotniczy przypada około 9 % łącznego zużycia ropy naftowej, a na transport kolejowy — ok. 1 %. Uczciwa konkurencja pomiędzy poszczególnymi gałęziami transportu wymaga jednakowego opodatkowania zużycia ropy naftowej. Z tego powodu należy rozważyć możliwość odejścia od zwolnienia paliwa lotniczego z opodatkowania.

4.4.2 Dlatego też kwestią o priorytetowym znaczeniu jest ograniczenie uzależnienia od paliw kopalnych, a także obniżenie emisji CO<sub>2</sub>. Aby osiągnąć te cele — Komisja szacuje potencjał oszczędności energii w sektorze transportu na 26 % do roku 2020<sup>(8)</sup> — konieczne jest opracowanie programu badań naukowych, rozwoju i innowacji, wyposażonego w odpowiednie środki finansowe, który byłby w stanie przyczynić się do zwiększenia wykorzystania alternatywnych źródeł energii<sup>(9)</sup>, zwłaszcza w zakresie naziemnego transportu miejskiego.

4.4.3 Aby wesprzeć zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych, które umożliwią redukcję emisji CO<sub>2</sub> i zmniejszenie uzależnienia od ropy naftowej, potrzebna jest zróżnicowana polityka w zakresie transportu, zwłaszcza w aspekcie podatkowym, która sprzyjałaby nabywaniu i wykorzystywaniu nowych technologii, zdolnych obniżyć zanieczyszczenie i zwiększyć oszczędność energii. Ponadto konieczne jest wytworzenie specjalnego oleju napędowego dla środków transportu publicznego, dla którego obowiązywałyby niższe stawki podatkowe, wyłącznie dla tej klasy pojazdów produkujących mniej zanieczyszczeń (Euro IV, a w przyszłości Euro V), tak jak w przypadku innych środków transportu. Rozwiązywanie problemów dotyczących środowiska naturalnego nie powinno polegać na nakładaniu kar fiskalnych, lecz wręcz przeciwnie — na preferencyjnym traktowaniu tych przewozów, które są wykonywane z wykorzystaniem nowych technologii, sprzyjających redukcji zanieczyszczenia i oszczędności energii.

<sup>(6)</sup> TransURban (Projekt rozwoju systemów transportowych w regionach miejskich), współfinansowany przez UE w ramach programu INTERREG III, (program współpracy międzyregionalnej)

<sup>(7)</sup> Patrz komunikat Komisji w sprawie strategii tematycznej dotyczącej środowiska miejskiego — COM(2005) 718 z 11 stycznia 2006 r.

<sup>(8)</sup> Komunikat Komisji: plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału — COM(2006) 545

<sup>(9)</sup> Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie rozwoju i promowania paliw alternatywnych w transporcie drogowym w Unii Europejskiej — Dz.U. C 195, z 18.8.2006., s. 75

#### 4.5 Optymalizacja infrastruktury

4.5.1 Transeuropejskie sieci transportowe stanowią niezbędną infrastrukturę fizyczną dla rozwoju wewnętrznego rynku transportu, ale ich rozwój w całej UE nie jest równomierny i nie wszystkie cierpią na problemy wynikające z zatłoczenia.

4.5.2 Komitet popiera rozwiązania z udziałem intermodalnych łańcuchów logistyki, gdyż są one skuteczniejszym rozwiązaniem problemu zatłoczonych korytarzy drogowych i mogą zoptymalizować korzystanie z infrastruktury transportowej w ramach jednej gałęzi transportu lub pomiędzy nimi. Mowa tu np. o tunelach transalpejskich, korytarzach kolejowych czy intermodalnych węzłach transportu.

4.5.3 Należy ponownie podkreślić problem peryferyjności regionów i krajów oddalonych. Aby te oddalone od centrum UE obszary mogły w pełni korzystać z rynku wewnętrznego, niezbędne jest oddanie do użytku transeuropejskich sieci transportowych w założonych terminach, do czego z kolei konieczne będzie zwiększenie środków finansowych w budżecie UE, przeznaczonych na budowę wspomnianych sieci, zwłaszcza tych związanych z najbardziej zatłoczonymi połączeniami transgranicznymi (jako przykład Komisja wskazuje na połączenia między Hiszpanią i Francją przez Pireneje oraz korytarze alpejskie). Poprawa dostępności pociąga za sobą poprawę konkurencyjności oraz lepsze perspektywy rozwoju regionalnego.

4.5.4 Poza wspomnianym zwiększeniem budżetu, Unia Europejska powinna także zdecydowanie opowiedzieć się za wspieraniem systemu finansowania mieszanego przy tworzeniu infrastruktury, oferując stabilność i gwarancje prawne dla udziału kapitału prywatnego w budowie i eksploatacji infrastruktury transportowej.

#### 4.6 Inteligentna mobilność

4.6.1 Jak już wspomniano wcześniej, inteligentne systemy transportu przyczyniają się do bardziej efektywnego i racjonalnego wykorzystania infrastruktury oraz, w związku z tym, do zmniejszenia ilości wypadków i nasilenia zatłoczenia oraz do ochrony środowiska naturalnego.

4.6.2 Europejski system nawigacji satelitarnej Galileo, który będzie działał od 2010 r., zapewni rozwój przyszłych aplikacji

dla wszystkich środków transportu, takich jak: inicjatywa dotycząca inteligentnych samochodów<sup>(10)</sup> mająca na celu promowanie nowych technologii w pojazdach, program SESAR, który ma poprawić zarządzanie ruchem lotniczym w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni lotniczej, lub system ERMTS, który ma zwiększyć interoperacyjność pomiędzy krajowymi sieciami kolejowymi.

4.6.3 EKES w pełni popiera podejście polegające na intermodalności jako reakcję sektora transportu na zjawisko globalizacji i na otwarcie rynków światowych. Jej rozwój będzie wymagał dopasowania infrastruktury w taki sposób, aby wzmocnić wzajemne powiązania, które umożliwią ciągłość transportu i będą zapobiegać opóźnieniom i zerwaniu łańcucha logistycznego. Promowanie intermodalności przyczyni się do wzmocnienia roli wszystkich środków transportu, a zwłaszcza tych, które mogłyby okazać się niedostatecznie wykorzystywane.

#### 4.7 Wymiar globalny

4.7.1 Komitet ponownie podkreśla wyrażone już w swej opinii w sprawie białej księgi z 2001 r.<sup>(11)</sup> zdanie, że polityka transportu międzynarodowego jest jednym z elementów polityki handlowej, a nawet, w niektórych aspektach, elementem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB); dlatego też uważa, że Komisja Europejska powinna mieć w tej dziedzinie takie kompetencje, jakie są jej nadane w Traktatach w dziedzinie negocjacji umów międzynarodowych w dziedzinie handlu, tak aby, działając z ramienia Rady, reprezentowała — tam, gdzie jest to możliwe — całą UE w kwestiach dotyczących transportu we wszelkich organach międzynarodowych kompetentnych w zakresie polityki transportowej. Ponadto kompetencje te należy rozszerzyć o uprawnienia do negocjowania w imieniu państw członkowskich umów dotyczących transportu z krajami trzecimi.

4.7.2 Dodatkowo, Komitet uważa za konieczne uproszczenie formalności celnych, które, nie obniżając jakości usług<sup>(12)</sup>, nie prowadziłyby do zwiększenia kosztów, a także zagwarantowanie zasad dotyczących ustanawiania granic wewnętrznych w UE za pomocą odpowiednich układów, jak np. układ Schengen lub kolejne układy w tej dziedzinie.

Bruksela, 15 marca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(10)</sup> Komunikat w sprawie inicjatywy dotyczącej inteligentnych samochodów „Podnoszenie świadomości w zakresie ICT (technologii informatycznych i komunikacyjnych) na rzecz bardziej inteligentnych, bezpieczniejszych i czystszych pojazdów” - COM(2006) 59 wersja ostateczna.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 241 z 7.10.2002.

<sup>(12)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program działań dla cel w Wspólnocie (Cła 2013) — Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 78

## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Następujący tekst projektu opinii Sekcji został odrzucony na rzecz poprawki przyjętej przez Zgromadzenie, pomimo iż uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

**Punkt 4.6.4**

Co się tyczy logistyki w transporcie towarowym, Komitet proponuje, aby zamienić okresowe ograniczenia w ruchu drogowym ustanawiane przez władze krajowe na ograniczenia, które mogłaby koordynować Unia Europejska; wymaga to przyjęcia przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie; środki te powinny być zharmonizowane z deklaracją o minimalnej transeuropejskiej sieci drogowej wolnej od takich ograniczeń, która umożliwiałaby ciągłość ruchu transportu drogowego.

**Wynik głosowania:**

82 osoby za zmianą punktu, 72 — przeciw, 9 osób wstrzymało się od głosu.

---