

Jaka przyszłość polityki transportowej UE?



MAGDA KOPCZYŃSKA

Dyrektor Generalna ds. Mobilności i Transportu (MOVE)
Komisji Europejskiej

W czerwcu 2024 roku odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego, a pięć miesięcy później pracę rozpocznie nowe Kolegium Komisarzy Unii Europejskiej. Jeden lub jedna z nich będzie odpowiadać za politykę transportową, obejmującą m.in. bezpieczeństwo środków transportu oraz ich wpływ na klimat i środowisko czy konkurencyjność europejskich firm transportowych. Kręgi związane z sektorem, kraje europejskie, a także sama Komisja Europejska zaczynają dyskutować nad tym, jakie powinny być priorytety dla UE na kolejne pięć lat, w tym także w obszarze transportu. Co w ostatnich latach zmieniło się w Europie w tej mierze? Jakie są najważniejsze wyzwania? Które z inicjatyw już zostały podjęte, a które czekają na realizację? Jak będzie wyglądała przyszła polityka transportowa UE?

COVID-19 i wojna w Ukrainie – jak wpłynęły na transport?

Podobnie jak cała gospodarka europejska, transport doświadczył nagłego zahamowania po wybuchu pandemii. W 2020 roku ruch lotniczy w UE spadł o 73% w porównaniu do roku 2019 – wróciliśmy tym samym do poziomu z połowy lat 80. XX w. Było o ok. 60-90% mniej pasażerów na statkach, 60-80% mniej rezerwacji turystycznych, a także 70-90% mniej pasażerów kolei w ruchu międzynarodowym. Szereg państw UE wprowadziło wewnętrzne kontrole na granicach objętych strefą Schengen, co natychmiast przełożyło się na utrudnienia w zakresie płynności ruchu transportowego. W styczniu 2021 roku wiele krajów nadal wymagało testowania pracowników transportu, których mobilność jest niezbędna dla funkcjonowania lotnictwa, marynarki handlowej czy transportu lądowego. To był kryzys, jakiego jeszcze w historii transportu UE nie było.

Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku jeszcze bardziej podkreśliła rolę transportu, który z jednej strony dostarcza Ukrainie niezbędną do walki broń i towary codziennego użycia, z drugiej zaś pomaga ukraińskiej gospodarce przetrwać, umożliwiając eksport nie tylko

do krajów Unii Europejskiej, ale także poza nią. Kiedy porty Morza Czarnego zostały odcięte, Unia, wspólnie z Ukrainą, uruchomiła korytarze solidarnościowe, którymi ukraińskie zboże mogło dotrzeć do potrzebujących państw w Afryce i Azji. W rekordowym czasie kilku miesięcy udało się stworzyć zupełnie nowe szlaki, które dla Ukrainy są ważnym elementem trwałego łączenia jej systemu transportowego z europejskimi sieciami.

Ważna lekcja

Odpowiadając na te dwa kryzysy, nauczyliśmy się szybko podejmować decyzje. Znaczna część pomocy dla sektora transportowego w czasie pandemii wymagała zmian w prawie europejskim. Dzięki współpracy Parlamentu Europejskiego i Rady UE można było je przeprowadzić w rekordowo krótkim czasie. To doświadczenie było bardzo cenne również w kontekście odpowiedzi na kryzys energetyczny i przyjmowanie kolejnych pakietów sankcji przeciwko Rosji i Białorusi. Uświadomiliśmy też sobie, jak istotny jest przepływ informacji. Wiele krajowych obostrzeń dotyczących transportu wprowadzono bez uprzednich konsultacji z sektorem transportowym lub państwami sąsiednimi. Prowadziło to do niepotrzebnych utrudnień w świadczeniu usług przewozowych i – z perspektywy czasu – pogłębiało negatywny wpływ na gospodarkę. Po trzecie, przekonaliśmy się, że w sytuacji kryzysowej może pojawić się pokusa, by na chwilę zapomnieć o jednolitym rynku i skupić się na poprawie sytuacji poszczególnych krajów. Było to widoczne zarówno w niekiedy zbyt szczodrej pomocy państwa, jak i w postulatach zawieszenia stosowania niektórych przepisów¹.

Najważniejszą lekcją było jednak to, że transport jest sektorem krytycznym, mającym podstawowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Bez jego sprawnego działania, skutki pandemii byłyby o wiele poważniejsze. Również odpowiedź UE na rosyjską agresję – od pomocy osobom opuszczającym Ukrainę, po dostawy broni – nie byłaby tak skuteczna.

“ **Transport jest sektorem krytycznym, mającym podstawowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Bez jego sprawnego działania, skutki pandemii byłyby o wiele poważniejsza, a odpowiedź UE na rosyjską agresję – mniej skuteczna.**

¹ Komisja zaproponowała m.in. umożliwienie państwom członkowskim zawieszenia poboru opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej czy niektórych przepisów dotyczących czasu pracy kierowców samochodów ciężarowych. Więcej informacji:

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/transportation-during-pandemic_en [dostęp online].

„Zielony” transport – czyli jaki?

W grudniu 2020 roku Komisja Europejska przyjęła dokument: „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”², który nakreśla wizję transportu i mobilności, odpowiadające na potrzeby obywateli UE: od wyjazdów na wakacje, po prawidłowe funkcjonowanie globalnych łańcuchów dostaw towarów do naszych sklepów. Swobodny przepływ osób i towarów przez wewnętrzne granice Unii Europejskiej jest podstawową wolnością UE i jej jednolitego rynku. Sektor transportu odpowiada za 5% europejskiego PKB, zatrudnionych w nim jest około 10 mln osób, a jego transformacja wiąże się bezpośrednio z rozwojem konkurencyjności firm transportowych. Strategii towarzyszyły 82 konkretne inicjatywy, stanowiące podstawę transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz zwiększenia odporności unijnego systemu transportu na przyszłe kryzysy. Jak wskazano w Europejskim Zielonym Ładzie, dzięki inteligentnemu, konkurencyjnemu, bezpiecznemu, dostępnemu i przystępnemu cenowo systemowi transportu emisje mają zmniejszyć się o 90% do 2050 r.

Przykłady inicjatyw zaplanowanych w strategii (i w sporej liczbie już uzgodnionych i wprowadzanych w życie) to:

- upowszechnienie bezemisyjnych pojazdów, statków i samolotów, odnawialnych źródeł energii, paliw niskoemisyjnych i powiązanej infrastruktury poprzez zainstalowanie trzech mln publicznych punktów ładowania do 2030 r.,
- tworzenie zeroemisyjnych lotnisk i portów poprzez nowe inicjatywy promujące zrównoważone paliwa lotnicze i morskie,
- działania na rzecz zdrowszego i bardziej zrównoważonego transportu międzymiastowego i miejskiego poprzez podwojenie ekspresowych przewozów kolejowych i rozwój dodatkowej infrastruktury rowerowej w ciągu najbliższych 10 lat,
- wspieranie ekologicznego transportu towarowego poprzez podwojenie kolejowego ruchu towarowego do 2050 r.

“ Sektor transportu odpowiada za 5% europejskiego PKB, zatrudnia około 10 mln osób, a jego transformacja wiąże się bezpośrednio z rozwojem konkurencyjności firm transportowych.

² Komisja Europejska, *Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości*, Bruksela 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789> [dostęp online].

Firmy sektora transportowego należą do najbardziej innowacyjnych – takie są oczekiwania użytkowników transportu oraz wymogi konkurowania z firmami z krajów spoza UE. Ponadto innowacje i cyfryzacja będą kształtować sposób przemieszczania się pasażerów i towarów w przyszłości, dlatego strategia przewiduje:

- urzeczywistnienie multimodalnego, opartego na sieci i zautomatyzowanego transportu – na przykład poprzez umożliwienie pasażerom zakupu biletów na podróże multimodalne i zapewnienie możliwości płynnej zmiany rodzajów transportu w przewozie towarów,
- pobudzanie innowacji oraz wykorzystywania danych i sztucznej inteligencji na rzecz bardziej inteligentnego transportu – na przykład poprzez wspieranie użycia dronów i bezałogowych statków powietrznych oraz dalsze działania na rzecz stworzenia wspólnej, europejskiej przestrzeni danych dotyczących mobilności.

Transport był jednym z sektorów najbardziej dotkniętych pandemią COVID-19, a wiele przedsiębiorstw w tym sektorze doświadcza ogromnych trudności operacyjnych i finansowych także w wyniku skutków rosyjskiej agresji na Ukrainę. Wysokie koszty uzyskania kredytu, wynikające z wysokiej inflacji, są tutaj ogromnym problemem. Biorąc to pod uwagę, Komisja Europejska zobowiązała się do:

- wzmocnienia jednolitego rynku – na przykład poprzez intensyfikację wysiłków na rzecz ukończenia transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) do 2030 r. oraz wspieranie sektora transportu w skutecznej odbudowie dzięki zwiększonym inwestycjom, zarówno publicznym, jak i prywatnym, w modernizację flot we wszystkich rodzajach transportu,
- urzeczywistnienia sprawiedliwego transportu dostępnego dla wszystkich – na przykład przez zapewnienie transportu przystępnego cenowo i dostępnego we wszystkich regionach, dla wszystkich pasażerów, w tym pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się, jak również zwiększenie atrakcyjności tego sektora dla pracowników,
- zwiększenia bezpieczeństwa i ochrony wszystkich rodzajów transportu, w tym poprzez zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych niemal do zera do 2050 r.

Strategia z grudnia 2020 roku dobrze wpisała się w rozwiązania przedstawione w ramach „Gotowi na 55”³ (*FitFor55*) – pakietu propozycji obejmujących wszystkie obszary gospodarki, które powinny umożliwić realizację celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 roku. Niezbędne jest jednak, aby nie zapominać o kosztach tej zielonej transformacji. Osiągnięcie wszystkich celów pakietu wymaga znacznych nakładów w sektorze transportu – samo dostosowanie sieci energetycznej do potrzeb transportu drogowego to dodatkowo około 205 mld euro rocznie w latach 2021-2030. W dłuższym horyzoncie czasowym nakłady te będą się zwracały, także w związku z unowocześnieniem i poprawianiem płynności transportu.

³ Komisja Europejska, *Gotowi na 55: realizacja propozycji*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_pl [dostęp online].

“ Wydatki na transport to przeciętnie około 12% budżetu gospodarstw domowych w Unii. Jest to trzeci co do wielkości wydatek po kosztach związanych z mieszkaniem oraz żywnością.

Powinniśmy jednak pamiętać, że wydatki na transport to przeciętnie około 12% budżetu gospodarstw domowych w Unii. Jest to trzeci co do wielkości wydatek po kosztach związanych z mieszkaniem oraz żywnością. To dlatego Komisja Europejska zaproponowała Społeczny Fundusz Klimatyczny – w sumie około 65 mld euro w latach 2026-2032, oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji⁴, które mają pomóc zarówno obywatelom, jak i regionom wymagającym wsparcia w związku z transformacją energetyczną.

Jednak samo finansowanie, które zawsze stanowi wyzwanie i podlega twardym negocjacjom pomiędzy krajami członkowskimi, to za mało, żeby dokonać trwałej zielonej transformacji. Bez dialogu i rzeczywistego włączenia obywateli, a także władz lokalnych i regionalnych w proces decyzji trudno będzie przekonać wszystkich, że modernizacja jest niezbędna.

Transport (w) przyszłości

Jednym z niezwykle widocznych efektów COVID-19 jest zmiana tendencji przemieszczania się – nie tylko w Unii Europejskiej, ale i na całym świecie. Wiele osób pracuje zdalnie, z domu, niektórzy z zagranicy, lecz nadal wszyscy oczekują, że system transportowy będzie oferował mobilność bardziej zindywidualizowaną, dostosowaną do nowych potrzeb, a jednocześnie uwzględniającą wymogi środowiskowe i wyzwania związane ze zmianą klimatu. To dlatego Komisja Europejska zaproponowała m.in. rozporządzenie *CountEmissions EU* w sprawie rozliczania emisji gazów cieplarnianych z usług transportowych, które pozwoli porównywać wpływ różnych rodzajów transportu na poziom emisji. Pracujemy także nad pakietem propozycji, które poprawią wiedzę i możliwości wyboru konsumentów oraz ochronę ich praw jako pasażerów, niezależnie od rodzaju transportu, jakim będą podróżować. Jasnym jest, że stoimy przed kluczowymi wyzwaniami – zarówno ze względu na koszt zielonej transformacji transportu, jak i możliwości oferowane przez najnowsze technologie – które będą wymagały od przyszłego komisarza do spraw transportu nowatorskich i niestandardowych propozycji, biorących także pod uwagę ewentualne rozszerzenie Unii Europejskiej.

Wyzwań jest oczywiście zdecydowanie więcej. Mamy starzejące się społeczeństwo, co już jest widoczne w niedoborze pracowników w transporcie. Jesteśmy świadkami częściowej deglobalizacji. Wreszcie – nie do końca wiemy, jaki wpływ na gospodarkę i rynek pracy będzie miał dalszy rozwój sztucznej inteligencji.

⁴ Komisja Europejska, *Just Transition Fund*, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/just-transition-fund_pl [dostęp online].

“ Transport jest jednym z namacalnych źródeł i efektów integracji europejskiej. Nic bardziej nie przypomina nam, że należymy do tej samej wspólnoty niż szybki przejazd pociągiem z jednego końca Europy na drugi bez kontroli dokumentów.

Paradoksalnie, te ogromne wyzwania mogą napawać optymizmem. To przecież różnego rodzaju kryzysy Unii Europejskiej przyczyniły się do ugruntowania poczucia, że my, Europejczycy, jesteśmy częścią tej samej wspólnoty. Odpowiadając na kryzys euro, migracyjny czy zagrożenie terroryzmem, Europa stała się bardziej zintegrowana – przynajmniej jeżeli chodzi o gospodarkę i bezpieczeństwo. Podobny efekt wywołały pandemia i agresja Rosji na Ukrainę. Transport natomiast jest jednym z namacalnych źródeł i efektów tej integracji. Nic bardziej nie przypomina nam, że należymy do tej samej wspólnoty niż szybki przejazd pociągiem z jednego końca Europy na drugi bez kontroli dokumentów. Podobnie zakupy w sklepach internetowych: nawet nie sprawdzamy, w którym kraju dany sklep ma magazyny i w jaki sposób zamówiony towar do nas dotrze. Po prostu zakładamy, że transport w Unii działa jak w zegarku.

O autorce



MAGDA KOPCZYŃSKA

Dyrektor Generalna ds. Mobilności i Transportu (MOVE)
Komisji Europejskiej

Dyrektor Generalna ds. Transportu i Mobilności w Komisji Europejskiej od 1 sierpnia 2023 roku. Zajmuje się tematyką transportu w Komisji od 1 maja 2009 roku, kierując wydziałami i dyrekcjami odpowiadającymi m.in. za transport morski, śródlądowy i multimodalny, bezpieczeństwo drogowe, inteligentne rozwiązania transportowe, innowacje i badania w obszarze transportu kolejowego. W okresie styczeń-lipiec 2023 roku pełniła stanowisko Zastępcy Dyrektora Generalnego w Dyrekcji ds. Polityki Rolnej w Komisji Europejskiej. Przed podjęciem pracy w Komisji Europejskiej, w grudniu 2006 roku pracowała m.in. w Konfederacji Lewiatan (2003-2006) i w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy (1999-2003).

Partnerzy „PPG”

