ZESZYTY NAUKOWE POLITECHNIKI ŚLĄSKIEJ 2006
Seria: ARCHITEKTURA z. 44 Nr kol. 1744

Romanika OKRASZEWSKA
Wydział Architektury i Urbanistyki, Politechnika Gdańska

EWOLUCJA POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU

Streszczenie. Artykuł przedstawia wpływ paradygmatu zrównoważonego rozwoju na politykę transportową Unii Europejskiej w poszczególnych okresach jej funkcjonowania.

EVOLUTION OF EUROPEAN UNION TRANSPORT POLICY IN CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Summary. The article presents an influence of sustainable development paradigm on European Union transport policy in respect of its various periods.

1. Zrównoważony rozwój i równoważenie rozwoju

Paradygmat zrównoważonego rozwoju wyrósł na gruncie kryzysu cywilizacji industrialnej oraz groźby totalnej katastrofy. Na realne i rosnące zagrożenie planety wskazał już w 1969 r. sekretarz generalny ONZ U Thant. Trzy lata później naukowcy z Massachusetts Institute of Technology opublikowali raport, zatytułowany „Granice Wzrostu", w którym przepowiadali, przy założeniu dalszego szybkiego wzrostu liczby ludzi, zużywania zasobów i zanieczyszczenia środowiska, pesymistyczną prognozę samozagłady. O ile wizja totalnej katastrofy okazała się przesadzona, o tyle problem wyczerpywania się zasobów i zmian klimatycznych, będących skutkami działalności człowieka, pozostał nierozwiązany. Poszukiwania alternatywnej drogi rozwoju doprowadziły do narodzin paradygmatu zrównoważonego rozwoju. Wszystkie działania podejmowane w celu „zapewnienia trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym"[5, s. 27] prowadzą do osiągnięcia „pożądanego stanu docelowego" [3, s. 20] i składają się na proces równoważenia rozwoju. Rozwój zaspokajający sprawiedliwie potrzeby współczesnych i przyszłych pokoleń oficjalnie został zdefiniowany w 1987 r. prze panią komisarz G.H. Bruntland w raporcie „Nasza wspólna przyszłość".

2. Równoważenie rozwoju systemu transportowego

Funkcjonowanie i rozwój systemu transportowego jest źródłem licznych konfliktów społecznych, przestrzennych i ekologicznych. Na środowisko naturalne transport, poprzez fizyczną obecność, wywiera negatywny wpływ, przyczyniając się do:

- zanieczyszczenia powietrza,
- zanieczyszczenia wód,
- hałasu,
- zajmowania przez elementy infrastruktury rozległych terenów.

Aby nadać rozwojowi systemu transportowego miano zrównoważonego, powinien on być ekonomicznie uzasadniony, społecznie akceptowany, ale przede wszystkim powinien zapewniać poszanowanie walorów środowiska przyrodniczego oraz zasobów naturalnych. Uwzględniając fakt, że różne jest oddziaływanie na środowisko poszczególnych podsystemów transportu, zmniejszenie konfliktów następować powinno przez tworzenie układów mieszanych, w których podsystemy uzupełniają się przez dążenie do jak największego udziału podsystemów przyjaznych środowisku przyrodniczemu.

3. Polityka transportowa

Wśród wielu polityk sektorowych[1] na szczególną uwagę zasługuje polityka transportowa, ze względu na silne oddziaływanie systemu transportowego na środowisko przyrodnicze oraz powiązanie z rozwojem gospodarczym. W literaturze przedmiotu brakuje jednoznacznej interpretacji pojęcia *polityka transportowa*. Najczęściej przytaczane definicje opierają się na usługowej funkcji transportu, polegającej na zaspokajaniu potrzeb przemieszczania ładunków i osób w kontekście różnych uwarunkowań. W większości rozpatrywanych definicji transport postrzegany jest jako wyizolowany dział gospodarki, uwzględniający uwarunkowania gospodarcze lub społeczno-gospodarcze. Jedynie W. Morawski uzależnia podażową politykę transportową od ograniczeń zasobowych i eksploatacyjnych, uwzględniając systemową strukturę transportu. Poszerzając definicję W. Morawskiego o międzynarodowy obszar oddziaływania politykę transportową Unii Europejskiej określić można jako działalność Wspólnoty Europejskiej i występujących z jej ramienia organów „mającą na celu zapewnienie ilościowej, przestrzennej i we właściwym czasie dostępności usług transportowych (...), o optymalnej strukturze przy danych zasobach inwestycyjnych i eksploatacyjnych" [1, s. 10].

Do głównych wyzwań współczesnej polityki transportowej należy wyznaczanie kierunku działań przybliżających system transportowy do modelu zrównoważonego. Polityka transportowa powinna opierać się na rzetelnej analizie słabych i mocnych stron, szans i zagrożeń

[1] Polityki sektorowe: obronna, gospodarcza, społeczna, zdrowotna, ochrony środowiska itp.

(SWOT) oraz dążyć do wykorzystania potencjału tkwiącego w aktualnej strukturze międzygałęziowej.

4. Polityka transportowa Unii Europejskiej

Pierwsza, pisemna deklaracja wspólnej polityki transportowej, dla zapewnienia właściwego funkcjonowania wspólnego rynku, znalazła się w Traktacie Rzymskim z 1957 r., ustanawiającym EWG.[2] Państwom członkowskim Wspólnoty Gospodarczej zabrakło wówczas instrumentów wykonawczych do realizacji zawartych w dokumencie postulatów. Traktat ustanawiający Unię Europejską podpisany w 1992 r. w Maastricht wzmocnił podstawy polityczne, instytucjonalne i budżetowe wspólnej polityki transportowej oraz powtórnie określił cele: "W ramach systemu wolnych i konkurencyjnych rynków, działalność Wspólnoty ma na celu wspieranie wzajemnych połączeń i współdziałania sieci krajowych oraz ich dostępności. W szczególności bierze ona pod uwagę konieczność związania wysp, terenów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi terenami Wspólnoty" [7, s. 32]. Chociaż w Traktacie Rzymskim poświęcono transportowi wiele miejsca (art. 3, 8 i art. 2 paragrafy 74-84), zabrakło w tym i w kolejnych dokumentach jednoznacznej interpretacji pojęcia wspólnej polityki transportowej.

Przez pierwszych 25 lat transport traktowany był jako narzędzie integracji i stymulator rozwoju gospodarczego. W pierwszej fazie integracji główną rolę odegrał transport lądowy, a przede wszystkim samochodowy. „Ograniczone były działania, które mogłyby prowadzić do pełnej integracji samego sektora transportowego na obszarze wszystkich państw członkowskich"[1, s. 46]. Potrzeba objęcia wspólną polityką transportu morskiego i lotniczego pojawiła się wraz z poszerzeniem EWG o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię. Opublikowana w 1983 r. Biała Księga[3] *Ku wspólnej polityce transportowej* przewidywała liberalizację i zakończenie procesu tworzenia wspólnego rynku transportowego EWG. Względy ekologiczne i bezpieczeństwo dołączyły do celów polityki transportowej dopiero w latach dziewięćdziesiątych. Biała Księga z 1992 r. zatytułowana *Przyszły rozwój wspólnej polityki* zmieniła zasadniczo podejście do problemu funkcjonowania i rozwoju systemu transportowego i wzbogaciła, sformułowane w latach 60, podstawowe zasady wspólnej polityki transportowej o priorytety ekologiczne, „zrównoważonego przemieszczania" i bezpieczeństwa we wszystkich gałęziach. Konieczność kształtowania odpowiedniej struktury międzygałęziowej poprzez rewitalizację kolei, kontrolę rozwoju systemu powietrznego, wspieranie transportu wodnego oraz kształtowanie powiązań transportowych morskich-śródlądowo-kolejowych wyrażona została dopiero w ostatnim wydaniu Białej Księgi z 2001 r. *Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r. - czas wyborów* stanowi ocenę systemu transportowego, możliwych

[2] Traktat z Maastricht o Ustanowieniu UE zmienił nazwę traktatu z 1975 na Traktat o Ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej.

[3] Białe Księgi Transportu - wydawane mniej więcej co 10 lat dokumenty zawierające propozycje działań na rzecz rozwoju transportu i strategie rozwiązania zidentyfikowanych problemów. Po przyjęciu przez Radę UE stają się oficjalnymi programami działania.

kierunków rozwoju oraz identyfikację problemów, zawiera propozycję działań mających na celu równoważenie rozwoju.

5. Przyczyny niepowodzeń realizacji polityki

Pomimo że wspólna polityka transportowa od początku istnienia Unii wyodrębniana jest jako sektor wspólnej polityki, nie jest realizowana tak skutecznie jak inne polityki sektorowe. Zarówno brak jednoznacznej definicji, jak i instrumentów wykonawczych do realizacji zawartych w dokumentach postulatów okazały się istotną przeszkodą wprowadzania idei wspólnej polityki transportowej w życie. Już "postanowienia Traktatu [Rzymskiego] miały z założenia charakter ogólny i koncepcyjny, a dla wprowadzenia ich w życie konieczne było wydanie kolejnych, szczegółowych aktów prawnych wiążących w różny sposób organy krajów członkowskich" [1, s. 48]. Istotnym czynnikiem decydującym o niepowodzeniu realizacji wspólnej polityki transportowej była sprzeczność jej założeń z interesami narodowymi. Cel pierwotny wspólnej polityki – liberalizacja rynku usług transportowych – jest sprzeczny z interesami krajów, w których istotną rolę w przewozach odgrywają słabiej rozwinięte, niedoinwestowane gałęzie. Transport wodny, śródlądowy czy kolejowy nie mają szans w konkurencji wolnorynkowej z komunikacją drogową. Rynkowe mechanizmy nie są w stanie zapewnić podsystemom przyjaznym środowisku udziału niezbędnego z punktu widzenia równoważenia rozwoju.

W związku z opóźnieniami w realizacji postanowień polityki transportowej Parlament Europejski pozwał w 1982 r. Radę Europejską[4] do Trybunału Sprawiedliwości za naruszenie postanowień Traktatu Rzymskiego. W 1985 r. Trybunał wydał wyrok obciążający Radę winą za niepowodzenia w liberalizacji rynku oraz w określeniu warunków współpracy z państwami niebędącymi członkami Wspólnoty.

Niepowodzenia w realizacji założeń polityki transportowej znalazły swoje odzwierciedlenie w wydawanych prze Komisję Europejską dokumentach. Jak zauważa M. Bąk, tytuły kolejnych Białych Ksiąg ewoluowały od zapowiedzi działań do obietnic przyszłego rozwoju polityki [1, s. 56]. Dopiero obowiązująca Biała Księga z 2001 r. wskazała na konieczność podjęcia decyzji i dokonania wyboru drogi dalszego rozwoju. Zrównoważony rozwój wyznaczył główne cele *Europejskiej polityki transportowej w horyzoncie do 2010 r.* Dokument koncentruje się na szesnastu środkach do realizacji na poziomie wspólnotowym. Wskazuje na potrzebę wykorzystania zapisanej w traktacie z Maastricht możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w celu równoważenia rozwoju systemu transportowego.

[4] Odpowiadającą za planowanie kierunków rozwoju Unii i koordynację współpracy.

6. Podsumowanie

Ewolucję polityki transportowej Unii Europejskiej można podzielić według kryterium priorytetów na trzy zasadnicze okresy:

- integracji transportu (w szczególności lądowego) – od 1957 r.,
- liberalizacji rynku transportowego od 1985 r.,
- równoważenia rozwoju transportu od 2001 r.

Paradygmat zrównoważonego rozwoju w ciągu kilkudziesięciu lat przeniknął wszystkie dziedziny działalności człowieka. Zdefiniowany przez komisarz G.H. Bruntland rozwój zaspokajający sprawiedliwie potrzeby współczesnych i przyszłych pokoleń wyznaczył kierunek rozwoju świata i Zjednoczonej Europy. W ciągu pół wieku funkcjonowania wspólna polityka transportowa ewoluowała od polityki skupionej na poszczególnych gałęziach, w głównej mierze na transporcie samochodowym i lotniczym, do „polityki kompleksowej obejmującej wszystkie elementy systemu transportowego, w ich powiązaniu ze wzrostem bezpieczeństwa ruchu, ochroną środowiska, rozwojem regionalnym i stosunkami zewnętrznymi"[6, s. 194].

Leżąca u podstaw narodzin paradygmatu troska o środowisko naturalne, jako pierwsza znalazła odzwierciedlenie w polityce transportowej Unii Europejskiej. Lata 90. zapoczątkowały w sektorze transportu próbę łączenia dążenia do osiągnięcia satysfakcjonującego wyniku ekonomicznego z głęboką troską o otoczenie społeczne i środowisko naturalne. Holistyczne ujęcie problematyki rozwoju systemu transportowego i nadanie priorytetu działaniom kształtującym równowagę międzygałęziową charakterystyczne jest dopiero dla obowiązującej Białej Księgi. O skuteczności realizacji jej postanowień zdecyduje konsekwencja wdrażania zaproponowanych instrumentów oraz poziom wsparcia ze strony polityki gospodarczej, przestrzennej, społecznej.

Literatura

1. Bąk M.: Transport jako przedmiot i czynnik integracji europejskiej. Uniwersytet Gdański, Sopot 1997.
2. Grzywacz W., Wojewódzka-Król K., Rydzkowski W.: Polityka transportowa. Uniwersytet Gdański, Sopot 2003.
3. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Integracji regionalnej i rozwoju zrównoważonego. Official Journal 2004/C 241/12, Rzym 2004.
4. Parteka T.: Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych. PWN, Warszawa 2000.
5. Parteka T.: System transportowy jako element sterowania zagospodarowaniem przestrzennym makroregionu nadmorskiego, rozprawa doktorska. Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Katedra Projektowania Zagospodarowania Przestrzennego, Gdańsk 1988.
6. Piontek B.: Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski. PWN, Warszawa 2002.
7. Unia Europejska. Podręcznik akademicki, Ciamaga L. [et al.], PWN, Warszawa 1997.
8. Traktat o Unii Europejskiej, Sieci Transeuropejskie, art.129b pkt. 2, Maastricht 1992.