

Adam Kucharski

Uniwersytet Łódzki

<https://orcid.org/0000-0001-8699-7566>

Polityka Unii Europejskiej a plany transformacji europejskiego sektora transportu: perspektywa Polski

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest prezentacji aktualnych założeń polityki Unii Europejskiej dotyczących transformacji europejskiego sektora transportu i związanego z nią rozwoju zrównoważonej i inteligentnej mobilności. W pierwszej części artykułu omówiono unijne plany rozwoju infrastruktury transportowej państw członkowskich. Następnie opisano główne inicjatywy Unii Europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonego transportu. Przedstawiono strategiczne plany i inne inicjatywy aktualnie obowiązujące w tym zakresie w Polsce. Dokonana w artykule ocena unijnych planów transformacji europejskiego sektora transportowego potwierdziła potrzebę kontynuacji unijnych działań na rzecz wprowadzania modelu zrównoważonej i inteligentnej mobilności, szczególnie w kontekście planowanej dekarbonizacji transportu oraz wysiłków podejmowanych na rzecz osiągnięcia założonych przez Unię Europejską celów klimatycznych.

Słowa kluczowe: polityka transportowa, zrównoważony transport, europejski sektor transportu

Kody klasyfikacji JEL: R41, R48

1. Wprowadzenie

Transport jest jednym z podstawowych działów, który wnosi znaczący wkład w rozwój gospodarki Unii Europejskiej (UE), zatrudnienie i mobilność społeczeństwa [Motowidlak, 2018]. Regulacje prawne wprowadzane przez władze unijne powodują, że sektor transportu, zwłaszcza drogowego, podlega silnej transformacji. Stał on przed nowymi wyzwaniami spowodowanymi przewidywaną malejącą dostępnością zasobów (w tym ropy) i wpływem człowieka na środowisko. W oficjalnych dokumentach, publikowanych przez Komisję Europejską (KE) i inne unijne instytucje, regularnie pojawia się deklaracja transformacji europejskiego transportu w celu uczynienia go zrównoważonym i efektywnym [Kasztelan, 2022]. W założeniu sektor ten ma być bardziej ekologiczny i energooszczędny, nie ograniczając przy tym mobilności obywateli i przedsiębiorców. Władze UE deklarują dążenie do poprawy efektywności energetycznej pojazdów we wszystkich rodzajach transportu poprzez rozwój i wprowadzenie paliw i systemów napędowych zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju [Rozporządzenie 2023/1804/UE].

Jednak nowe, oszczędne pojazdy i ekologiczne paliwa prawdopodobnie nie wystarczą do osiągnięcia wymaganych redukcji emisji ani nie rozwiążą problemu zatorów w miastach. Dlatego pojawił się postulat, aby zwiększyć przewóz pasażerów komunikacją zbiorową, zaś w przypadku przewozu towarów na dalekie odległości upowszechnić rozwiązania multimodalne oparte na środkach transportu wodnego i kolejowego. Zresztą przy podróżach pasażerskich na dalekie odległości także zaproponowano multimodalność. Już w 2011 roku, w Białej Księdze transportu, pojawił się cel ustanowienia do 2020 r. ram europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności w zakresie transportu multimodalnego. Zapowiedziano optymalizację działania multimodalnych łańcuchów logistycznych, w tym poprzez powszechniejsze zastosowanie bardziej zasobooszczędnych środków w sytuacjach, gdy inne rozwiązania mogą być niewystarczające (np. transport dalekobieżny) [Komunikat COM/2011/0144/UE].

Celem artykułu jest scharakteryzowanie założeń polityki UE w zakresie planów transformacji europejskiego sektora transportu w kontekście „Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności” oraz przedstawienie podejmowanych na tym polu przez Polskę kroków dostosowujących jej system transportowy do nowych wyzwań.

Artykuł analizuje akty prawne i inne oficjalne dokumenty, które wskazują kierunki transformacji sektora transportu w UE i Polsce. Usystematyzowano informacje o aktualnych przepisach, inicjatywach oraz realizowanych strategiach rozwoju tego sektora. Zebrana literatura uwzględnia akty prawne i artykuły naukowe. Jej gromadzenie przeprowadzono w kilku etapach: wyszukiwanie po słowach kluczowych, wstępny przegląd, selekcja artykułów. Analizowane opracowania były indeksowane w bazach: Scopus, Web of Science oraz Google Scholar.

2. Rozwój unijnej infrastruktury transportowej

Transformacja europejskiego sektora transportu obejmuje między innymi infrastrukturę. W tym wypadku najważniejszą rolę odgrywa transeuropejska sieć transportowa (TEN-T). Pomysł powołania TEN-T do życia wynika ze zróżnicowania sieci transportowych państw członkowskich, które nie zawsze są kompatybilne. Dlatego od lat dziewięćdziesiątych XX w. trwały prace nad przygotowaniem priorytetów i ogólnych kierunków przewidywanych działań. W międzyczasie UE powiększała się o nowe państwa, w tym Polskę, i należało uwzględnić dodatkowo nierówny rozwój sieci transportowych między zachodnią a wschodnią częścią Unii.

Obecnie podstawowym aktem prawnym, który określa zasady wdrażania i rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 2024 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej [Rozporządzenie 2024/1679/UE], które uchyliło wcześniejsze Rozporządzenie z 2013 r. [Rozporządzenie 1315/2013/UE].

Transeuropejska sieć transportowa składa się w znacznym stopniu z infrastruktury już istniejącej w krajach członkowskich. Dlatego postanowiono określić jednakowe wymogi jej dotyczące. Założono tworzenie nowej infrastruktury transportowej, utrzymanie i modernizację tej już istniejącej oraz promowanie zasobooszczędnego korzystania z sieci. W założeniu sieć TEN-T powinna umożliwiać wykorzystanie zrównoważonych form transportu, zapewniać lepsze multimodalne i interoperacyjne¹ rozwiązania transportowe oraz większą intermodalną integrację całego łańcucha logistycznego, tworzyć arterie do płynnego przepływu pasażerów i towarów w całej Unii [Rozporządzenie 1315/2013/UE]. Rozwój transeuropejskiej sieci transportowej powinien przyczynić się do dalszego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności [Baran, Szostak, 2022].

Nowe rozporządzenie uchyliło poprzednie, gdyż KE zwróciła uwagę na kilka problemów z jego realizacją. Po pierwsze, dostrzeżono niewystarczające lub niekompletne normy infrastrukturalne TEN-T oraz brak integracji standardów dotyczących infrastruktury paliw alternatywnych w ramach TEN-T. Po drugie, wykryto wąskie gardła w zakresie przepustowości oraz niewystarczające połączenie sieci ze wszystkimi regionami. Po trzecie, niewystarczające okazało się bezpieczeństwo i niezawodność infrastruktury TEN-T. Po czwarte, instrumenty zarządzania były nieadekwatne w stosunku do nowych potrzeb. Komisja przedstawiła w związku z tym następujące cele [Rozporządzenie 2024/1679/UE]:

1. Zwiększenie ekologiczności transportu dzięki zapewnieniu odpowiedniej bazy infrastrukturalnej oraz umożliwienie zwiększenia aktywności transportowej dzięki wykorzystaniu bardziej zrównoważonych form transportu. W szczególności ma wzrosnąć udział kolei,

¹ Interoperacyjność oznacza zdolność infrastruktury, w tym infrastruktury cyfrowej w danym rodzaju lub segmencie transportu oraz między różnymi rodzajami transportu – również w świetle wszelkich warunków regulacyjnych, technicznych, administracyjnych i eksploatacyjnych – do umożliwiania bezpiecznych i nieprzerwanych przepływów ruchu i informacji, które spełniają wymagane osiągi dla tego rodzaju lub segmentu infrastruktury [Rozporządzenie 2024/1679/UE, s. 16].

- żegluga morskiej bliskiego zasięgu i żegluga śródlądowej w celu zapewnienia bardziej zrównoważonego składu rodzajów przewozów w systemie transportu.
2. Ułatwienie płynnego i efektywnego transportu, wspieranie multimodalności i interoperacyjności pomiędzy różnymi rodzajami transportu w ramach TEN-T oraz lepszą integrację węzłów miejskich z siecią.
 3. Zwiększenie odporności TEN-T na zmianę klimatu i inne zagrożenia naturalne lub katastrofy spowodowane przez człowieka.
 4. Zwiększenie efektywności narzędzi zarządzania TEN-T, usprawnienie instrumentów sprawozdawczości i monitorowania oraz przegląd projektu sieci TEN-T.

W rozporządzeniu przewidziano także tzw. projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które przyczyniają się do rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej poprzez tworzenie nowej lub modernizację istniejącej infrastruktury transportowej oraz poprzez środki służące promocji zasobooszczędnego korzystania z sieci. Zgodnie z planem sieć ma być ukończona w trzech etapach: tzw. sieć bazowa do 2030 r., rozszerzenie sieci bazowej (ten element nie występował we wcześniejszym rozporządzeniu) do 2040 r. oraz ukończenie tzw. sieci kompleksowej do 2050 r. Sieć bazowa i sieć rozszerzona są ustanawiane w oparciu o sieć kompleksową.

Sieć kompleksowa ma być ogólnoeuropejską siecią transportową zapewniającą dostępność i łączność wszystkich regionów w Unii oraz wzmacniającą spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną między nimi. Składa się ze wszystkich istniejących i planowanych infrastruktur transportowych transeuropejskiej sieci transportowej oraz środków wspierających efektywne i zrównoważone wykorzystywanie tej infrastruktury. Powinna być wyposażona w infrastrukturę paliw alternatywnych w takim stopniu, aby zapewniać skuteczne wsparcie w przechodzeniu do mobilności bezemisyjnej zgodnie z celami określonymi w unijnej „Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności” [Gradowski, 2021].

Sieć bazową tworzą najważniejsze węzły miejskie, porty morskie i lotnicze oraz przejścia graniczne. Węzły te są – o ile jest to możliwe – połączone z połączeniami multimodalnymi i ekologicznie zrównoważone. Oprócz sieci bazowej powstać ma rozszerzona sieć bazowa na podstawie odcinków priorytetowych sieci kompleksowej, które stanowią część europejskich korytarzy transportowych.

Sieci bazowa i rozszerzona bazowa obejmują strategicznie najważniejsze węzły i połączenia transeuropejskiej sieci transportowej. Powinny one stymulować rozwój całej sieci kompleksowej oraz umożliwiać koncentrowanie działań unijnych na tych elementach sieci TEN-T, które mają największą europejską wartość dodaną, w szczególności na odcinkach transgranicznych, brakujących połączeniach, połączeniach multimodalnych i najważniejszych wąskich gardłach. Wartość dodana zostanie osiągnięta poprzez przyczynianie się do realizacji celów ustanowionych w następujących czterech kategoriach: zrównoważoności, spójności, efektywności, zwiększeniu korzyści dla użytkowników [Wojtaszek, 2023].

Najważniejsze osie transportowe połączono w dziewięć europejskich korytarzy transportowych [Bartosiewicz, Szterlik, 2020]:

- a) atlantycki,
- b) Morze Bałtyckie–Morze Czarne–Morze Egejskie,
- c) Morze Bałtyckie–Morze Adriatyckie,
- d) śródziemnomorski,
- e) Morze Północne–Ren–Morze Śródziemne,
- f) Morze Północne–Morze Bałtyckie,
- g) Ren–Dunaj,
- h) Skandynawia–Morze Śródziemne,
- i) Bałkany Zachodnie – wschodnia część Morza Śródziemnego.

Założono osiągnięcie wyższych prędkości pociągów pasażerskich i towarowych, bardziej wydajne operacje transgraniczne, wdrożenie w całej sieci TEN-T infrastruktury ładowania i tankowania alternatywnych paliw transportowych, zwiększenie liczby węzłów przeładunkowych i multimodalnych terminali pasażerskich w miastach oraz połączenie dużych portów lotniczych z koleją (w miarę możliwości, z koleją dużych prędkości).

Podstawą TEN-T na lądzie mają być szlaki kolejowe i to pomimo tego, że transport drogowy w Unii stanowi trzy czwarte całego lądowego transportu towarowego oraz około 90% całego lądowego przewozu osób [Sprawozdanie COM/2014/0222/UE]. Pasażerskie przewozy kolejowe mają przyczynić się do obniżenia emisyjności transportu. Uznano, że nie ma potrzeby rozwijania sieci kolei dużych prędkości łączącej stolicę Europy i jej główne miasta. W zamian zaproponowano, aby linie pasażerskie o minimalnej prędkości wynoszącej 160 km/h stały się uzupełnieniem istniejących sieci dużych prędkości. Drogi zakwalifikowane do sieci TEN-T muszą też spełniać określone wymogi. Przykładowo, dla sieci bazowej i rozszerzonej sieci bazowej drogi mają posiadać oddzielone od siebie jezdnie dla obu kierunków ruchu i nie mogą krzyżować się na jednym poziomie z żadną drogą, torami kolejowymi lub tramwajowymi, drogą rowerową ani ścieżką dla pieszych [Rozporządzenie 2024/1679/UE, art. 31].

Częścią sieci TEN-T są też multimodalne terminale towarowe, które także muszą spełnić odgórne wymogi. Muszą one m.in. posiadać odpowiednie wyposażenie jak dźwigi, przenośniki lub inne urządzenia przeładunkowe oraz infrastrukturę paliw alternatywnych [Rozporządzenie 2024/1679/UE, art. 37]. Muszą również być połączone z co najmniej dwoma rodzajami transportu dostępnymi na danym obszarze, zaś do końca 2030 r. posiadać na wyposażeniu, wewnątrz terminalu lub w odległości do 3 km od niego, co najmniej jedną stację ładowania dla elektrycznych pojazdów ciężkich. Do końca 2040 r. przewidziano rozwój co najmniej jednego multimodalnego terminalu towarowego, jeżeli taki terminal jeszcze nie istnieje, zapewniającego wystarczającą zdolność przeładunkową w obrębie węzła miejskiego lub w jego sąsiedztwie.

Kolejnym ważnym elementem TEN-T są wspomniane powyżej węzły miejskie, ponieważ to w nich zwykle rozpoczyna się i kończy podróż osób i przewóz towarów oraz w nich zlokalizowane są punkty transferu w obrębie poszczególnych rodzajów transportu lub pomiędzy nimi. Do końca 2027 r. przyjęty powinien zostać plan zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP) dla każdego utworzonego węzła miejskiego [Sydorów, 2023]. Na SUMP składają się

m.in. integracja różnych rodzajów transportu i przejście na zrównoważoną mobilność, promowanie efektywnej mobilności bezemisyjnej i niskoemisyjnej, zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i zanieczyszczenia hałasem. Plan ten ma ułatwiać ludziom i firmom dostęp do funkcjonalnego obszaru miejskiego i dostarczania tam towarów, w tym do stref dojazdu w obszarze miejskim lub w jego pobliżu i poruszania się w jego obrębie. Z kolei do końca 2030 r. nastąpić powinien rozwój multimodalnych pasażerskich węzłów przesiadkowych w celu ułatwienia połączeń „pierwszej mili” i „ostatniej mili”. Węzły powinny być wyposażone w co najmniej jedną stację ładowania przeznaczoną do obsługi autobusów i autokarów [Fojud, Fojud, 2020].

3. Unijne inicjatywy na rzecz zrównoważonego transportu

W „Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności” [Komunikat COM/2020/789/UE, s. 2] mobilność ma być dostępna i przystępna cenowo dla wszystkich i zapewnić dobre połączenia z regionami wiejskimi i oddalonymi od dużych centrów miejskich. Z myślą o tym sformułowano dziesięć inicjatyw przewodnich.

Inicjatywa nr 1 dotyczy upowszechnienia pojazdów na bezemisyjne paliwa odnawialne i niskoemisyjne oraz związanej z nimi infrastruktury. **Inicjatywę nr 2** poświęcono bezemisyjnym lotniskom i portom. **Inicjatywa nr 3** poświęcona jest zrównoważonej mobilności w miastach i między nimi. Zgodnie z zapisami tej Inicjatywy wszystkie duże i średnie miasta będące węzłami miejskimi w sieci TEN-T powinny wdrożyć do 2030 r. swoje własne plany zrównoważonej mobilności miejskiej obejmujące m.in. bezemisyjność i zmniejszenie do zera liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych. Założono rozbudowę istniejącej infrastruktury rowerowej. Za konieczne uznano „opracowanie jaśniejszych wytycznych dotyczących zarządzania mobilnością na szczeblu lokalnym i regionalnym, w tym lepszego miejskiego planowania przestrzennego oraz połączeń z obszarami wiejskimi i podmiejskimi” [Komunikat COM/2020/789/UE, pkt. 37]. Zrównoważonego charakteru miałyby nabrać też przewóz osób na żądanie (taksówki i prywatne samochody do wynajęcia).

Inicjatywa przewodnia nr 4 została poświęcona ekologizacji transportu towarowego. W jej ramach założono zwiększenie roli kolei i śródlądowych dróg wodnych. Uznano, że przewozy kolejowe wymagają zwiększenia zdolności przepustowej, wzmocnienia koordynacji transgranicznej, współpracy między zarządcami infrastruktury kolejowej, lepszego ogólnego zarządzania siecią kolejową i wdrożenia nowych technologii. Komisja zapowiedziała przedstawienie wniosku dotyczącego ulepszenia zasad dotyczących alokacji zdolności przepustowej kolei. Zapowiedziano zachęty dla użytkowników transportu do dokonywania bardziej zrównoważonych wyborów, a mianowicie ustalenie opłat za emisję gazów cieplarnianych, opodatkowanie i opłaty infrastrukturalne oraz lepsze informowanie użytkowników. Założono ponadto ograniczenie pustych i zbędnych przejazdów na obszarach miejskich.

Częścią tego procesu ma się stać multimodalna logistyka obejmująca również mobilność miejską. W związku z tym założono ograniczenie pustych i zbędnych przejazdów, aby osią-

gnąć cele zrównoważonego rozwoju. Jednak towary dostarczone do aglomeracji muszą trafić do docelowych odbiorców. KE chce ograniczenia dostaw indywidualnych do jak najkrótszego odcinka. Taki transport mógłby być prowadzony za pomocą niskoemisyjnych miejskich samochodów dostawczych. Wspomagać go mają inteligentne systemy transportu. Do tego większość tego transportu miałaby odbywać się nocą, gdyż zastosowanie technologii hybrydowych czy elektrycznych nie zakłócałoby spokoju mieszkańców w godzinach nocnych.

Jednym z filarów „Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności” uczyniono inteligentne systemy transportowe (ITS) wykorzystujące rozwiązania cyfrowe. Opisano to w **Inicjatywie przewodniej nr 6**. Wiąże się z nią **inicjatywa siódma** – poświęcona nowym technologiom i wykorzystaniu sztucznej inteligencji. **Inicjatywa nr 8** dotyczy wzmocnienia jednolitego europejskiego rynku transportowego. W jej przypadku KE zapowiedziała wprowadzenie instrumentów regulacyjnych i finansowych wspierających strategiczne łańcuchy wartości m.in. baterii, surowców, wodoru oraz paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w celu uniezależnienia Europy od zewnętrznych dostawców strategicznych surowców. **Inicjatywę przewodnią nr 9** poświęcono uczciwej i sprawiedliwej mobilności dla wszystkich. Ma być ona łatwo dostępna, przystępna cenowo i sprawiedliwa (np. przez ochronę praw pasażerów). **Inicjatywa nr 10** dotyczy poprawy bezpieczeństwa i ochrony transportu. Wszystkie Inicjatywy przewodnie razem tworzą kompletną i wielokierunkową strategię transformacji europejskiego transportu.

Przygotowano też plan działania, który miał być podstawą prac w kolejnych latach, z następującymi celami [Komunikat COM/2020/789/UE]:

1. Do 2030 r.:
 - po europejskich drogach będzie jeździć co najmniej 30 mln bezemisyjnych samochodów osobowych i 80 tys. bezemisyjnych samochodów ciężarowych;
 - 100 europejskich miast będzie neutralnych dla klimatu;
 - dwukrotnie zwiększy się ruch kolei dużych prędkości;
 - regularny transport zbiorowy do 500 km powinien być neutralny pod względem emisji dwutlenku węgla w obrębie UE;
 - wdrożenie na szeroką skalę zautomatyzowanej mobilności;
 - przygotowanie bezemisyjnych statków do wprowadzenia na rynek;
 - kolejowy ruch towarowy wzrośnie o 50%;
 - intermodalny transport kolejowy i wodny w UE będzie mógł konkurować na równych prawach z transportem wyłącznie drogowym.
2. Do 2035 r.:
 - przygotowanie bezemisyjnych dużych statków powietrznych do wprowadzenia na rynek.
3. Do 2050 r.:
 - niemal wszystkie samochody osobowe, samochody dostawcze, autobusy oraz nowe pojazdy ciężkie będą bezemisyjne;
 - wszystkie zewnętrzne koszty transportu w obrębie UE będą pokrywane przez użytkowników transportu;

- dwukrotnie zwiększyć się kolejowy ruch towarowy;
- trzykrotnie zwiększyć się ruch kolei dużych prędkości;
- multimodalna transeuropejska sieć transportowa wyposażona na potrzeby zrównoważonego i inteligentnego transportu zapewniającego szybkie połączenia będzie działać w ramach sieci kompleksowej.

Powyższe cele wpisują się w założenia ogłoszonego rok wcześniej Europejskiego Zielonego Ładu [Komunikaty COM/2020/21/UE, COM/2019/640/UE]. Zaplanowana tam transformacja ma obejmować praktycznie każdy sektor gospodarki, zmienić podejście społeczeństwa do konsumpcji energii oraz przystosować państwa UE do zmian klimatu. Obejmuje wprowadzenie nowych przepisów prawa klimatycznego, przestawienie rolnictwa na model zrównoważony, nową strategię przemysłową, rozwój i upowszechnianie czystszych źródeł energii i inne inicjatywy. Siłą rzeczy wymaga to działań całłościowych i międzysektorowych [Komunikat COM/2021/550/UE; Borkowski, 2021; Kasztelan, 2022].

„Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności” sama w sobie nie wprowadza rewolucyjnych zmian we wcześniejszej polityce UE. Pewne cele eksponuje bardziej, jak np. pragnienie szerszego upowszechnienia transportu zbiorowego. Inne doprecyzowuje względem Europejskiego Zielonego Ładu lub czyni bardziej ambitnymi. KE starała się też wyciągnąć wnioski z konsekwencji pandemii COVID-19, która bardzo zaburzyła łańcuchy dostaw. Dużo uwagi poświęcono transformacji cyfrowej sektora transportu. KE ma świadomość, że będą to procesy bardzo kosztowne, wymagające inwestycji podmiotów publicznych i prywatnych. W dokumencie wielokrotnie podkreśla się chęć podtrzymania zmian w kierunku zrównoważonego systemu transportu opartego na najnowszych osiągnięciach technologicznych. Zdaniem Komisji „Poprzez wykorzystanie najnowszych badań naukowych, innowacji i przedsiębiorczości transport powinien odzwierciedlać europejską pomysłowość i pracowitość oraz być czynnikiem napędzającym dwutorową [ekologiczną i cyfrową] transformację” [Komunikat COM/2020/789, s. 29].

Strategia zakłada bardzo ambitne cele, takie jak niemal całkowita dekarbonizacja transportu do 2050 r., co budzi obawy o realność ich osiągnięcia w założonych terminach, zwłaszcza w kontekście różnic rozwojowych i infrastrukturalnych między państwami członkowskimi UE. Wymaga bowiem dużych inwestycji publicznych i prywatnych. Istnieje ryzyko pogłębienia się obecnych dysproporcji, jeśli wsparcie finansowe i inwestycje nie będą odpowiednio zrównoważone. Wśród wyzwań należy wymienić zapewnienie, by przyszła ekologiczna mobilność była rzeczywiście dostępna i przystępna cenowo dla wszystkich grup społecznych oraz nie prowadziła do wykluczenia transportowego, czy to żadnej ze wspomnianych grup, czy też regionu. Nie wolno też zapominać o ryzyku pogorszenia konkurencyjności i możliwej utracie miejsc pracy np. w przemyśle motoryzacyjnym.

4. Wpływ inicjatyw unijnych na polską politykę transportową

Polska, jako państwo członkowskie UE, zobowiązana jest do wprowadzania regulacji przyjętych na poziomie unijnym. Plany transformacji polskiego transportu znaleźć można w „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.” (SRT2030) ogłoszonej przez Radę Ministrów w 2019 roku [Ministerstwo Infrastruktury, 2019]. Dokument ten zastąpił dotychczasową „Strategię Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)”, przyjętą przez Radę Ministrów w 2013 r., oraz strategię ponadregionalną „Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku”, przyjętą przez rząd w 2008 r.

SRT2030 wskazuje między innymi, że w dużych ośrodkach miejskich coraz częstszym staje się suburbanizacja spowodowana wyludnianiem się centrum i rozwojem strefy podmiejskiej. Mieszkańcy przemieszczają się między tymi obszarami, pokonując drogę dom-praca lub praca-dom. Generuje to problemy transportowe wywołane zwiększonym ruchem pojazdów, które stanowią jedną z barier rozwojowych. Jako powód wymienia się nieoptymalne zintegrowanie przestrzenne i funkcjonalne oferty transportu publicznego. W związku z tym w dokumencie zapowiedziano zorganizowanie zrównoważonego systemu transportowego w polskich miastach poprzez:

- a) zwiększanie efektywności transportu pasażerów i ładunków w mieście,
- b) zapewnienie wszystkim mieszkańcom dostępności do miejsc pracy i usług,
- c) zapewnienie komfortu i bezpieczeństwa transportu miejskiego,
- d) podnoszenie atrakcyjności i jakości środowiska miejskiego,
- e) redukcja zanieczyszczenia środowiska, efektu cieplarnianego oraz poziomu konsumpcji energii przez transport pasażerów i ładunków w mieście.

Celem głównym SRT2030 pozostaje jednak „zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego, innowacyjnego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym” [Ministerstwo Infrastruktury, 2019, s. 67]. Nawiązuje on do celu wyznaczonego dla obszaru „Transport” w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” (SOR) z 2017 r. [Ministerstwo Rozwoju, 2017]. Rozwój transportu został tam uznany za istotny element gospodarki, który bezpośrednio wpływa na wzrost dochodów mieszkańców Polski. Poza tym dobrze działający transport zwiększa spójność w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Cel główny SRT2030 doprecyzowują tzw. kierunki interwencji:

- a) budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce;
- b) poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym;
- c) zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności;
- d) poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu oraz przewożonych towarów;
- e) ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko;

- f) poprawa efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsięwzięcia transportowe.

Powyższe kierunki wzajemnie się przenikają i krzyżują. Odnoszą się do poszczególnych sektorów transportu i wyznaczają główne założenia nawiązujące do zmian systemowych (integracja, innowacyjność, ład przestrzenny, minimalizacja skutków środowiskowych itd.). Realizacja SRT2030 założyła stworzenie na niższych szczeblach administracyjnych szczegółowych programów wdrożeniowych.

W pierwszej kolejności planowane wysiłki inwestycyjne postanowiono skoncentrować na nadrobieniu zaległości infrastrukturalnych dotyczących dostępności dróg, kolei, lotnisk, śródlądowych dróg wodnych, portów morskich i śródlądowych i na zorganizowaniu podstawowej infrastruktury zintegrowanego systemu transportowego. W Polsce wciąż występują obszary bez dogodnego dojazdu do dużych miast oferujących możliwości dostępne tylko tam, jak np. wysokiej jakości usługi publiczne. Powstające w ten sposób bariery rozwoju przedsiębiorczości oraz mobilności na rynku pracy prowadzą do powstania obszarów wykluczenia społecznego, które w sytuacji dobrej dostępności transportowej mogłyby zostać zaktywizowane.

W ramach zapowiadzianych działań znalazło się miejsce dla transportu multimodalnego, w szczególności w ramach transportu publicznego i logistyki miejskiej. Zapewne jako odpowiedź na unijny pomysł, zapowiedziano możliwość połączenia na jednym bilecie co najmniej dwóch odrębnych form transportu pasażerskiego. Plany zrównoważonego rozwoju transportu w miastach zakładają integrację różnych gałęzi transportu, również pod względem infrastrukturalnym. Wspólne węzły przesiadkowe czy wdrażanie w miastach modeli mobilności współdzielonej mają poprawić efektywność transportu miejskiego. W miastach, w których jest to możliwe, szersze zastosowanie powinien mieć transport szynowy. Promowane będzie wykorzystanie pojazdów zeroemisyjnych w połączeniach ostatniej mili w miastach [Kozłak, 2020].

Rząd zapowiedział, że zwiększenie dostępności transportowej będzie odbywało się etapami aż do 2030 roku. W dokumencie zawarto konkretne projekty w celu stworzenia spójnej sieci autostrad, dróg ekspresowych i linii kolejowych o wysokim standardzie, rozwiniętej sieci lotnisk, portów morskich i żeglugi śródlądowej oraz systemów transportu publicznego. Ważnym aspektem planowanej transformacji ma być wykorzystanie nowoczesnych technologii usprawniających funkcjonowanie transportu oraz poprawiających bezpieczeństwo użytkowników infrastruktury i uczestników ruchu. Zapowiedziano także plan rozbudowy systemów ładowania i tankowania pojazdów o napędzie alternatywnym oraz powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z aglomeracjami, głównymi miastami oraz ich obszarami funkcjonalnymi z wykorzystaniem transportu drogowego.

Z kolei w przypadku transportu miejskiego do 2030 roku miały zostać podjęte działania zmierzające m.in. do [Ministerstwo Infrastruktury, 2019]:

- a) budowy opartych o kolej zintegrowanych systemów transportowych,
- b) tworzenia w centrach miast stref uspokojonego ruchu, z ograniczoną dostępnością dla samochodów osobowych i ciężarowych,
- c) zrównoważonej polityki parkingowej m.in. stref ograniczonej emisji transportu,

- d) budowy systemów ładowania i tankowania pojazdów niskoemisyjnych,
- e) rozwoju szynowych pasażerskich przewozów aglomeracyjnych (regionalnych).

W ramach transformacji sektora transportu na bardziej zrównoważony wariant polski rząd skupił swoją uwagę na transporcie intermodalnym. W ten sposób rząd chce wykorzystać proekologiczny charakter transportu intermodalnego, odciążyć infrastrukturę drogową i obniżyć koszty transportu, a także wykorzystać obserwowany dynamiczny wzrost tego rodzaju transportu.

Dodatkowo, wspomniana wcześniej „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym w perspektywie roku 2030. Zakłada wykorzystanie potencjału regionów, inwestycje, innowacje, rozwój, eksport oraz wytwarzanie wysoko przetworzonych produktów. Dokument opisujący SOR podzielono na następujące obszary: kapitał ludzki i społeczny, cyfryzacja, transport, energia, środowisko, bezpieczeństwo narodowe. Wprowadził on szereg inicjatyw, łącznie z ponad 180 projektami strategicznymi i flagowymi, które służą realizacji celów strategicznych. Ustalono również system koordynacji i realizacji.

Warto również wymienić jeszcze kilka inicjatyw opracowanych z myślą o transformacji polskiego sektora transportu. Jedną z nich jest „Krajowy Program Kolejowy do 2030 roku”, który w 2023 roku został zaktualizowany uchwałą nr 218/2023 Rady Ministrów. Program koncentruje się na modernizacji i rozbudowie infrastruktury kolejowej, zwiększeniu przepustowości linii, poprawie bezpieczeństwa i komfortu podróży. Funkcjonują także programy dopłat do zakupu pojazdów elektrycznych. Na poziomie ogólnokrajowym warto wymienić program „NaszEauto” (uruchomiony w I kwartale 2025 r.), a skierowany jest do osób fizycznych i jednoosobowych działalności gospodarczych. Oferuje dofinansowanie zakupu lub leasingu nowych samochodów elektrycznych kategorii M1 (samochody osobowe) do kwoty 40 tys. zł. Budżet programu wynosi 1,6 mld zł. Ponadto w II/III kwartale 2025 r. ma zostać uruchomiony program „Wsparcie zakupu lub leasingu pojazdów zeroemisyjnych kategorii N2 i N3”, skierowany do przedsiębiorstw, z budżetem 2 mld zł. Jego celem jest sfinansowanie inwestycji obejmujących zakup lub leasing fabrycznie nowych pojazdów zeroemisyjnych kategorii N2 (pojazdy o maksymalnej masie całkowitej między 3,5 a 12 t) lub N3 (pojazdy o maksymalnej masie całkowitej powyżej 12 t). Funkcjonują także programy regionalne, jak np. „EkoAuto – Łódzki Rozwój Elektromobilności”, który oferuje dofinansowanie na zakup nowych pojazdów elektrycznych jednostkom samorządu terytorialnego z terenu województwa łódzkiego.

5. Podsumowanie

Polityka transportowa należy do obszarów wspólnej polityki UE od ponad 30 lat. Oprócz otwarcia rynków transportowych na konkurencję i tworzenia sieci transeuropejskich, w poczynaniach UE związanych z polityką transportową coraz ważniejszy stawał się będzie model zrównoważonej i inteligentnej mobilności, zwłaszcza w kontekście ciągłego wzrostu emisji

gazów cieplarnianych w tym sektorze, niosącego ryzyko podważenia wysiłków UE podejmowanych na rzecz osiągnięcia jej celów klimatycznych. Jednocześnie konsekwencje wprowadzanych zmian obserwowane są w państwach członkowskich, w tym w Polsce. Na szczeblu państwowym wprowadzane są nowe przepisy, a już istniejące zmieniane tak, aby dostosować je do przekazanych wytycznych. W drugą stronę przekazywane są z kolei sprawozdania z realizacji celów założonych dla poszczególnych etapów. Podobnie dzieje się w zakresie unijnej polityki transportowej oraz dążenia przez UE i kraje członkowskie do realizacji założeń „Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności”. O ile jednak unijna polityka na rzecz zrównoważonego transportu jest jak najbardziej pożądana, o tyle we wprowadzających jej założenia państwach członkowskich, w tym w Polsce, wiązać się będzie ona z licznymi efektami społeczno-ekonomicznymi o dwojakim charakterze. Część z nich, jak np. niższe emisje gazów cieplarnianych czy mniejsze natężenie ruchu w ośrodkach miejskich, będzie miała charakter korzystny. Część działań na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności może jednak wywołać negatywne skutki w postaci chociażby wysokich nakładów ponoszonych na rozwój infrastruktury transportowej czy też ograniczania motoryzacji indywidualnej. Jak się zatem wydaje, w najbliższym czasie kluczowego znaczenia nabierze umiejętne wdrażane przez kraje członkowskie proponowanych przez UE zmian.

Bibliografia

Dokumenty prawne

1. „Biała Księga”: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu COM/2011/0144 końcowy.
2. „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM/2021/550 końcowy.
3. Europejski Zielony Ład, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM/2019/640 końcowy.
4. Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy. Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM/2020/21 końcowy.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1315/2013 w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1804 w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylenia dyrektywy 2014/94/UE.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1679 w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.
8. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego, COM/2014/0222 końcowy.

9. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Projekt z 14.02.2017 r. (2017), Ministerstwo Rozwoju.
10. Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM/2020/789 końcowy.
11. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. Projekt z 12.03.2019 r. (2019), Ministerstwo Infrastruktury.
12. Uchwała nr 218/2023 Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2030 roku (z perspektywą do roku 2032).

Wydawnictwa zwarte

1. Baran, B., Szostak, E. (2022). *Proces konwergencji w zakresie emisyjności i odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej*. W: *Procesy konwergencji i dywergencji w Europie. Monografia jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Borowcowi* (s. 163–183), E. Pancer-Cybulska, B. Baran, E. Szostak (red.). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
2. Bartosiewicz, A., Sztetlik, P. (2020). *Poland on the New Silk Road. Current State and Perspectives*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Artykuły prasowe i okolicznościowe

1. Borkowski, P. (2021). Europejski Zielony Ład jako narzędzie modernizacji i legitymizacji projektu europejskiego, *Sprawy Międzynarodowe*, 74, s. 17–45.
2. Dyr, T. (2011). Europejska polityka transportowa na pierwszą połowę XXI wieku, *Autobusy*, 12, s. 20–29.
3. Fojud, M., Fojud, A. (2020). Rola węzła multimodalnego w kształtowaniu zrównoważonej mobilności i jakości życia w mieście średniej wielkości – studium przypadku Nysy, *Problemy Kolejnictwa*, 186, s. 29–42.
4. Gradowski, P. (2021). Wypełnienie wymagań interoperacyjności sieci kompleksowych, *Zeszyty Naukowo-Techniczne SliTK w Krakowie*, 2, s. 159–172.
5. Kasztelan, A. (2022). Europejski Zielony Ład – wnioski dla Polski. Przegląd literatury, *Facta Simonidis*, 15, s. 203–221.
6. Koźlak, A. (2020). Mobility-as-a Service jako postęp w integracji transportu, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 23, s. 7–17.
7. Motowidlak, U. (2019). Koncepcja public governance w polityce Unii Europejskiej na rzecz rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, 166, s. 91–104.
8. Sydorów, M. (2023). Wyzwania zrównoważonej mobilności miejskiej na tle polityki miejskiej Unii Europejskiej: wybrane przykłady, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 26(1), s. 9–21.
9. Wojtaszek, A. (2023). Inicjatywy transportowe Trójmorza i ich znaczenie dla Europy Środkowej i Unii Europejskiej, *Polityka i Społeczeństwo*, 3, s. 259–275.

European Union Policy and Plans for the Transformation of the European Transport Sector: Polish Perspective

Abstract

The article presents current European Union policies on transforming the European transport sector and developing sustainable and intelligent mobility. The first part of the article discusses the EU plans for developing the member states' transport infrastructure. Then, it describes the European Union primary initiatives for sustainable transport development. It also presents strategic plans and other initiatives currently in force in Poland in this area. The assessment made in the article of the EU plans to transform the European transport sector confirms the need to continue the EU efforts to introduce a model of sustainable and intelligent mobility, especially with regard to the planned decarbonisation of transport and efforts to achieve the climate goals set by the European Union.

Keywords: transport policy, sustainable transport, European transport sector
