

Transport intermodalny/kombinowany w polityce transportowej Unii Europejskiej

Jerzy Wronka



dr hab. prof. US Jerzy Wronka
Uniwersytet Szczeciński
jerzywronka@wp.pl

Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej części, usystematyzowano podstawowe pojęcia i definicje w przedmiotowej sferze. W części drugiej, przeprowadzono analizę i ocenę polityki transportowej Unii Europejskiej w odniesieniu do transportu intermodalnego/kombinowanego.

W końcowej części artykułu, podjęto próbę odpowiedzi na kluczowe, zdaniem autora, pytania: Czy rozwój transportu intermodalnego powinien być stymulowany przez instrumenty polityki transportowej? A może nie są potrzebne specjalne instrumenty promujące w ramach polityki transportowej, a o rozwoju transportu intermodalnego powinien decydować rynek?

Pojęcia i definicje-teoria i praktyka

Z uwagi na używanie podstawowych definicji i pojęć niezgodnie z ich pierwotnym znaczeniem oraz związany z tym chaos pojęciowy jaki ma miejsce od wielu lat, autor uznał za celowe uporządkowanie przedmiotowej sfery pojęciowej.

Na początku, należy przypomnieć podstawowe pojęcia, które zostały przyjęte przez międzynarodowe organizacje, tj. UE, EKMT, EKG ONZ i UIRR [17].

Transport multimodalny (Multimodal transport): przewóz towarów w jednostkach ładunkowych przez co najmniej dwie różne gałęzie transportu.

Transport intermodalny (Intermodal transport): przewóz towarów w jednej i tej samej jednostce ładunkowej lub pojeździe, przy użyciu sukcesywnie różnych gałęzi transportu i bez przeładunku samych towarów w zmieniających się gałęziach transportu.

Transport kombinowany (Combined transport): odmiana transportu intermodalnego w którym główna część przewozu (na dalekie odległości) jest wykonywana przez kolej, żeglugę śródlądową

lub transport morski, a początkowy i/ lub końcowy odcinek jest wykonywany przez transport drogowy, tak krótko jak to możliwe.

Identyczna jak wyżej interpretacja transportu kombinowanego jest zawarta w Dyrektywie WE nr 106 z 1992r „Ustanowienie wspólnych zasad dla pewnych rodzajów przewozów kombinowanych ładunków pomiędzy Państwami i Członkowskimi”, gdzie udział transportu drogowego w łańcuchu transportu kombinowanego określa się następująco: do 100 km w linii prostej od lądowego terminala załadunku lub wyładunku, oraz do 150 km w linii prostej od portu żeglugi śródlądowej lub portu morskiego załadunku lub wyładunku [4].

Z podanych definicji wynika, że pojęcie transport multimodalny obejmuje wszystkie możliwe gałęzie transportu-używane w przewozach ładunków w łańcuchu transportowym- i co istotne towary mogą zmieniać jednostki ładunkowe w procesie przewozowym.

W transporcie intermodalnym obowiązuje reguła, że trakcie całego przewozu (od nadawcy do odbiorcy) towary są przewożone w jednej (i tej samej jednostce ładunkowej) i nie mogą być przeładowywane w zmieniających się gałęziach transportu.

Jest to **jedyna podstawowa różnica między definicjami transportu multimodalnego i intermodalnego**, ponieważ zarówno w transporcie intermodalnym jak i multimodalnym nie precyzuje się udziału gałęzi w intermodalnym łańcuchu transportowym, w tym zwłaszcza transportu drogowego.

Natomiast pojęcie transport kombinowany, zawęża udział transportu drogowego do dowozów i odwozów do/z terminalu intermodalnego i to na możliwie na najkrótsze odległości.

Powyższe pojęcia różnią się między sobą i nie powinno się ich stosować zamiennie.

Interesująca jest ewolucja pojęć używanych w dokumentach unijnych:

- do 2001 roku powszechnie stosowano pojęcie „transport kombinowany”,
- od 2001 roku, w tym zwłaszcza od opublikowania białej księgi w 2001r. [19], zamiast „transport kombinowany” stosowane są następujące

pojęcia: "transport multimodalny"; "multimodalność"; "intermodalność" i „transport intermodalny”, przy czym to ostatnie było stosowane w kontekście promowania zmian na rynku transportowym polegających na przesunięciu części przewozów z transportu drogowego na bardziej przyjazne dla środowiska oraz zdrowia i życia człowieka gałęzie, a więc w kontekście typowym dla transportu kombinowanego,

- w 2006 roku pojawiają się kolejne pojęcia [9]: "co-modality" (współmodalność) i "co-modal transport" (transport komodalny), i co ciekawe pojęcia te były coraz częściej używane zamiast takich pojęć jak: "intermodalność" i "transport intermodalny",
- w kolejnych latach stosowane są w zasadzie dwa pojęcia: "transport multimodalny" i "transport intermodalny", przy czym w białej księdze z 2011r. [12] oba pojęcia używane są zamiennie,
- w 2014 roku, na stronie Komisji Europejskiej ogłoszono publiczne konsultacje po nazwą "Consultations. Combined transport", w celu zebrania informacji o procesie wdrażania Dyrektywy o Transporcie Kombinowanym nr 92/106/EEC [4] oraz dokonania oceny czy byłaby uzasadniona rewizja tejże dyrektywy, a jeśli tak, to jakie możliwe usprawnienia mogłyby być uwzględnione w przyszłej rewizji polityki w zakresie transportu kombinowanego? Konsultacje odbyły się w okresie 23.05-15.08.2014, a wyniki zostały opublikowane na stronie DG MOVE w listopadzie 2014r..

Czyżby oznaczało to powrót do źródła, czyli do właściwego stosowania pojęć w kontekście wymogów zrównoważonego rozwoju i zrównoważonego przemieszczania? Jeśli tak, to powinny być zrewidowane pojęcia w dokumentach kształtujących politykę transportową UE.

Równocześnie, w dokumentach WE (na dal obowiązujących w prawodawstwie unijnym), np. w cytowanej dyrektywie z 1992r. [4] czy też w regulacjach dotyczących Transeuropejskiej sieci transportu

kombinowanego [2] używane jest pojęcie „transport kombinowany”.

Należy zaznaczyć, że pojęcie „transport kombinowany” (**Combined Transport, Kombinierte Verkehr**) jest nadal i to konsekwentnie stosowane w krajach „niemieckojęzycznych” (Niemcy, Austria i Szwajcaria)- zarówno w oficjalnych dokumentach rządowych jak i publikacjach oraz raportach operatorów intermodalnych z tych krajów (Kombiverkehr, Hupac, Ökombi), a także przez UIC (Grupa ds Transportu Kombinowanego) i UIRR (Unia Towarzystw Transportu Kombinowanego Droga -Kolej).

W książce z 2008 r. autor użył pojęcia „transport kombinowany/intermodalny”, jako kompromisowe rozwiązanie polegające na tym, aby nie rezygnować z pojęcia „transport kombinowany”, a wstawienie ukośnika oznaczało, że można mówić o „transporcie kombinowanym” lub o „transporcie intermodalnym”, czyli „lub” -**ale na pewno nie zamiennie** [20]. W ten sposób podkreślono, że interpretacja tych pojęć prezentowana w dokumentach WE odnosi się praktycznie do zakresu funkcjonowania transportu kombinowanego. Interesujące, że 6 lat po wydaniu książki w dokumencie UIRR użyto podobnego pojęcia „transport intermodalny/kombinowany” [7].

Generalnie, autor nie ma zastrzeżeń do używania pojęcia „transport intermodalny”, tym bardziej, że pojęcie to od wielu lat występuje powszechnie we wszystkich dokumentach krajowych oraz w większości dokumentów zagranicznych. Jednakże, używając tego pojęcia, należy przyjąć zasadę, że zawężamy udział transportu drogowego w intermodalnym łańcuchu transportowym do operacji dowozowo/ odwozowych (do/z terminali intermodalnych). Tylko bowiem w takim ujęciu można mówić o możliwości zmiany struktury gałęziowej na rynku transportowym przez przeniesienie części przewozów towarowych na dalekie odległości z transportu drogowego na- bardziej przyjazne dla środowiska oraz życia i zdrowia człowieka- gałęzie transportu, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

W tytule artykułu, autor chciał zwrócić uwagę na to aby nie zapominać o pojęciu „transport kombinowany”. Jednakże z uwagi na to, że pojęcie „transport intermodalny” występuje powszechnie w dokumentach krajowych i zagranicznych dalej w artykule używane jest to pojęcie, jednakże w kontekście typowym dla transportu kombinowanego, zgodnie z cytowaną Dyrektywą EEC 92/106 [4].

Transport intermodalny w polityce transportowej UE

W celu dokonania oceny polityki transportowej WE i UE w odniesieniu do transportu intermodalnego omówiono poniżej chronologicznie, a jednocześnie w sposób syntetyczny, podstawowe dokumenty w przedmiotowym zakresie.

Pierwszym aktem prawnym była Dyrektywa Rady WE 75/130 z 1975 r. o ustanowieniu wspólnych zasad dla transportu kombinowanego w krajach WE [3]. Głównym celem Dyrektywy było uwolnienie transportu kombinowanego ze wszystkich restrykcji ilościowych (kontyngentów) oraz usunięcie pewnych administracyjnych przeszkód.

Kolejnym aktem prawnym była, Dyrektywa 92/106 z 1992r., której podstawowym celem było wzmocnienie i rozszerzenie środków promujących rozwój transportu kombinowanego, będącego w interesie społecznym z uwagi na aspekty środowiskowe, bezpieczeństwo i rosnącą kongestię- jako alternatywy dla transportu drogowego [4]. Postanowienia Dyrektywy (nadal obowiązujące) tworzą prawne ramy dla stosowania konkretnych środków promujących transport kombinowany, w tym m.in.: wyłączenie przewozów drogowych (wykonywanych do i z terminali w łańcuchu transportu kombinowanego) z systemu kontyngentów i zezwoleń; redukcja podatków drogowych; zwolnienia pojazdów drogowych uczestniczących w przewozach kombinowanym z zakazów ruchu w nocy i święta; zwiększenie ładowności pojazdów drogowych uczestniczących w transporcie kombinowanym do 44 ton.

Następnym aktem prawnym WE była Decyzja Rady 93/628 z 1993r. o Trans-Europejskiej Sieci Transportu Kombinowanego [2], która obejmuje najważniejsze- dla przewozów ładunków na dalekie odległości- drogi kolejowe i wodne śródlądowe wraz z odcinkami dróg kołowych dla operacji początkowych i końcowych.

Decyzja Komisji nr 93/45/EC z 1993r. [11] dotyczyła udzielania pomocy finansowej dla projektów pilotowych promujących transport kombinowany i ustanawiająca Program PACT (Pilot Actions for Combined Transport). Zgodnie z Decyzją, pomoc finansowa Wspólnoty była udzielana (w latach 1997-2001) na pilotowe badania dotyczące przewozów kombinowanych realizowanych zarówno na istniejących jak i planowanych połączeniach.

Kolejnym aktem prawnym była Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1692/96/EC z 1996r. „Wytyczne dla

rozwoju Trans-europejskiej sieci transportowej” [8], w której stwierdza się, że Transeuropejska sieć transportu kombinowanego ma obejmować:

- sieć kolejową i sieć żeglugi śródlądowej które są odpowiednie dla transportu kombinowanego i które, w połączeniu z początkowymi i końcowymi przewozami drogowymi, pozwalają na wykonywanie przewozów towarowych na dalekie odległości;
- urządzenia pozwalające na przeładunek pomiędzy koleją, żeglugą śródlądową, żeglugą morską i transportem drogowym,
- odpowiedni tabor kolejowy.

Rozporządzenie Rady WE nr 2196/98 z 1998r. dotyczące udzielania pomocy finansowej Wspólnoty dla działań o charakterze innowacyjnym mającym na celu promowanie transportu kombinowanego [5]. W Rozporządzeniu określone zostały podstawowe cele instrumentów finansowych oraz warunki, zasady i procedury przyznawania pomocy finansowej tym projektom, które przyczynią się do zwiększonego zastosowania transportu kombinowanego na europejskim rynku transportowym. Pomoc finansowa Wspólnoty może być udzielona w wysokości do 50% kosztów studium wykonalności i do 30% kosztów środków innowacyjnych.

W białej księdze z 2001 roku podkreślono, że intermodalność ma kluczowe znaczenie dla rozwijania konkurencyjnych alternatyw transportowych w stosunku do transportu drogowego i optymalnego łączenia przyjaznych dla środowiska gałęzi i technologii transportu [19]. W dokumencie tym, Komisja zaproponowała szereg instrumentów i środków ukierunkowanych na usprawnienie europejskiego systemu transportowego, w tym m.in. w obszarze transportu intermodalnego, czyli łączenie gałęzi w systemie intermodalnym, który ma być rzeczywistością, poprzez promowanie lądowych i lądowo-morskich intermodalnych łańcuchów transportowych, tworzenie „autostrad morskich”, wdrożenie programu Marco Polo, wspieranie innowacyjnych usług i technologii oraz harmonizację i standaryzację intermodalnych jednostek ładunkowych.

Komisja Europejska uznając za celowe i w pełni zasadne kontynuowanie promowania alternatywnych w stosunku do drogowego gałęzi transportu przyjęła w 2003r. Rozporządzenie nr 1382/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie którego uruchomiono Program Marco Polo I [13]. Do głównych celów Programu zaliczono: redukcję konge-

stii na drogach, poprawę efektywności systemu transportowego w dziedzinie środowiska (w tym głównie zmniejszenie kosztów zewnętrznych transportu) oraz wspieranie rozwoju transportu intermodalnego. Budżet Programu na lata 2003-2006, określono na poziomie 100 milionów Euro. Program- promując intermodalność-wspierał wszystkie projekty ukierunkowane na przesunięcie przewozów towarowych z transportu drogowego na alternatywne i bardziej przyjazne dla środowiska gałęzie i technologie transportu, czyli: kolej, żeglugę morską bliskiego zasięgu, żeglugę śródlądową i transport intermodalny.

Określono trzy główne obszary wspierania w ramach programu Marco Polo:

- pomoc startowa dla uruchomienia nowych, nie drogowych, usług transportowych, w lądowych i lądowo-morskich intermodalnych łańcuchach transportowych („**modal shift actions**”) - dotacja do 30% kosztów kwalifikowanych projektu,
- pomoc dla uruchomienia usług o strategicznym znaczeniu dla europejskiego systemu i rynku transportowego („**catalyst actions**”); przykładowe projekty: autostrady morskie, międzynarodowe przewozy kolejowe, systemy informacyjne w transporcie i logistyce- dotacja do 35% kosztów kwalifikowanych projektu,
- stymulowanie modeli współpracy na towarowym rynku logistycznym („**common learning actions**”), przykładowe projekty: współpraca między koleją a transportem wodnym śródlądowym, usprawnienie polityki cenowej, popularyzacja transportu intermodalnego- dotacja do 50% kosztów kwalifikowanych projektu.

Dodatkowo, dla **modal shift actions** maksymalna wysokość dotacji ustalana jest na podstawie liczby tonokilometrów przesuniętych z transportu drogowego na transport kolejowy, wodny śródlądowy, morski bliskiego zasięgu lub taką kombinację wymienionych rodzajów transportu, w której odcinek drogowy będzie tak krótki jak to tylko możliwe. Przyjęto, że na każde 500 tona-kilometrów przeniesionych z transportu drogowego przysługuje dofinansowanie w wysokości 1 Euro.

Komisja Europejska podjęła próbę oceny osiągnięć w zakresie realizacji celów polityki transportowej określonych w białej księdze z 2001r. [19], która to ocena została przedstawiona w dokumencie (wraz z załącznikami) opublikowanym w 2006 roku, gdzie stwierdza się, że nie udało się osiągnąć założonych celów i konieczna jest weryfikacja zarówno ce-

lów polityki transportowej UE jak i instrumentów jej realizacji [10]. Nie nastąpiło oczekiwane przesunięcie części popytu na przewozy z gałęzi generujących wysokie koszty zewnętrzne do tych, które są bardziej przyjazne dla środowiska oraz zdrowia i życia człowieka, czyli daleko jest od nawet od częściowego zrównoważenia rynków transportowych w Europie. Istotne problemy leżą po stronie transportu kolejowego, w tym przede wszystkim z uwagi na wciąż niską jakość usług kolejowych i brak interoperacyjności europejskich systemów kolejowych. Dążenie do osiągnięcia ambitnego celu jakim jest zrównoważony rozwój transportu w Europie nie idzie w parze z alokowaniem odpowiednich środków finansowych dla transportu intermodalnego, a ponadto, Komisja nie osiągnęła znaczących sukcesów w dziedzinie standaryzacji i harmonizacji jednostek intermodalnych oraz w zakresie interoperacyjności kolei w Europie (te dwa aspekty mają również istotne znaczenie dla rozwoju transportu intermodalnego).

24 października 2006r. Europejski Parlament i Rada UE przyjęły Rozporządzenie nr 1692/2006 ustanawiające Program Marco Polo II na lata 2007-2013, z budżetem 400 mln. Euro [14]. Zasady i warunki udzielania pomocy finansowej są takie same jak w Programie Marco Polo I. Należy zaznaczyć, że Program Marco Polo, jest w zasadzie jedynym instrumentem finansowego wspierania transportu intermodalnego przez UE.

Komisja Europejska podjęła w 2007r. kilka inicjatyw politycznych mających m.in. na celu uczynienie transportu kolejowego, morskiego i wodnego śródlądowego bardziej atrakcyjnymi i konkurencyjnymi w kontekście intermodalności [18]. Podkreślono, że integracja tych gałęzi transportu w efektywnych intermodalnych łańcuchach logistycznych ma istotne znaczenie dla pogodzenia ekonomicznej efektywności i długoterminowego rozwoju transportu.

Kolejnej oceny polityki transportowej UE dokonano w białej księdze z 2011 roku [12], gdzie stwierdza się m.in., że:

- transport europejski znajduje się obecnie na rozdrożu- stare wyzwania są nadal aktualne, a ponadto pojawiają się nowe,
- rozwój systemu transportowego nie następuje zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- w latach 2000-2010 utrzymała się stała tendencja wzrostowa przewozów ładunków transportem drogowym oraz nastąpił spadek przewozów wykonywanych transportem kolejowym i wodnym śródlądowym,

- transport intermodalny nadal nie jest realną alternatywą dla transportu drogowego, co w konsekwencji powoduje stały wzrost negatywnych skutków i kosztów zewnętrznych transportu,
- wzrastać będą również koszty społeczne i zewnętrzne: kongestii, wypadków, skażenia powietrza i hałasu,
- inwestycje w infrastrukturę transportową należy planować w sposób minimalizujący negatywne skutki transportu dla środowiska.

Jednym z podstawowych celów polityki transportowej Unii Europejskiej określonym w białej księdze z 2011 roku jest tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju transportu w wymiarze europejskim, co oznacza, że rozwój transportu powinien uwzględniać jednocześnie wymogi ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i techniczne [12].

Dalszy rozwój sektora transportu musi opierać się na kilku założeniach:

- poprawa efektywności energetycznej pojazdów we wszystkich rodzajach transportu,
- w sektorze towarowym rozwiązania multimodalne powinny być oparte na środkach transportu wodnego i kolejowego w przewozach ładunków na dalekie odległości,
- bardziej wydajne wykorzystanie transportu i infrastruktury dzięki zastosowaniu lepszych systemów zarządzania ruchem i informacji (np. ITS, SESAR, ERTMS, SafeSeaNet, RIS) oraz zaawansowanych środków logistycznych i rynkowych,
- samochody ciężarowe będą nadal w znacznym stopniu wykorzystywane do transportu towarów na bliskie i średnie odległości (do ok. 300 km).

Zgodnie z jednym celów polityki transportowej UE do 2030r. ok. 30% pracy przewozowej towarowego transportu drogowego wykonywanej na odległościach ponad 300 km ma być przeniesione do bardziej zrównoważonych gałęzi transportu (np. kolej, transport wodny) i 50% do 2050r [12]. Oznacza to, przeniesienie do roku 2050 co drugiego tonokilometra wykonywanej obecnie pracy przewozowej przez transport drogowy na odległościach ponad 300km do bardziej przyjaznych dla środowiska oraz życia i zdrowia człowieka gałęzi transportu. Według Komisji Europejskiej, osiągnięcie znaczących zmian strukturalnych na rynku przewozów towarowych-zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju transportu-będzie możliwe poprzez wdrażanie pakietu środków promujących przesunięcie części przewozów towarowych z transportu drogowego na transport

kolejowy, wodny i intermodalny, w tym m.in.:

- usprawnienie efektywności i jakości usług kolejowych, w tym zwłaszcza świadczonych w systemie przewozów intermodalnych,
- zapewnienie interoperacyjności kolei w układzie międzynarodowym oraz zapewnienie długoterminowego finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych,
- wdrożenie do 2020 r. nowoczesnych systemów zarządzania transportem lądowym i wodnym (ERTMS, ITS, SSN i LRIT, RIS) oraz eksploatacja systemu nawigacji Galileo,
- ustanowienie do 2020 r. ram europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności w zakresie transportu multimodalnego.

W ramach koncepcji „Multimodalny transport towarów: e-Freight” przewiduje się m.in.:

- wdrożenie rozwiązań umożliwiających śledzenie ładunków w czasie rzeczywistym, zapewnienie intermodalnej odpowiedzialności oraz promowanie „czystego” (*ang.* „clean”) transportu towarów,
- wprowadzenie koncepcji „punktu kompleksowej obsługi” i „obsługi administracyjnej w jednym punkcie” poprzez zastosowanie jednolitego dokumentu przewozowego w formie elektronicznej,
- stworzenie w ramach sieci bazy TEN-T struktur multimodalnych korytarzy towarowych pozwalających na synchronizację inwestycji infrastrukturalnych oraz wspieranie efektywnych, innowacyjnych i multimodalnych usług transportowych, w tym usług kolejowych na średnich i dalekich odległościach.

Oplaty i podatki związane z transportem zostaną poddane restrukturyzacji pozwalającej na szersze stosowanie zasad „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”, co oznacza, że obciążenie kosztowe sektora transportu powinno uwzględniać całkowite koszty transportu, łącznie z kosztami infrastruktury i kosztami zewnętrznymi. Wprowadzenie pełnej i obowiązkowej internalizacji kosztów zewnętrznych dla transportu drogowego i kolejowego do roku 2020 (zgodnie z harmonogramem określonym w białej księdze z 2011 r.), powinno:

- zapewnić wyrównanie warunków konkurencji międzygałęziowej na rynku przewozów towarowych,
- stworzyć realne szanse dla przesunięcia znacznej części ładunków z transportu drogowego do transportu kolejowego i wodnego w przewo-

zach na odległość ponad 300 km.

W cytowanej wyżej białej księdze podkreślono, że transformacja europejskiego systemu transportowego będzie możliwa tylko poprzez połączenie wielu inicjatyw na wszystkich szczeblach i poziomach (krajowym i międzynarodowym) oraz poprzez konsekwentną realizację proponowanych działań [12].

Zdaniem Komisji, powyższe przedsięwzięcia, wdrażane w ramach nowej strategii polityki transportowej UE, przyczynią się do wyrównania warunków konkurencji międzygałęziowej na europejskim rynku transportowym, i tym samym przyjazne dla środowiska gałęzie transportu (kolej, transport wodny i intermodalny) będą w pełni konkurencyjne w stosunku do transportu drogowego, zwłaszcza w przewozach na średnie i dalekie odległości.

W 2013 roku Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) dokonał audytu programów Komisji Europejskiej Marco Polo, z którego wynika, że programy, mające na celu ograniczenie drogowych przewozów towarowych, **są nieskuteczne i należałoby zaprzestać ich realizacji w obecnej postaci** [6]. W raporcie ETO podkreślono, że dotychczasowa realizacja programów Marco Polo wykazała liczne słabości, w tym przede wszystkim: niedostateczne wykorzystanie środków, brak dowodów na osiągnięcie celów, duże obciążenia administracyjne i słabą trwałość projektów. ETO stwierdza także, że dofinansowanie usług przewozów towarowych w ramach ww. programów zaburza równowagę rynkową poprzez sztuczne kreowanie bodźców po stronie podaźowej. Biorąc pod uwagę dotychczasowe wyniki programów, ETO zaleca Radzie, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji rozważenie zaprzestania dofinansowywania przez UE usług przewozów towarowych w ramach programów opartych na koncepcji programów Marco Polo.

Natomiast, ewentualna kontynuacja programów Marco Polo powinna być uzależniona od przeprowadzenia ex ante oceny skutków, wykazującej, czy i w jakim zakresie występuje unijna wartość dodana. Gdyby w wyniku tej oceny stwierdzono, że działania UE w tym obszarze są uzasadnione, wówczas Trybunał zaleca Komisji podjęcie szeregu działań na celu zapewnienia lepszego funkcjonowania programów w przyszłości, i w związku z tym Komisja powinna m.in.: ustanowić realistyczne cele dotyczące wolumenów przewozów towarowych, które należy przenieść z transportu drogowego; dokonywać regularnych przeglądów wyników i rezultatów programów oraz

podjąć natychmiastowe działania w celu poprawy współczynnika realizacji celów; ocenić potrzeby, zagwarantować dostępność odpowiednich danych, aby wykazać efekty osiągnięte w wyniku finansowanych działań; ograniczyć czas potrzebny na wybór projektów i zawarcie umów oraz wprowadzić warunek przewidujący co najmniej trzyletnią trwałość projektów po zakończeniu ich realizacji.

W 2013 roku, Komisja Europejska opublikowała Komunikat zawierający wyniki Programu Marco Polo oraz informację dotyczącą planów kontynuacji wsparcia dla usług transportu intermodalnego [1]. W Komunikacie zawarto informacje o wynikach programów (liczba projektów, wydatkowane środki, przeniesione tonokilometry z transportu drogowego na żeglugę morską bliskiego zasięgu, kolej i transport śródlądowy), korzyściach środowiskowych, a także efektywności programów. Pomimo szeregu niedociągnięć, programy Marco Polo umożliwiły przetestowanie innowacyjnych rozwiązań w europejskim transporcie oraz przyczyniły się do przeniesienia znacznej ilości przewozów towarowych z zatłoczonych dróg UE na inne gałęzie transportu, przy wykorzystaniu niewielkiego odsetka (od 0,01 do 0,05%) budżetu UE. Komisja zwraca uwagę na fakt, że rozwiązania intermodalne w zakresie transportu są bardziej złożone niż w przypadku transportu drogowego, przy czym, każdy środek transportu inny niż drogowy jest w dalszym ciągu bardziej przyjazny dla środowiska w przewozach towarowych. Ponadto, stosowany kalkulator wskazuje na znaczące korzyści dla środowiska wynikające z realizacji programu MP.

W Komunikacie podkreśla się, że **programy Marco Polo to jedyny unijny instrument finansowego wspierania transportu intermodalnego, w ramach którego dotacja zależy od faktycznego przesunięcia gałęziowego (z dróg na bardziej przyjazne środowisku gałęzie transportu), uzyskanego dzięki realizowanym projektom, co ukazuje bezpośredni związek między finansowaniem a rezultatami programów.**

Komisja uznaje potencjalne korzyści programów, lecz jednocześnie jest świadoma możliwych wad (wskazanych przez ETO), w szczególności jeżeli takie programy miałyby być realizowane na poziomie UE we wszystkich Państwach Członkowskich. Jednakże, na podstawie dokonanej przez ETO i Komisję oceny programów Marco Polo, oraz w związku z nowym kontekstem politycznym (biała księga z 2011 roku) **przyjęto wstępnie, że wsparcie dla usług transportu intermodalnego ulegnie znacznym zmianom, a**

Program Marco Polo w jego obecnej formie nie będzie kontynuowany.

W komunikacie podkreśla się, że Komisja zamierza kontynuować wsparcie dla zrównoważonych usług towarowych, jednakże jakiegokolwiek nowy schemat takiej pomocy, zastępujący programy Marco Polo, będzie musiał uwzględniać doświadczenia programów i ich wszystkie słabości. Dlatego, uwzględniając konieczność usprawnienia środowiskowej efektywności europejskiego transportu towarowego i logistyki w okresie 2014-2020, Komisja zaproponowała nowe ujęcie wspierania zrównoważonych oraz innowacyjnych usług transportu towarowego. W nowej perspektywie budżetowej UE wsparcie dla transportu towarowego będzie możliwe w ramach nowego instrumentu finansowego „Connecting Europe Facility (CEF)” [15], zintegrowanego z nowym programem na rzecz rozwoju sieci TEN-T [16]. Oznacza to, że dotychczasowe programy Marco Polo będą zintegrowane w ramach zrewidowanego programu TEN-T i wdrożone z wykorzystaniem instrumentów finansowania określonych w CEF. W artykule 38 nowych wytycznych sieci TEN-T definiuje się generalne ramy dla kontynuacji programów Marco Polo w ramach nowej perspektywy finansowej [16].

Komisja uważa, że wskazane jest zapewnienie wsparcia UE w odniesieniu do innowacyjnych usług w zakresie transportu towarowego w celu realizacji podstawowych celów polityki transportowej UE w tym: zintegrowane usługi intermodalne, zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko, nowe rynki i technologie. Wspieranie rozwoju przewozów towarowych ma opierać się na lepszym wykorzystaniu sieci TEN-T poprzez, m.in., efektywniejsze nią zarządzanie, wdrażanie nowoczesnych technologii (ITS), usuwanie technicznych i administracyjnych barier hamujących rozwój multimodalności czy też promowanie efektywności energetycznej.

Generalna ocena polityki transportowej UE i wnioski

W białej księdze Komisji z 2011r. są m.in. następujące sformułowania: *„W przypadku towarów należy stosować rozwiązania multimodalne oparte na gałęziach transportu wodnego i kolejowego w przewozach na dalekie odległości”. „Wyzwaniem jest zapewnienie zmiany strukturalnej niezbędnej do umożliwienia skutecznego konkurencji przez transport kolejowy oraz przejścia większej części przewozu ładunków na średnie i dalekie odległości”*

i „Do 2030r. 30% drogowego transportu towarów na odległościach ponad 300 km należy przenieść na inne środki transportu, np. kolej lub transport wodny, zaś do 2050 r. powinno to być ponad 50% tego typu przewozów” [12].

Mówi się więc o rozwiązaniach multimodalnych ale w aspekcie zmian gałęziowych na rynku transportowym polegających na przenoszeniu części przewozów ładunków na dalekie odległości z transportu drogowego na transport kolejowy i wodny, czyli w kontekście typowym dla transportu kombinowanego, a nie transportu multimodalnego.

Powstaje zasadnicze pytanie: kto ma decydować o zrównoważonym łączeniu gałęzi oraz wyborze przyjaznej dla środowiska gałęzi transportu? Na europejskim rynku przewozów towarowych dominuje transport drogowy i o jego udziale decyduje rynek, a nie względy środowiskowe. Jeśli nie będą wdrażane instrumenty polityki transportowej – zarówno na poziomie UE jak i w krajach członkowskich – wspierające transport intermodalny/ kombinowany, a nie komodalny czy multimodalny, to będzie trudno przenieść nawet 30% przewozów ładunków (wg pracy przewozowej) z transportu drogowego do innych gałęzi transportu. Nota bene, w cytowanej księdze z 2011r. stwierdza się, że nadal europejski transport nie jest zrównoważony i że nie nastąpiło przesunięcie części przewozów z transportu drogowego do tych gałęzi, które są bardziej przyjazne dla środowiska oraz zdrowia i życia człowieka [12]. Można więc stwierdzić, że wciąż mechanizmy rynkowe są skuteczniejsze od instrumentów polityki transportowej UE.

Jest sprawą oczywistą, że w procesie promowania rozwoju transportu intermodalnego główną rolę powinny odegrać Państwa Członkowskie UE, przy czym zakres promowania uzależniony jest od warunków i stanu rozwoju systemu transportu intermodalnego w danym kraju. Promowanie powinno być jednak kompleksowe a nie doraźne, czyli powinno obejmować instrumenty prawno-administracyjne i ekonomiczno-finansowe, które powinny być konsekwentnie wdrażane w ramach spójnej polityki transportowej.

Należy odnotować, że rozwój transportu intermodalnego jest coraz częściej uzasadniany kategoriami społeczno-ekonomicznymi (zwłaszcza w odniesieniu do kosztów zewnętrznych transportu) i coraz mniej w kategoriach finansowych (zyski operatorów). Oznacza to, że bez radykalnych reform we wszystkich ogniwach systemu transportu intermodalnego oraz bez wyraźnego wsparcia ze strony UE i

Państw Członkowskich trudno będzie oczekiwać znaczącego rozwoju tego systemu transportowego w Europie.

Nie chodzi tu tylko o ekonomiczne i finansowe wsparcie, ale również o wdrażanie tych instrumentów administracyjno-regulacyjnych, które nic nie kosztują (ani budżetu krajowego ani regionalnego), ale mogą przyczynić się do tworzenia korzystnych warunków dla rozwoju systemu transportu intermodalnego i w konsekwencji do osiągnięcia stanu zrównoważonego transportu w Europie. Do takich instrumentów można zaliczyć m.in.: zakaz ruchu ciężkich pojazdów drogowych we wszystkie weekendy i w nocy, regulacja i przestrzeganie limitów emisji spalin i hałasu, wdrażanie technicznej standaryzacji i interoperacyjności, wdrażanie ostrych reżimów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, ujednolicenie warunków i kosztów dostępu do infrastruktury oraz harmonizacja warunków konkurencji na rynku transportowym.

Zapisy w Rozporządzeniu Nr 1315/2013 w sprawie Wytycznych sieci TEN-T są bardzo ogólne i nie wiadomo, czy rzeczywiście przewidywane środki będą wykorzystywane dla wspierania transportu intermodalnego [16]. Tym bardziej, że używane jest wyłącznie pojęcie "multimodalny", i to zarówno w odniesieniu do infrastruktury "multimodalna infrastruktura transportowa" jak i do usług transportowych "multimodalne usługi transportowe". Nie ma więc żadnego odniesienia do transportu intermodalnego i potrzeby przesunięcia gałęziowych na rynkach transportowych. Można jedynie domniemywać, i to wyłącznie na podstawie stwierdzeń zawartych w cytowanym Komunikacie Komisji "The Marco Polo programme- Results and outlook" z 2013 roku [1], że zapisy wspomnianego wyżej Rozporządzenia Nr 1315/2013 będą miały na celu wspieranie przesunięcia gałęziowych, czyli kontynuowanie unijnego promowania intermodalnego transportu towarowego zgodnie z ideą programów Marco Polo.

Należy przy tym pamiętać, że to od Państw Członkowskich będzie zależało czy będą skłonne aplikować o wsparcie unijne dla projektów intermodalnych.

Zdaniem autora, **należałoby jednak kontynuować Program Marco Polo**, po jego modyfikacji uwzględniając uwagi i zalecenia Trybunału Obrachunkowego, jako jedyne unijne instrumentu finansowego wspierania transportu intermodalnego, w którym dotacja zależy od faktycznego przesunięcia gałęziowego, czyli z transportu drogowego do bardziej przyjaznych środowisku gałęzi transpor-

tu (kolej, żegluga śródlądowa i żegluga morska bliskiego zasięgu).

I ostatnia uwaga, należałoby jednak **powrócić do koncepcji transportu kombinowanego** i to zarówno na poziomie unijnym jak i na poziomie poszczególnych Państw Członkowskich. Zdaniem autora, jest to zasadne i aktualne, zwłaszcza w kontekście opublikowania (w listopadzie 2014r.) przez Dyрекcję Generalną ds Mobilności i Transportu (DG MOVE) wstępnych wyników publicznych konsultacji o wdrażaniu Dyrektywy 92/106 dotyczącej transportu kombinowanego, które można podsumować następująco: uzyskano 87 odpowiedzi z 17 Państw Członkowskich; 59% respondentów uznało, że dyrektywa pomogła w ich działalności biznesowej; 90% respondentów odpowiedziało, że dyrektywa nie osiągnęła zakładanego celu, czyli nie spowodowała znaczących przesunięć gałęziowych na rynkach transportowych; 90% respondentów odpowiedziało, że „transport kombinowany nie byłby ekonomicznie żywotny bez dyrektywy”; 94% respondentów uznało, że Unia Europejska powinna „kontynuować wspieranie operacji transportu kombinowanego”; 50-70% respondentów popiera rozszerzenie zakresu dyrektywy na żeglugę śródlądową i żeglugę morską bliskiego zasięgu oraz 86% respondentów zgodziło się, że „Dyrektywa o transporcie kombinowanym powinna być zrewidowana w celu dalszego wzrostu transportu kombinowanego”.

Wydaje się, że transport kombinowany oferuje najprostszy sposób osiągnięcia celu UE w sferze zmian gałęziowych na rynkach transportowych, czyli „przesunięcie 30% pracy przewozowej wykonanej przez transport drogowy na dalekie odległości do zrównoważonych gałęzi transportu do roku 2030 i 50% do roku 2015”- jako jednego z celów nowej polityki transportowej UE zapisanego w białej księdze z 2011r. [12]. Należy przy tym podkreślić, że transport kombinowany potrzebuje efektywnych europejskich ram regulacyjnych, a można to osiągnąć w sposób najbardziej naturalny przez rewizję cytowanej Dyrektywy nr 92/106 [4]- co potwierdzają wstępne wyniki publicznych konsultacji. ◀

Materiały źródłowe

[1] Communication from Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the

Committee of the Regions, The Marco Polo programme-Results and outlook. COM(2013)278 final, Brussels 14.5.2013

- [2] Council Decision 93/628/EEC of 29 October 1993 on the creation of Trans-European combined transport network. OJ No L 305, 10.12.1993
- [3] Council Directive 75/130/EEC of 17 February 1975 on establishment of common rules for combined transport of goods between Member States, OJ No L48, 17.2.1975
- [4] Council Directive 92/106/EEC of 7 December 1992 on the establishment of common rules for certain types of combined transports of goods between Member States. OJ L No 368/38, 17.12.1992
- [5] Council Regulation No 2196/98/EC of 1 October 1998 concerning the granting of Community financial assistance for actions of innovative nature to promote combined transport, OJ L 277 of 14.10.1998
- [6] Czy programy Marco Polo w sposób efektywny ograniczają transport drogowy? Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie Specjalne Nr 3/2013, Luksemburg 2013
- [7] EU Freight Transport Policy Expectations (for 2014-2019 period), UIRR, Brussels 05.09.2014
- [8] European Parliament and Council Decision on guidelines for development of Trans-European network, Decision No 1692/96/EC of 23 July 1996. OJ No L 228 of 9.9.1996
- [9] Freight Transport Logistics in Europe-the key to sustainable mobility, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2006)336 final, Brussels, 28.6.2006
- [10] Keep Europe moving- sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2006)314 final. CEC Brussels, 22.06.2006
- [11] PACT: Pilot Actions for Combined Transport. Commission Decision 93/45/EC of 22 December 1992 concerning the granting of financial assistance for pilot schemes to promote combined transport. OJ

No L 16, 25.1.1993

- [12] Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu-dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, biała księga Komisji Europejskiej, KOM(2011)144 wersja ostateczna, Bruksela 28.3.2011
- [13] Regulation (EC) No 1382/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 July 2003 on the granting of Community financial assistance to improve the environmental performance of the freight transport system (“Marco Polo Programme”), OJ L 196, 02.08.2003
- [14] Regulation (EC) No 1692/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing the second “Marco Polo” Programme for the granting of Community financial assistance to improve the environmental performance of the freight transport system (Marco Polo Programme II) and repealing Regulation (EC) No 1382/2003. OJ L 328, 24.11.2006
- [15] Regulation (EU) No 1316/2013 of the European Parliament and the Council of 11 December 2013 establishing the Connecting Europe Facility, amending Regulation (EU) No 913/2010 and repealing Regulations (EC) No 680/2007 and (EC) No 67/2010
- [16] Regulation (EU) No 1315/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network and repealing Decision No 661/2010/EU, OJ L 348, 20.12.2013
- [17] Terminology on Combined Transport, UN ECE, New York -Genewa 2001; Glossary for Transport Statistics. UNECE, Eurostat, ECMT, 3rd Edition, UN, Genewa 2003
- [18] The EU's freight transport agenda: Boosting the efficiency, integration and sustainability of freight transport in Europe, Communication from the Commission of the European Communities. COM(2007)606 final. Brussels, 18.10.2007
- [19] White Paper. European Transport Policy for 2010: time to decide, Commission of the European Communities. COM(2001)370, Brussels, 12.09.2001
- [20] Wronka J., Transport kombinowany/ intermodalny- teoria i praktyka, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008