Katarzyna Zajt*

Proces liberalizacji wybranych gałęzi transportu jako element tworzenia wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej

Po drugiej wojnie światowej transport w Europie rozwijał się według założeń i planów narodowych poszczególnych krajów. Był to rozwój bardzo nierównomierny. W wyniku działań wojennych był też w większości krajów podporządkowany celom militarnym. Główny wyznacznik tego, w jakim stopniu i w którą gałąź transportu należy inwestować, stanowiły potrzeby danego kraju. Skutki takiej polityki, a właściwie jej braku, w skali europejskiej widać do dziś, szczególnie w przypadku transportu kolejowego – w Europie występują w tym zakresie różne systemy sygnalizacji, sześć różnych napięć trakcji, cztery rodzaje dostosowanych do nich lokomotyw, a także odmienne systemy kształcenia maszynistów. Do końca XX wieku zaczęto podejmować pewne działania w skali europejskiej, zarówno legislacyjne, jak i inwestycyjne, aby zintegrować system transportowy. Efekty i skuteczność tych działań, zwłaszcza etapy ich wdrażania, są dyskusyjne i zostaną omówione w tym artykule.

Wraz z powołaniem do życia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w 1957 roku stało się jasne, że dotychczasowa sytuacja w zakresie systemów transportowych krajów członkowskich będzie musiała ulec zmianie. Założycielski traktat rzymski[1] nie traktował jednak transportu jako płaszczyzny wspólnej polityki, która miałaby być przedmiotem zainteresowania organów Wspólnoty i na temat której byłyby wydawane decyzje na szczeblu ponadnarodowym. Transport został natomiast wymieniony, obok rolnictwa i handlu zagranicznego, jako płaszczyzna integracji wspólnej polityki. Miały to być trzy instrumenty, przez które nastąpić miało zjednoczenie Europy[2]. Nie zapisano niestety, że EWG powinna prowadzić wspólną politykę w zakresie transportu, aby osiągnąć

* Dr Katarzyna Zajt, Wydział Studiów Europejskich Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej.

[1] Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, C 325, 24.12.2002.

[2] S. Miecznikowski, *Kolej w polityce transportowej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 57.

harmonijny rozwój i ekspansję gospodarczą oraz zapewnić stabilizację i wzrost stopy życiowej. Nie zdefiniowano również, co miałoby być istotą tej polityki, na czym miałaby ona polegać i jak należałoby realizować jej założenia[3]. Wskutek tego opóźniła się integracja narodowych rynków transportowych w stosunku do innych sektorów gospodarki europejskiej.

Początkowo, gdy do EWG należało sześć sąsiadujących ze sobą państw Europy kontynentalnej, skupiano się na transporcie lądowym. Najwyraźniej nie do końca zdawano sobie sprawę, że transport musi stać się krwiobiegiem wspólnej gospodarki, a jego funkcjonowanie ma znaczący wpływ na rozwój przemysłu, eksport, import, turystykę czy na wielkość różnic regionalnych. W stosunkowo małej i zwartej geograficznie organizacji, jaką była EWG na początku swego istnienia, nie dostrzegano potrzeby zajmowania się transportem powietrznym czy morskim. Wraz z rozszerzaniem Unii o kolejne kraje, peryferyjne i zamorskie, zaczęto dostrzegać konieczność ściślejszej integracji sieci transportowych. I tak od roku 1973, kiedy to przyjęto do Wspólnoty Wielką Brytanię, Irlandię i Danię, zaczęto przykładać większą wagę do rozwoju oraz integracji transportu morskiego i powietrznego, gdyż stanowiły one jeden z warunków rzeczywistej integracji nowych członków. Gdy przyjęto w 1981 roku specyficzną i peryferyjną Grecję, zauważono problem braku swobodnego tranzytu przez kraje Unii, spowodowanego narodowym charakterem systemów transportowych jej członków. Problem ten powtórzył się w 1986 roku wraz z przyjęciem Hiszpanii i Portugalii oraz w 2004 roku wraz z przyjęciem kolejnych dziesięciu peryferyjnych krajów członkowskich. Od lat 1986–1987 zaczęto postrzegać transport jako całość, a nie jako poszczególne jego gałęzie[4]. Dostrzeżono problem i konieczność ogólnej harmonizacji międzygałęziowej transportu, by w efekcie stworzyć ogólnoeuropejską, kombinowaną sieć transportową, pozwalającą swobodnie poruszać się pasażerom i towarom po jej terenie.

Program EWG w odniesieniu do polityki transportowej określały początkowo Memorandum Schaussa pod tytułem *Memorandum o głównych kierunkach polityki transportowej*[5] z 1961 roku, pierwsza Dyrektywa Rady Europejskiej dotycząca polityki transportowej[6] oraz *Program działania dla wprowadzenia wspólnej polityki transportowej* z 1962 roku. W tych dokumentach zawarto zasady, na których miała się opierać polityka transportowa Wspólnoty i które są aktualne i realizowane do dziś.

Oto te zasady:

- Wolna i uczciwa, choć kontrolowana konkurencja. Powinny zostać stworzone jednakowe warunki działania dla wszystkich gałęzi i wszystkich operatorów

[3] J. Burnewicz, *Polityka transportowa Unii Europejskiej: ujęcie ogólne*, [w:] *Polityka transportowa Unii Europejskiej*, pod red. J. Burnewicza, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 43.

[4] Ibidem, s. 50–51.

[5] Schauss Memorandum, EEC Commission 1961.

[6] Council Directive 05/62/EEC, 23.07.1962.

w ramach każdej gałęzi. Należy umożliwić wejście na wszystkie rynki transportowe konkurencyjnych operatorów krajowych i zagranicznych. Jednocześnie zakazano wszelkich form dyskryminacji transportu w przewozach wewnętrznych między krajami członkowskimi. Oznacza to, że przewóz między krajami członkowskimi miał być traktowany tak samo jak przewozy wewnątrz danego państwa pod względem opłat, podatków i tym podobnych.

- Dowolność wyboru środka transportu przez użytkownika. To użytkownik decyduje, jakim środkiem transportu chce się poruszać lub przewieźć ładunek. Władze narodowe czy wspólnotowe nie mogą w jakikolwiek sposób narzucać decyzji o wyborze środka transportu. W praktyce miało to oznaczać nakaz zaniechania wszelkich praktyk dyskryminacyjnych w transporcie.
- Równe warunki działalności dla państwowych i prywatnych firm zajmujących się transportem w zakresie finansowania. Wszystkie przedsiębiorstwa transportowe miały zarabiać na siebie i być niezależne od pomocy państwa. Oznaczać to miało rezygnację z dotacji budżetowych na rzecz deficytowych przedsiębiorstw państwowych (głównie monopoli kolejowych).
- Równe traktowanie wszystkich środków transportu i przewoźników. Władze nie mogą oferować innych, lepszych czy gorszych, warunków działalności któremuś z przewoźników lub środków transportu; wszyscy muszą mieć takie same warunki wyjściowe.
- Koordynacja działalności infrastrukturalnej. Należało połączyć narodowe programy inwestycji w infrastrukturę i zmodyfikować je w razie potrzeby, tak aby w przyszłości mogły powstać spójne sieci transportowe na terenie Wspólnoty.

Pryncypia określone na początku były rozbudowane i ambitne, ale są aktualne do dziś. Nie wszystkie są wprowadzane, jak choćby kwestia dotacji dla deficytowych przewoźników (na przykład państwowych przedsiębiorstw kolejowych)[7]. Problem równego traktowania wszystkich gałęzi transportu również nie został rozwiązany, co odzwierciedla chociażby wysokość nakładów infrastrukturalnych władz narodowych i wspólnotowych na poszczególne gałęzie. Koordynacja działalności infrastrukturalnej jest nadal żywo dyskutowana i mozolnie realizowana.

Założeń tych programów nie zrealizowano w przewidzianych terminach. Zakładano na przykład, że do 1969 roku kontyngenty bilateralne w transporcie zostaną zastąpione wielostronnymi porozumieniami, czego nie udało się osiągnąć; zharmonizowano natomiast w pewnej mierze podatki, ujednolicono podstawy ich ustalania, rozwiązano kwestię limitu paliwa w zbiornikach podczas przekraczania granicy, wprowadzono przepisy dotyczące czasu pracy w transporcie[8]. Regulacje te dotyczyły jednak głównie transportu drogowego, a kwestie równego traktowania przez władze państwowe środków transportowych i przewoźników wdrażano z opóźnieniem.

[7] J. Burnewicz, op. cit., s. 53.
[8] Ibidem, s. 55.

Realizacja postawionych zadań i opracowywania nowych rozwiązań postępowała bardzo powolnie i z oporami. Przełom nastąpił dopiero w 1985 roku, kiedy to Parlament Europejski wystąpił do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Radzie Europejskiej w sprawie niepodejmowania działań na rzecz integracji transportu[9]. Przed tym wydarzeniem opracowano kilka dokumentów mających ułatwić i przyspieszyć integrację rynków transportowych, nie były one realizowane zgodnie z założeniami. W 1968 roku wydano rozporządzenie nr 1017/68[10] dotyczące stosowania reguł konkurencji w transporcie drogowym, kolejowym i żegludze śródlądowej. W tym dokumencie jako nadrzędną zasadę przyjęto zakaz porozumień i wspólnych praktyk operatorów dotyczących ustalania cen, warunków przewozów, oferty przewozowej, podziału rynków, stosowania nierównych warunków przy świadczeniu takich samych usług, uzależniania wykonania kontraktu od przyjęcia dodatkowych zobowiązań oraz innych porozumień mogących naruszać warunki konkurencji. Takie porozumienia są dopuszczalne wyłącznie w przypadkach, kiedy mogą doprowadzić do wzrostu jakości i wydajności świadczonych usług. W 1975 roku Europejska Komisja Gospodarcza Narodów Zjednoczonych, będąca forum dyskusyjnym krajów Europy Środkowo-Wschodniej i EWG dotyczącym problemów transportowych po obu stronach żelaznej kurtyny, zaproponowała powołanie Komitetu Infrastruktury oraz stworzenie funduszu, który pomógłby realizować plany infrastrukturalne w skali Wspólnoty. Stwierdzono, że taki nadzorujący organ powinien powstać ze względu na powiększającą się liczbę członków Wspólnoty oraz coraz większą złożoność problemów transportowych, szczególnie infrastrukturalnych. Ze względu na opieszałość Rady Unii został on powołany dopiero w 1978 roku – pod groźbą wystąpienia Parlamentu Europejskiego z oskarżeniem do Trybunału Sprawiedliwości[11]. Od czasu powołania wspólna polityka rozwoju infrastruktury skupiała się głównie wokół tegoż właśnie Komitetu.

W 1979 roku został opublikowany pierwszy dokument Wspólnoty całkowicie poświęcony infrastrukturze transportu. Dostrzeżono wagę rozwoju infrastruktury transportu dla rozwoju gospodarki i wzrostu konkurencyjności w kontekście widocznego wzrostu ruchu międzynarodowego. Wskazano konieczność wyeliminowania wąskich gardeł (na przykład na przejściach granicznych), poprawy międzynarodowych powiązań transportowych między głównymi miastami, ustanowienia połączeń między regionami peryferyjnymi i nowymi krajami członkowskimi oraz inwestowania w nie, pokonania naturalnych barier, takich jak kanał La Manche, cieśniny duńskie czy Alpy. Po raz pierwszy zauważono problem ochrony środowiska w realizacji wspólnej polityki transportowej. Do tego, by możliwa była realizacja tych założeń, potrzebne były duże środki finansowe, ponieważ infrastruktura transportowa jest wysoce ka-

[9] S. Miecznikowski, op. cit., s. 57.

[10] Council Regulation 1017/68 OJL 175, 23.07.1968.

[11] S. Miecznikowski, op. cit., s. 60.

pitałochłonna. Mimo to na przykład w 1982 roku przyznano jedynie skromne 10 mln ECU. Zostały one przyznane z nadzwyczajnych środków Parlamentu, który dał w ten sposób wyraz swojemu niezadowoleniu wobec braku działania Rady w tej kwestii[12]. W kolejnych latach środki przyznawane na rozwój infrastruktury były zwiększane, nadal jednak daleko niewystarczające, aby przynieść zakładane efekty. W następnym roku Parlament rozpoczął procedurę przeciwko Radzie za brak wypełniania postanowień traktatu rzymskiego dotyczących wspólnej polityki transportowej. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości EWG w tej sprawie z dnia 22 maja 1985 roku[13] stwierdza, że Rada Ministrów EWG naruszyła postanowienia traktatu, nie zapewniając swobodnego przepływu usług w dziedzinie transportu międzynarodowego pomiędzy krajami EWG i powinna możliwie szybko naprawić ten błąd. Wyrok ten zapoczątkował przełom w pracach nad wspólną polityką transportową.

W 1986 roku, gdy do Wspólnoty przystąpiły Hiszpania i Portugalia, Komisja Europejska opublikowała raport, w którym po raz pierwszy podniosła problem innych niż transport lądowy gałęzi transportu, a mianowicie portów morskich i lotniczych. Kraje te, wyposażone słabo w infrastrukturę transportu lądowego, były niekonkurencyjne w stosunku do regionów centralnych.

Co do usług lotniczych zakładano, że pełna swoboda świadczenia usług zostanie wprowadzona w 1987 roku. W tym roku wydano tak zwany Pierwszy Pakiet Lotniczy. Jednakże wprowadzone przezeń rozwiązania dalekie były od pełnej liberalizacji dostępu do rynku. Usankcjonowano jedynie możliwość zawierania umów bilateralnych między krajami członkowskimi dotyczących przewozów lotniczych. Kolejne środki ułatwiające dostęp do tego rynku wprowadzono w 1990 roku wraz z Drugim Pakietem Lotniczym[14]. Jednak prawdziwą, choć stopniowo wprowadzaną w życie, liberalizację rynku zapewnił Trzeci Pakiet Lotniczy z 1992 roku, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1993 roku. Na mocy rozporządzenia Komisji 2408/92[15] wprowadzono licencje wspólnotowe, które ich posiadaczom otwierały rynek usług lotniczych w obrębie Wspólnoty. O licencje mogli się ubiegać operatorzy, których większościowym właścicielem było przedsiębiorstwo pochodzące z któregoś z państw członkowskich. Kolejne rozporządzenie[16] otwierało wszystkie korytarze powietrzne w obrębie Wspólnoty przedsiębiorstwom posiadającym licencje, bez żadnych dodatkowych restrykcji. W kwietniu 1997 roku nastąpiła również pełna liberalizacja kabotażu lotniczego. Trzeci dokument pakietu lotniczego[17] wprowadzał wolność ustalania cen oraz liczby i terminów lo-

[12] Ibidem, s. 61.

[13] Judgment of the Court of 22 May 1985, Case 13/83, European Court reports 1985.

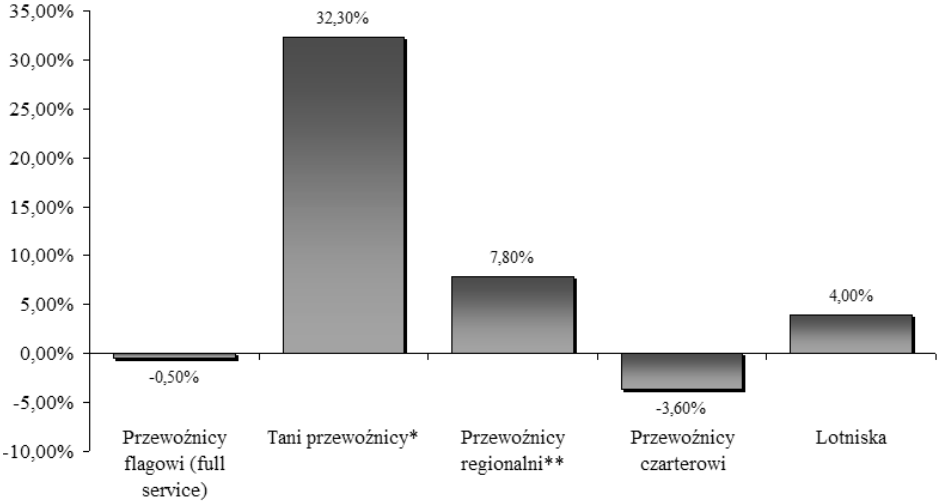
[14] *Air Transport. Opening the European market up to competition*, http://europa.eu.int/comm/transport/air/index_en.htm (dostęp: 14.06.2005 roku).

[15] Council Regulation 2407/92/EEC, OJL 240, 23.07.1992.

[16] Council Regulation 2408/92/EEC, OJL 240, 23.07.1992.

[17] Council Regulation 2409/92/EEC, OJL 240, 23.07.1992.

tów. Operatorzy nie muszą już zgłaszać chęci wykonywania przelotów władzom i czekać na ich akceptację. Od tamtej pory wszelcy przewoźnicy mogą korzystać z infrastruktury lotniczej i starać się o przyznawanie im „slotów". W efekcie takiej polityki wzrosła liczba operatorów lotniczych, na znaczeniu straciły wielkie, narodowe linie lotnicze, spadły ceny usług, a wzrost liczby pasażerokilometrów wzrósł w latach 1980–2001 o 7,4 procent. W tym samym czasie ruch na lotniskach europejskich wzrósł pięciokrotnie[18]. Znaczący udział w tym procesie, umożliwionym wyłącznie i wyraźnie dzięki wymienionym regulacjom liberalizacyjnym i uwalniającym rynek, miały powstałe tak zwane tanie linie lotnicze. Na rynku, gdzie każdy mógł powołać do życia przedsiębiorstwo świadczące usługi lotnicze po spełnieniu konkretnych warunków dotyczących kompetencji, zdolności finansowej i bezpieczeństwa, pojawiło się wielu chętnych do zaoferowania tych usług na innych zasadach niż tradycyjne linie lotnicze, uznając, że głównym kryterium wyboru środka transportu i przewoźnika jest cena. Wejście na rynek ułatwił fakt, że świadczący usługi nie musi być właścicielem środka transportu, to jest samolotu. A ponieważ są one bardzo kosztowną inwestycją, powszechnym sposobem ich finansowania stał się leasing. Od czasu powstania tanie linie lotnicze mają znaczący udział w przewozach pasażerskich, który rokrocznie rośnie. Wzrost ten w latach 2002–2003 pokazuje rysunek 1.



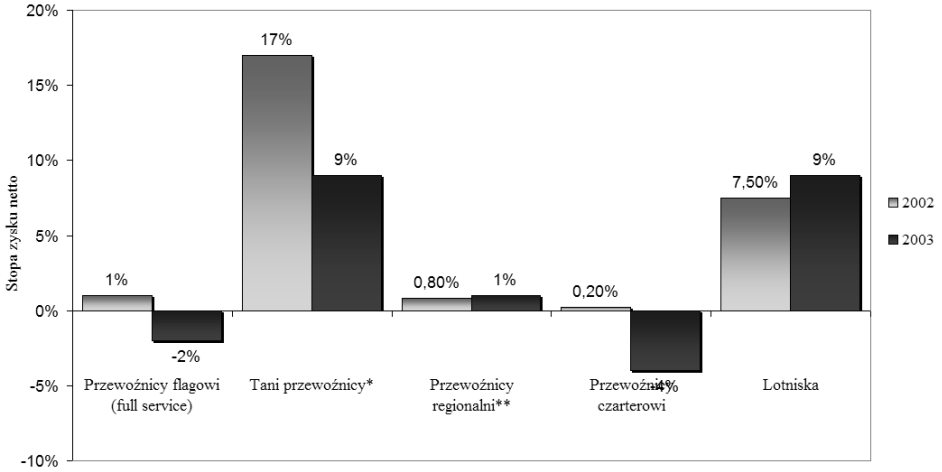
* siedem wiodących tanich linii lotniczych powstałych do 2002 roku (Ryanair/Buzz, easyJet/Go, Air Berlin, Flybe, Bmibaby, DBA, Virgin Express)
** z wyłączeniem Flybe

Rysunek 1. Zmiana liczby pasażerów linii lotniczych i lotnisk Unii Europejskiej w latach 2002–2003
Źródło: *DG Tren Analysis of the European air transport industry 2003. Final Report*, Irish Aviation Authority, January 2005.

[18] *Air Transport. Overview of Air Transport*, http://europa.eu.int/comm/transport/air/index_en.htm (dostęp: 14.06.2005 roku).

Jak widać, obserwowany wzrost bardzo różnorodnie rozkładał się pomiędzy operatorów. Największy rozkwit przeżywa podsektor tanich przewoźników, który odnotował wzrost liczby przewiezionych pasażerów między rokiem 2003 a 2002 na poziomie 32,3 procent (z 45 do 60 milionów pasażerów). Częściowo odebrał tych pasażerów tradycyjnym flagowym i czarterowym przewoźnikom – wrażliwych cenowo biznesmenów oraz turystów. Niskie ceny zachęciły do korzystania z tego środka transportu również tę część społeczeństwa, która dotychczas z niej nie korzystała właśnie ze względu na wysokie koszty. Cały ośmioprocentowy wzrost rynku został antycypowany przez tanich przewoźników.

Niskie ceny usług są pochodną niskich kosztów, nie oznaczają zatem niskiej rentowności, a dzięki stosunkowo wysokim obrotom generują dodatni wynik ekonomiczny.



* siedem wiodących tanich linii lotniczych powstałych do 2002 roku (Ryanair/Buzz, easyJet/Go, Air Berlin, Flybe, Bmibaby, DBA, Virgin Express)

** z wyłączeniem Flybe

Rysunek 2. Stopa zysku europejskich przewoźników lotniczych w latach 2002 i 2003
Źródło: *DG Tren Analysis of the European air transport industry 2003. Final Report*, Irish Aviation Authority, January 2005.

Tani przewoźnicy osiągają najwyższe w sektorze transportu zyski. Mimo ich spadku w 2003 roku w porównaniu z rekordowym rokiem 2002 i tak wielokrotnie przewyższyły wyniki tradycyjnych i czarterowych przewoźników, którzy w tymże roku odnotowali znaczące straty. Najbardziej na boomie korzystają lotniska, odnotowujące nie tylko wzrost liczby pasażerów, ale także wzrost zysków z opłat za ich wykorzystanie.

Uwolnienie rynku przewozów lotniczych warunkowało powstanie tam prawdziwej konkurencji, dywersyfikację jakości usług i cen oraz wyraźny i znaczący wzrost tego rynku i jego udziału w podziale zadań przewozowych. Był on koniecznym i wystarczającym warunkiem do powstania wielu niskokosztowych

przewoźników. Brak regulacji w postaci trzech Pakietów Lotniczych zakonserwowałby strukturę rynku, opartą na narodowych przewoźnikach flagowych (które w wyniku liberalizacji zaczęły się konsolidować, co nie poprawiło jednak ich pogarszającej się sytuacji konkurencyjnej), o małym udziale w rynku i wysokich cenach, podobnie jak w przypadku sektora transportu kolejowego. W związku z tym można uznać, że analogiczne działania legislacyjne na poziomie Wspólnoty również w tym sektorze przyniosą podobne skutki, wyjściowa sytuacja rynkowa w obu sektorach jest bowiem bardzo podobna, z tą różnicą, że w przypadku transportu kolejowego znaczącą siłą oddziaływania w większości krajów członkowskich wykazują się związki zawodowe, a podejmowane decyzje mają często charakter polityczny. Czyni to proces liberalizacji dłuższym i trudniejszym, ale nie niemożliwym do zrealizowania. Otwarcie tego rynku zaowocuje pojawieniem się niskokosztowych konkurentów, podniesieniem jakości oferowanych usług i ich dywersyfikacją, spadkiem cen i wzrostem udziału przewozów koleją, a co za tym idzie, stopniową realizacją zadania ożywienia kolei na rzecz zrównoważonego rozwoju Wspólnoty Europejskiej.

W 1992 roku również opublikowano dokument będący przyczyną dużego postępu liberalizacji dostępu do rynku przewozów drogą morską. Rozporządzenie Komisji 3577/92/EEC[19] otworzyło rynki narodowe krajów Wspólnoty na konkurencję ze strony przewoźników z innych państw członkowskich. Kabotaż morski, z małymi wyjątkami, został dozwolony z dniem 1 stycznia 1999 roku.

W tym okresie postęp dokonał się również na rynku usług transportu drogowego. W tej gałęzi transportu najwcześniej zaczęto podejmować konkretne działania i proponować rozwiązania, choć i tu następowały opóźnienia. W Białej Księdze z 1985 roku założono, że kabotaż drogowy będzie wolny od 1988 roku, nastąpiło to jednak dopiero w roku 1998 na mocy rozporządzenia Rady 3118/93 z 25.10.1993[20] w sprawie warunków, na jakich przewoźnicy z innego kraju mogą świadczyć usługi krajowego przewozu drogowego w danym kraju członkowskim. W 1992 roku Rada opublikowała rozporządzenie[21] dotyczące dostępu do rynku w międzynarodowych przewozach drogowych towarów. Z dniem 1 stycznia 1993 roku zniesiono kontyngenty ilościowe dla dostępu do rynku, wprowadzono zezwolenia umożliwiające świadczenie usług w zakresie międzynarodowego transportu towarów w każdym miejscu Wspólnoty. Inne rozporządzenie z tego samego roku regulowało szczegółowe zagadnienia dotyczące dokumentów niezbędnych przy wykonywaniu międzynarodowych przewozów pasażerskich[22]. We wspomnianym rozporządzeniu 3118/93 z 1993 roku zaproponowano nowe rozwiązania dotyczące liberalizacji najbardziej chronio-

[19] Council Regulation 3577/92/EEC, OJL 187, 7.12.1992.
[20] Council Regulation 3118/93, OJL 279 z 12.11.1993.
[21] Rozporządzenie Rady nr 881/92 z 16.03.1992, OJL 095, 09.04.1992 roku.
[22] Rozporządzenie Komisji nr 1839/92 OJL 187, 01.07.1992 roku.

nego kabotażu w transporcie drogowym[23]. Ustalono, że z początkiem 1994 roku zostanie wprowadzony kontyngent na świadczenie usług w ramach kabotażu na poziomie 30 000 zezwoleń, z dwumiesięcznym okresem ważności. Ustalono też, że kontyngent ten będzie zwiększany corocznie o 30 procent aż do roku 1998, kiedy nastąpić miała pełna liberalizacja przewozów kabotażowych w transporcie drogowym. Tak ostrożne podejście do otwierania rynku spowodowane było faktem, że w tamtym czasie rynki przewozów drogowych poszczególnych państw członkowskich bardzo się między sobą różniły. Szczególnie bardzo zróżnicowane koszty pracy w krajach południowej Europy i w krajach centralnej oraz północnej Europy powodowały duże różnice konkurencyjności przewoźników z tych krajów – koszt pracy kierowców z krajów północnych Wspólnoty był wyższy o 30–40 procent niż koszt pracy kierowców Europy Śródziemnomorskiej[24]. Inwazji tańszych przewoźników z Grecji czy z Portugalii obawiano się zwłaszcza we Francji i w Niemczech, dlatego też w omawianym rozporządzeniu zawarto zestaw środków nadzwyczajnych, które mogą być podejmowane przez Komisję na wniosek państwa, gdzie wystąpiły zakłócenia na rynku transportowym spowodowane kabotażem. Obawy okazały się jednak bezpodstawne i od 1 lipca 1998 roku kabotaż drogowy w Unii Europejskiej jest całkowicie wolny. W odniesieniu do transportu drogowego wydano ponadto, począwszy od 1985 roku, cztery Białe Księgi. Określały one kolejno zagadnienia otwarcia rynku transportowego, harmonizacji warunków działania przedsiębiorców, udostępniania i opłat za użytkowanie infrastruktury, budowy sieci transeuropejskich czy zastosowania rozwiązań nawigacji satelitarnej. Zadania te są powoli, ale konsekwentnie realizowane.

Odnośnie do infrastruktury transportowej jednak, do początku lat dziewięćdziesiątych współpraca polegała w zasadzie wyłącznie na wymianie informacji między krajami członkowskimi dotyczących środków przeznaczanych na rozbudowę infrastruktury narodowej[25]. Formalne zrozumienie dla potrzeby tworzenia transeuropejskich sieci pojawiło się w 1990 roku – wraz z raportem Komisji *W kierunku transeuropejskich sieci*. Został on zaakceptowany w traktacie z Maastricht z 1993 roku[26], jako nowy kierunek wspólnej polityki transportowej. Według rozdziału XII traktatu sieci transeuropejskie stanowić mają wsparcie tworzonego wspólnego rynku, wzajemnych powiązań między krajami członkowskimi i interoperacyjności gałęzi. W traktacie tym oraz w kolejnym dokumencie programowym *Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej* z 1992 roku zdefiniowano bezpieczeństwo i konieczność jego poprawy, jako element wspólnej polityki transportowej.

---

[23] Rozporządzenie Rady nr 3118/93 z 25.10.1993 roku, OJL 279, 12.11.1993 roku.

[24] J. Burnewicz, *Główne zasady polityki transportowej Unii Europejskiej: transport samochodowy*, [w:] *Polityka transportowa Unii Europejskiej*, pod red. J. Burnewicza, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 70.

[25] S. Miecznikowski, op. cit., s. 64.

[26] EU Treaty (Maastricht 1992), OJC 191, 29.07.1992.

Stosunkowo najbardziej zaniedbaną gałęzią pozostał transport kolejowy. Pierwszym dokumentem regulującym zasady działania tego rynku była Dyrektywa 91/440/EEC[27] z 1991 roku. Wprowadziła ona zasadę oddzielenia kosztów utrzymania infrastruktury od działalności przewozowej. Transport kolejowy podlegał władzom narodowym państw członkowskich – zarówno infrastruktura kolejowa, jak i narodowe przedsiębiorstwo przewozowe, będące zazwyczaj monopolem państwa. Miało to na celu stworzenie większej przejrzystości kosztów i dopuszczenie innych niż państwowy operatorów, początkowo w przewozach kombinowanych. Realizacja tych założeń następowała bardzo powoli i z oporami. W celu skonkretyzowania działań, które powinny być podjęte, Rada opublikowała dwie dyrektywy: 95/18/EWG o koncesjonowaniu zrzeszeń przewoźników kolejowych[28] oraz 95/19/EWG o dostępie do infrastruktury i opłatach za jej wykorzystanie[29]. Była to pierwsza, bardzo nieśmiała jeszcze próba wprowadzenia pewnych, w gruncie rzeczy powierzchownych zmian. Przede wszystkim koncesjonowanie przewoźników oraz udostępnianie infrastruktury to bardzo ważne, ale tylko nieliczne obszary, które w tamtym czasie wymagały korekty. Reszta koniecznych działań, jakkolwiek wspomniana i ujęta w pierwszej z dyrektyw (91/440/EEC), nie doczekała się dokumentów szczegółowo traktujących ich zagadnienia. Również zmiany, które miały zostać wdrożone na podstawie tych dyrektyw, nie szły wystarczająco daleko. Dyrektywa 95/19/EC ustalała reguły, według których miała być alokowana infrastruktura pomiędzy przewoźników kolejowych. Miało to położyć kres hegemonii narodowych monopoli kolejowych; o przyznanie „slotów" mogli się ubiegać jednak tylko przewoźnicy należący do zrzeszeń kolejowych, takich jak UIRR. Do tego zrzeszenia należeli wszyscy przewoźnicy narodowi, a zatem de facto mogli nadal kontrolować rynek przewozów kolejowych. O faktycznym wprowadzeniu zasad prawdziwej i uczciwej konkurencji nie mogło być zatem mowy. Z tego też powodu kraje członkowskie Unii nie spieszyły się z wdrażaniem tych postanowień – nie tylko ze względu na trudność i czasochłonność ich wprowadzania, lecz przede wszystkim na ich pozorność. Nie można było przypuszczać, że za sprawą tak powierzchownych zmian, bez równoległej harmonizacji innych aspektów technicznych, administracyjnych, socjalnych czy fiskalnych, modernizacji linii i zapewnienia interoperacyjności sieci, uda się uratować kolej. W związku z wyraźnym fiaskiem i niekompletnością tej legislacji opublikowano Białą Księgę Komisji z 1996 roku *Strategia odnowy kolei Wspólnoty*[30]. Podkreślono w niej konieczność rewitalizacji kolei jako niezbędnej dla zrównoważonego, ekologicznego rozwoju transportu europejskiego oraz całej Wspólnoty. Jako główne środki osiągnięcia tego celu wskazane zostały rozwój technologiczny i demonopolizacja. Bardziej szcze-

[27] Council Directive 91/440/EEC, OJL 237, 29.07.1991.
[28] Council Directive 95/18/EC, OJL 143, 27.06.1995.
[29] Council Directive 95/19/EC, OJL 143, 27.06.1995.
[30] *White Paper: A Strategy for Revitalizing the Community's Railways*, COM(1996)421, 07.1996.

gółowe rozwiązania określono w kolejnych pakietach kolejowych. Ogólnie rzecz biorąc, podczas gdy liberalizowano i urynkowiono stopniowo pozostałe gałęzie, kolej stawała się na ich tle coraz bardziej zapóźniona i niekonkurencyjna, a podejmowane działania na rzecz zmiany tego stanu rzeczy okazywały się niewystarczające lub były ignorowane przez kraje członkowskie, w których krótkoterminowym interesie nie leżały modernizacja i głębokie reformy systemu kolejowego. Za cenę spokoju społecznego kolejne ekipy rządzące wolały płacić czasem ogromne sumy na dofinansowanie deficytowych przedsiębiorstw kolejowych niż podejmować niepopularne i początkowo często bolesne w skutkach decyzje. Z powodu takich opóźnień planowana pełna liberalizacja tej gałęzi nastąpić miała dopiero w 2008 roku, czyli średnio ponad dziesięć lat później niż liberalizacja pozostałych gałęzi. Zaznaczyć należy, że polityka transportowa do końca XX wieku nie przyniosła efektów w postaci połączenia krajów członkowskich siecią transportową. W wyniku nierównomiernego traktowania poszczególnych gałęzi transportu, rozwijania i inwestowania w jedne przy zaniedbaniu innych, powstało wiele problemów, takich jak kongestia, nadmierna emisja gazów czy hałas.

Remedium na tę sytuację władze europejskie widzą w adaptacji idei zrównoważonego rozwoju w transporcie. Zrównoważony rozwój to taki, który wychodzi naprzeciw obecnym potrzebom społeczeństw i nie ogranicza możliwości realizacji przyszłym pokoleniom ich potrzeb[31]. Można powiedzieć, że zrównoważony rozwój i strategia zrównoważonego rozwoju transportu polegają na wzmocnieniu roli przewozów zbiorowych za pomocą środków bardziej przyjaznych środowisku naturalnemu poprzez ograniczenie swobody użytkowania samochodu oraz działania na rzecz wzrostu sprawności, a w rezultacie konkurencyjności transportu publicznego. System transportowy ma zatem być niezagrażający środowisku naturalnemu, społecznie sprawiedliwy i możliwy do wykonania z ekonomicznego punktu widzenia[32]. W związku z tym system transportowy oparty na równowadze to taki, który:

- umożliwia podstawowy dostęp jednostek, społeczeństw do dóbr, pracy, edukacji, odpoczynku i informacji w sposób odpowiadający wymogom ludzkości i zachowania ekosystemu oraz równości dostępu dla obecnych i przyszłych pokoleń;
- jest możliwy do realizacji, działa efektywnie, stwarza szansę wyboru środka transportu oraz wspiera wzrost gospodarczy;
- ogranicza emisję szkodliwych substancji i odpadów, minimalizując konsumpcję nieodnawialnych zasobów i – jeśli jest to możliwe – dąży do wykorzystania odnawialnych komponentów[33].

---

[31] A. Heather, *Making sustainable development priority one*, „Public Transport International UITP" 2003, nr 1, s. 3.

[32] S. Miecznikowski, *Usługi transportu zbiorowego a zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy i jego wdrażanie w przewozach pasażerskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 42.

[33] Ibidem, s. 43.

Występują silne powiązania między społeczeństwem, środowiskiem a gospodarką. Zachowanie środowiska naturalnego, dobrobyt społeczeństw i równowaga gospodarki zależą od wewnętrznych oddziaływań tych trzech płaszczyzn. Wpływają na nie także instytucjonalne organizacje, które kształtują w tym zakresie politykę krajową i międzynarodową. Pod koniec XX wieku europejski system transportowy nie spełniał założeń zrównoważonego rozwoju, a dotychczasowe próby zmian niekorzystnych tendencji nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, toteż Komisja Europejska opracowała Białą Księgę *Europejska polityka transportowa: czas na podjęcie decyzji*[34]. Dała w niej wyraz swojej determinacji w dążeniu do zmiany istniejącego, niekorzystnego dla rozwoju i środowiska stanu rzeczy, który kontynuowała w kolejnych pakietach dyrektyw.

Bibliografia

Burnewicz J., *Główne zasady polityki transportowej Unii Europejskiej: transport samochodowy*, [w:] *Polityka transportowa Unii Europejskiej*, pod red. J. Burnewicza, Instytut Europejski, Łódź 1998.

Burnewicz J., *Polityka transportowa Unii Europejskiej: ujęcie ogólne*, [w:] *Polityka transportowa Unii Europejskiej*, pod red. J. Burnewicza, Instytut Europejski, Łódź 1998.

Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, OJC 325, 24.12.2002.

Council Directive 05/62/EEC, 23.07.1962.

Council Directive 91/440/EEC, OJL 237, 29.07.1991.

Council Directive 95/18/EC, OJL 143, 27.06.1995.

Council Directive 95/19/EC, OJL 143, 27.06.1995.

Council Regulation 1017/68 OJL 175, 23.07.1968.

Council Regulation 2407/92/EEC, OJL 240, 23.07.1992.

Council Regulation 2408/92/EEC, OJL 240, 23.07.1992.

Council Regulation 2409/92/EEC, OJL 240, 23.07.1992.

Council Regulation 3118/93, OJL 279 z 12.11.1993.

Council Regulation 3577/92/EEC, OJL 187, 7.12.1992.

DG Tren Analysis of the European air transport industry 2003. Final Report, Irish Aviation Authority, January 2005

EU Treaty (Maastricht 1992), OJC 191, 29.07.1992.

Heather A., *Making sustainable development priority one*, „Public Transport International UITP" 2003, nr 1.

Judgment of the Court of 22 May 1985, Case 13/83, European Court reports 1985.

Miecznikowski S., *Kolej w polityce transportowej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.

Miecznikowski S., *Usługi transportu zbiorowego a zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy i jego wdrażanie w przewozach pasażerskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.

[34] *White paper: European transport policy for 2010: time to decide*, COM (2001)370, 09.2001.

Rozporządzenie Komisji nr 1839/92 OJL 187, 01.07.1992 roku.
Rozporządzenie Rady nr 881/92 z 16.03.1992, OJL 095, 09.04.1992 roku.
Schauss Memorandum, EEC Commission 1961.
White Paper: A Strategy for Revitalizing the Community's Railways, COM (1996)421, 07.1996.
White Paper: European transport policy for 2010: time to decide, COM (2001)370, 09.2001.

Netografia

Air Transport. Opening the European market up to competition, http://europa.eu.int/comm/transport/air/index_en.htm
Air Transport. Overview of Air Transport, http://europa.eu.int/comm/transport/air/index_en.htm

Summary

The process of liberalization of selected branches of transport in the emergence of common transport policy in the European Union

The development of transportation in Europe following WWII was nonuniform, as it followed national plans and ideas. It lacked common policy even after the European Community was created.

As the Union developed, the need for better integration of transportation networks occurred but new tasks and solutions were fought back and took time to implement. The breakthrough didn't occur until 1985 when the European Parliament filed to the European Court of Justice against the European Council for the lack of action towards transport integration. The special focus was put on land transportation as well the need to liberalize other branches of transport, including freedoms of the air. However, it is the railway transport which is the most neglected branch of transport.

The European authorities speak in favour of the adaptation of the sustainable development by reinforcing the role of collective transport.

The transport system is to be non-threatening to the natural environment, socially just and acceptable economically.