

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wdrażanie białej księgi w sprawie transportu z 2011 r.**

(2015/C 195/02)

**Sprawozdawca:** Spyros SPYRIDON (EL/EPL), członek Rady Miejskiej Poros**I. ZALECENIA POLITYCZNE <sup>(1)</sup>**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

**Transport jako podstawowy czynnik spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej**

1. Podkreśla, że mobilność osób i towarów jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia podstawowych celów UE dotyczących spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz urzeczywistnienia jednolitego rynku. Transport przyczynia się do konkurencyjności Europy i jej regionów, a UE jest globalnym pionierem w tej dziedzinie.
2. Odnotowuje proporcjonalnie wysoki udział kosztów transportu w wypadku towarów i w budżecie gospodarstw domowych. Stanowią one 13,2 % kosztów gospodarstw domowych oraz do 15 % cen produktów. Tymczasem transport jest nadal w 96 % zależny od ropy naftowej, której większość wydobywana jest w niestabilnych regionach świata.
3. Zwraca uwagę na fakt, że brak celów pośrednich utrudnia ewaluację osiągniętych postępów. Jednakże powołanie nowej Komisji Europejskiej oraz zbliżający się przegląd wdrażania białej księgi, który zbiega się w czasie z szybkimi zmianami dokonującymi się w otoczeniu zewnętrznym (kryzys gospodarczy, wydarzenia na szerszej arenie geopolitycznej, które wpływają na transport) stwarzają odpowiednie ramy do przeprowadzenia częściowej oceny dokonanego postępu.
4. Zaznacza, że wytyczone w białej księdze ambitne cele są siłą napędową postępu. Zwraca uwagę na współzależność między polityką transportową a polityką w zakresie środowiska, innowacji i spraw społecznych, jak też gospodarki. Zaleca powiązanie wspomnianych celów z celami dotyczącymi zmniejszenia zależności od ropy naftowej oraz ograniczenia hałasu, zanieczyszczenia powietrza i zbyt wysokich kosztów, a także przeciwdziałania zmianie klimatu spowodowanej przez emisje gazów cieplarnianych.
5. Zaleca, by podczas śródkresowego przeglądu białej księgi i ewentualnego uaktualnienia jej celów Komisja Europejska uwzględniła nowe wyzwania, takie jak rozwój sytuacji geopolitycznej, zmiany w przepływach transportowych, pojawienie się nowych konkurentów, rozwój technologiczny, dumping socjalny oraz konkretne uwarunkowania każdego państwa członkowskiego i regionu. Należy również wyznaczyć cele pośrednie na okres po roku 2020.
6. Gratuluje Komisji Europejskiej dalekowzroczności, której dała dowód, przyjmując szereg wniosków legislacyjnych i inicjatyw dotyczących pakietu środków w sprawie transportu kolejowego i lotniczego oraz polityki portowej. Wzywa Parlament Europejski i Radę do przyspieszenia odpowiednich procedur, by umożliwić szybkie przyjęcie tych wniosków i inicjatyw. Takie środki UE powinny zostać opracowane zgodnie z zasadą pomocniczości i przy minimalnej biurokracji.
7. Domaga się jednak, by co najmniej takie same starania podjęto w zakresie miejskiego transportu publicznego, który stanowi istotną część systemu komunikacji publicznej i ma największe znaczenie, jeśli chodzi o bezpośredni wpływ na środowisko i jakość życia największej liczby ludności na najgęściej zaludnionych obszarach UE.
8. Zaznacza, że w celu zwiększenia konkurencyjności europejskiego sektora transportu i logistyki wobec konkurencji z innych części świata należy zagwarantować przede wszystkim swobodny przepływ towarów i dóbr na rynku wewnętrznym UE.

<sup>(1)</sup> Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 55 ust. 2 regulaminu wewnętrznego KR-u „opinie Komitetu, w wypadku gdy odnoszą się do wniosków dotyczących aktów ustawodawczych [...], zawierają ocenę zgodności tych wniosków z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”.

***Jakość transportu wpływa na konkurencyjność regionów i ją determinuje.***

9. Podkreśla szerszą rolę władz lokalnych i regionalnych w planowaniu transportu miejskiego i regionalnego oraz mobilności, a także ich decydujące znaczenie dla jakości życia obywateli i konkurencyjności regionów. Władze lokalne i regionalne odpowiadają za planowanie i utrzymanie sieci, parkowanie i dostępność oraz monitorowanie wdrażania norm ochrony środowiska i z tego względu muszą być zaangażowane na zasadach partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów. Wzywa do bardziej aktywnego udziału władz lokalnych i regionalnych w procesie decyzyjnym.

10. Zauważa, że istnieje bezpośredni związek między planowaniem transportu w miastach a miejskim planowaniem przestrzennym. Ponownie zwraca uwagę na koncepcję planowania zrównoważonej mobilności w miastach (w tym w zakresie cen). UE powinna wspierać harmonizację, nie przyjmując jednak wiążącej roli.

11. Przypomina, że w celu zapewnienia w całej Europie wysokiej jakości transportu konieczne jest, by taką samą uwagę i wsparciem jak transeuropejskie sieci transportowe cieszyły się także miejsca, w których strumienie transportowe mają swój początek i koniec. W tych początkowych i końcowych punktach trzeba kompleksowo wspierać i organizować wszystkie rodzaje i środki transportu.

12. Zwraca uwagę, że choć w białej księdze napisano, że z myślą o przyszłym dobrobycie konieczne jest zapewnienie efektywnego transportu we wszystkich regionach, transport jest w coraz większym stopniu postrzegany przez KE jak każdy inny segment wolnego rynku i to nie tylko, jeśli chodzi o ocenę wsparcia publicznego. Przewoźnicy publiczni (lub będący własnością podmiotu publicznego) są często w trudnej sytuacji, gdy przedsiębiorstwa prywatne przejmują lukratywne trasy i połączenia transportowe (czasami nawet oferując ceny dumpingowe w celu uzyskania w przyszłości monopolu), a organy publiczne i publiczni przewoźnicy (w tym podmioty będące własnością podmiotów publicznych) obsługują jedynie trasy i połączenia przynoszące straty. Jeśli w białej księdze uznajemy, że transport nie jest jedynie sektorem komercyjnym, ale także instrumentem służącym zapewnieniu konkurencyjności i dobrobytu UE oraz poszczególnych jej regionów, to trzeba diametralnie zmienić podejście do przewoźników publicznych i przewoźników podobnych do publicznych w porównaniu z podejściem do podmiotów prywatnych. Jest oczywiste i logiczne, że podmioty prywatne postrzegają transport wyłącznie jako sposób na generowanie zysków z działalności gospodarczej i nie przywiązują wagi do zapewnienia konkurencyjności poszczególnych regionów i całej UE.

13. Popiera promowanie niezmotoryzowanych środków transportu (poruszanie się na rowerze, pieszo) na krótkich odcinkach, gdyż są to bardziej ekologiczne, tańsze i często szybsze alternatywne metody przemieszczania się. Do osiągnięcia tego celu przyczynią się odpowiednie sieci transportowe i działania ukierunkowane na zmianę mentalności, zwłaszcza w odniesieniu do promowania tego środka transportu i korzystania z niego.

14. Opowiada się za tym, by w wypadku transportu towarów na dużą odległość dawano pierwszeństwo intermodalności między zrównoważonymi środkami transportu oraz zmianie środka transportu z drogowego na zrównoważony, taki jak kolejowy, morski i rzeczny.

15. Podkreśla znaczenie odpowiednich i wyposażonych w wystarczające środki finansowe sieci transportowych oraz środków transportu na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania z geograficznego i demograficznego punktu widzenia, takich jak obszary o dużym rozproszeniu ludności, a także w regionach wyspiarskich, najbardziej oddalonych, transgranicznych i górskich, gdyż są one podstawowym czynnikiem spójności terytorialnej. Szczególnie potrzeby takich regionów nie są dostatecznie uwzględniane w politykach i programach UE dotyczących transportu. Twierdzi, że niezbędne jest staranne planowanie, by połączyć wymogi środowiskowe z wymogami podmiotów świadczących usługi przewozowe oraz z koniecznością określenia rozsądnych taryf dla użytkowników.

16. Zwraca uwagę, że ponieważ w nowych państwach członkowskich wciąż brakuje wysokiej jakości podstawowych połączeń transportowych i to nie tylko w zakresie sieci TEN-T, ale zwłaszcza w zakresie podstawowych połączeń regionalnych i lokalnych (obwodnic gmin, zwykłych dróg regionalnych i lokalnych kluczowych z punktu widzenia mobilności pracowników itd.), od których całkowicie uzależniona jest konkurencyjność tych regionów, należy podchodzić do problematyki i wsparcia transportu w nowych państwach członkowskich w sposób całkowicie odmienny niż w starych państwach członkowskich, w których ta infrastruktura już istnieje.

17. Podkreśla, że dla spójności obszarów transgranicznych i rozwoju współpracy transgranicznej ważne są transgraniczne połączenia transportowe na szczeblu lokalnym i regionalnym, oraz zwraca uwagę na fakt, że nie zostało to niestety odpowiednio uwzględnione przy ustalaniu programów współpracy transgranicznej na lata 2014–2020.
18. Podkreśla, że należy zwrócić uwagę na zapewnienie wysokiej jakości transportu dla słabszych grup społecznych, jak również w regionach borykających się z problemami demograficznymi.
19. Zwraca uwagę na podstawowy związek między niezawodnym i elastycznym systemem transportu wysokiej jakości a konkurencyjnością sektora turystyki.
20. Wyraża rozczarowanie, że dotychczas poczyniono niewielkie postępy w kwestii „systemu biletów intermodalnych”, zwłaszcza jeśli chodzi o transport multimodalny poprzez granice regionów lub krajów; oczekuje znaczących postępów w tym zakresie do 2020 r.
21. Zwraca uwagę na fakt, że w dziedzinie ogólnoeuropejskiego systemu informacji i sprzedaży biletów w transporcie multimodalnym nie osiągnięto dotąd prawie żadnych postępów i w większości państw członkowskich UE nadal nie ma krajowego systemu stałych rozkładów jazdy, obejmującego wszystkie rozkłady jazdy w danym państwie i umożliwiającego wyszukiwanie i rezerwowanie połączeń komunikacji zbiorowej w jednym państwie. System informacji w zakresie transportu multimodalnego to jeden z szeregu instrumentów, które mogą znacznie zwiększyć zainteresowanie osób przemieszczających się korzystaniem z transportu publicznego. Komitet uważa ponadto, że tworząc takie systemy i powiązania między nimi, należy przyjąć za podstawę nie tylko informacje statyczne oferowane przez stałe rozkłady jazdy, ale także potencjalnie ogromne ilości informacji, które będzie można uzyskać za pośrednictwem systemów GNSS, w tym europejskiego systemu Galileo.
22. Z zadowoleniem przyjmuje postęp w kwestii praw pasażerów. Zauważa jednak, że informacje o przysługujących im prawach, jak również same prawa, są fragmentaryczne i zależą od danego środka transportu. W związku z tym wzywa do większej spójności w tym względzie, co będzie korzystne dla użytkowników. Apeluje również, by te przyznane przez Unię Europejską prawa były szerzej stosowane przez państwa członkowskie, które korzystają obecnie ze wszystkich możliwych odstępstw w celu ograniczenia ich zastosowania.
23. Podkreśla, że z punktu widzenia informacji o podróży i sprzedaży biletów najtrudniejszą częścią podróży jest tzw. „pierwsza i ostatnia mila”, tzn. te odcinki podróży, które z reguły wchodzą w zakres kompetencji organów lokalnych i regionalnych. Dlatego też, aby cały system sprawnie funkcjonował, niezbędne jest zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych we wdrażanie i kontrolę poszczególnych rozwiązań.
24. Ubolewa, że tylko cztery państwa członkowskie w pełni stosują rozporządzenie dotyczące praw pasażerów w ruchu kolejowym, i zdecydowanie wzywa wszystkie inne państwa członkowskie do wycofania obowiązujących zwolnień.
25. Zwraca uwagę na fakt, że brak zharmonizowanych norm między państwami członkowskimi zakłóca konkurencję i prowadzi do potencjalnych zmian tras przejazdu, co rodzi określone skutki środowiskowe, komunikacyjne i administracyjne.
26. Utworzenie dobrej infrastruktury transportowej i dobrego poziomu dostępu do niej wzmocni wszystkie regiony pod względem gospodarczym i uczyni je atrakcyjniejszymi dla inwestycji bezpośrednich, zwiększając ich własną konkurencyjność i konkurencyjną pozycję UE jako całości.
27. Uważa, że uprawnienia krajowych organów egzekwowania praw pasażerów w transporcie transgranicznym wymagają wyjaśnienia.

#### **W kierunku zintegrowanego, niezawodnego, czystego i bezpiecznego systemu transportowego w Europie**

28. Zwraca uwagę na nierównomierny rozwój i fragmentację sieci transportowej w poszczególnych regionach Europy, zwłaszcza kolei i dróg. Zwiększenie konkurencyjności wymaga wysokiej jakości sieci transportowej i elastycznych instrumentów finansowych. W tym celu za niezbędny uważa rozwój sieci TEN-T, zwłaszcza w kontekście promowania kolejowego transportu towarowego i rozwoju sieci lotnisk regionalnych.

29. Opowiada się za internalizacją kosztów zewnętrznych (kosztów społecznych i środowiskowych, w tym wypadków, zanieczyszczenia powietrza, hałasu i zagęszczenia ruchu), a także za zasadą „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”, dzięki czemu powiąże się możliwości rynkowe z wymogami w zakresie zrównoważonego rozwoju. Należy przy tym przeanalizować, czy dalsze działania doprowadzą do stopniowego wprowadzania obowiązkowego zharmonizowanego systemu internalizacji dla pojazdów użytkowych w całej sieci międzymiastowej, co położyłoby kres obecnej sytuacji, w której przewoźnicy międzynarodowi pragnący bez przeszkód poruszać się na płatnych drogach Europy potrzebują eurowiniety, pięciu winiet krajowych i ośmiu różnych naklejek i kontraktów.

30. Odnotowuje postępy w zakresie bezpieczeństwa transportu drogowego, ale zwraca uwagę na różnice w ustawodawstwach i normach państw członkowskich, na przykład w zakresie transportu produktów niebezpiecznych. Ponawia apel o opracowanie naukowego modelu internalizacji kosztów, zwłaszcza w odniesieniu do wypadków drogowych.

31. Odnotowuje, że w odniesieniu do przewozu osób, w szczególności transportu lotniczego, bezpieczeństwo pasażerów zależy nie tylko od jakości technicznej, lecz również od regularnej oceny załóg i ciągłej poprawy norm bezpieczeństwa, oraz wzywa właściwe organy do podjęcia natychmiastowych działań w tych obszarach.

32. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Shift2Rail i promowanie projektu „Niebieski pas”. Jednocześnie zwraca uwagę na niewystarczające postępy w przedstawianiu się na transport kolejowy, rzeczny lub morski, pomimo zatłoczenia na drogach i w przestrzeni powietrznej. Pociągi i statki mogą przyczynić się do osiągnięcia celów związanych z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych i zmniejszeniem liczby wypadków. Dlatego też należy zachęcać do rozbudowy i ukończenia sieci TEN-T, ujednoczenia kryteriów i przepisów między poszczególnymi organami administracji kolejowej oraz ułatwienia dostępu nowych operatorów w warunkach swobodnej konkurencji.

33. Przyjmuje z zadowoleniem praktyczne wdrażanie programu „Europejski mechanizm wzajemnych połączeń”, lecz wyraża zaniepokojenie, że plan Junckera pochłonie 2,7 mld EUR, podczas gdy budżet przeznaczony na instrument „Łącząc Europę” jest już niewystarczający, by zbudować transeuropejską sieć transportu. Wyraża w związku z tym ubolewanie z powodu ewidentnego braku inwestycji Unii Europejskiej w skuteczny i zrównoważony system transportu oraz transformację ekologiczną.

34. W związku z niedawno opublikowanym sprawozdaniem Trybunału Obrachunkowego wzywa państwa członkowskie do podjęcia środków mających na celu wyeliminowanie wąskich gardeł w transporcie wodnym (działania odnoszące się do mostów, śluz i szerokości rzek itd.). Ponadto apeluje do nich o skoordynowanie swoich działań, ukończenie realizacji projektów infrastrukturalnych i wdrożenie planów utrzymania.

35. Odnotowuje brak jakiegokolwiek odniesienia do zintegrowanego transportu morskiego, śródlądowego transportu wodnego i transportu lotniczego, a także do rozwoju wodnosamolotów. W związku z tym wzywa do ich uwzględnienia w planowaniu transportu.

36. Popiera inicjatywę dotyczącą jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i wzywa Komisję Europejską do przedstawienia przejrzystego systemu przydzielania czasu na start lub lądowanie w celu poprawy wykorzystania lotnisk w imię konkurencyjności. Zwraca uwagę na opóźnienia odnotowywane podczas startu i lądowania, które są czynnikiem zwiększającym koszty. Zatem wzywa do zbadania, jakie ewentualne skutki dla środowiska naturalnego ma zwiększenie wysokości lotów, które wiąże się z emisją zanieczyszczeń do troposfery.

37. Wnosi o podjęcie skoordynowanych działań w celu wzmocnienia transportu multimodalnego, przede wszystkim poprzez stworzenie niezbędnych połączeń z punktami węzłowymi (takimi jak lotniska, porty i intermodalne centra transportowe). Podkreśla potrzebę koordynacji działań na granicach między państwami członkowskimi, którą mogłyby się zająć europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).

38. Z zadowoleniem przyjmuje postęp, jaki się dokonał, jeśli chodzi o poszukiwanie alternatywnych źródeł i metod finansowania dużych projektów transportowych wymagających długoterminowego planowania i finansowania. Niemniej jednak Komitet zwraca uwagę na odmienne podejście do wspierania alternatywnych źródeł i brak progresywności udzielanego wsparcia w zależności od poziomu „czystości” danego alternatywnego napędu. W związku z tym wzywa do skuteczniejszego wspierania tych rodzajów napędu, które cechują się zerowym lub minimalnym poziomem emisji i w przypadku których odpowiednia infrastruktura istnieje i sprawdziła się w działaniu (np. transport tramwajowy i trolejbusowy).

39. Podkreśla, że rozwój technologiczny i zmiany prawne w obrębie całego sektora transportu wymagać będą od użytkowników nowych umiejętności. Zwraca się do państw członkowskich i Komisji Europejskiej o uwzględnienie potrzeby ustawicznych szkoleń i rozważenie ich kosztów na etapie projektowania i planowania, by można je było w pełni zrealizować.

40. Zwraca uwagę na szybko zmieniające się warunki pracy w sektorze transportu i wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do zharmonizowania standardów i praw socjalnych w celu poprawy tych warunków i przeciwdziałania nieuczciwej konkurencji.

41. Podkreśla, że bardziej ekologiczny transport wymaga podjęcia równoległych działań promujących przejazd transportem publicznym, a także badań dotyczących czystszych paliw i silników o wyższej sprawności. W tym celu niezbędne jest wdrożenie polityki sprzyjającej korzystaniu z pojazdów hybrydowych oraz transportu o napędzie elektrycznym.

42. Podkreśla znaczenie innowacji technologicznych związanych z paliwami alternatywnymi i odnowionej infrastruktury dla gospodarki zrównoważonej, przyjaznej dla środowiska i niskoemisyjnej, która pozwoli europejskim przedsiębiorstwom rozwinąć eksport, stymulować wzrost i tworzyć miejsca pracy.

***Europa powinna promować swój udany model transportu poza swymi granicami.***

43. Ponownie wyraża poparcie dla wysiłków podejmowanych przez Unię Europejską na arenie międzynarodowej na rzecz promocji europejskiego modelu transportu w drodze aktywnego uczestnictwa w forach międzynarodowych.

44. Jakość i bezpieczeństwo europejskich sieci transportowych, które zawdzięczamy wysokim standardom, są przykładem dla państw trzecich, a jednocześnie przyczyniają się do bezpieczeństwa europejskich obywateli i wysokiej jakości ich życia. „Eksport” europejskich standardów oraz otwieranie rynków międzynarodowych wzmacnia konkurencyjność europejskiego przemysłu.

45. Zauważa, że sektor transportu jest niezwykle złożony i obejmuje takie obszary, jak infrastruktura, technologie informacyjne, badania naukowe i innowacje, specyfikacje pojazdów i zachowania użytkowników, by wymienić zaledwie kilka z nich. Wzywa państwa członkowskie i instytucje UE do zwrócenia należytej uwagi na skuteczną koordynację tych różnych dziedzin, przy ograniczeniu biurokracji do minimum i w ścisłej współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi, tak by uzyskać optymalne rezultaty.

Bruksela, 16 kwietnia 2015 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów  
Markku MARKKULA