

PL



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

**Przegląd
horyzontalny**

**Udoskonalanie sektora
transportu w UE –
aktualne wyzwania**

2018

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-XII
Cel przeglądu horyzontalnego i przyjęte w nim podejście	01-05
Część I – Przegląd sektora transportu w UE	06-25
Najważniejsze fakty dotyczące sektora transportu w Unii Europejskiej	06-07
Najważniejsze dla sektora transportu cele polityki UE	08-12
Główne zainteresowane strony w sektorze transportu UE	13-16
Potrzeby w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i dostępność środków finansowych	17-25
Część II – Stan prac w najważniejszych obszarach sektora transportu UE	26-63
Obecne trendy w wyborze środka transportu	26-39
Ilość przewozów stale rośnie i według przewidywań tendencja ta ma się utrzymać	26-27
Do przewozów pasażerskich i towarowych najczęściej wybierany jest transport drogowy	28-33
Inteligentne systemy zarządzania transportem – nieodzowna część sektora transportu w przyszłości	34-35
Nowe trendy w sektorze transportu	36-39
Rozwój infrastruktury	40-51
Wyzwania pozostają aktualne mimo postępującego rozwoju infrastruktury w UE	40-46
Sieć TEN-T wymaga znacznych nakładów finansowych – poziom zadłużenia państw członkowskich może stanowić utrudnienie w tym zakresie	47-51
Rynek wewnętrzny	52-55
Dekarbonizacja transportu	56-63
Część III – Najważniejsze aktualne wyzwania	64-91
Należy przyporządkować zasoby do celów	66

UE powinna egzekwować większą zgodność zapadających na szczeblu krajowym decyzji dotyczących infrastruktury z priorytetami polityki unijnej	67-70
Należy zwiększyć wartość dodaną środków unijnych	71-72
Należy usprawnić zarządzanie projektami	73-86
Należy udoskonalić fazę planowania dzięki przeprowadzeniu wcześniej pogłębionej analizy kosztów i korzyści	74-78
Należy uprościć przepisy regulujące realizację projektów infrastrukturalnych	79-82
Należy poprawić monitorowanie projektów	83-86
Należy położyć większy nacisk na utrzymanie i odnowę istniejącej infrastruktury	87-89
Należy podjąć dodatkowe działania mające na celu ograniczenie wykorzystywania drogowego transportu towarów na rzecz innych środków transportu	90-91

Załączniki

Załącznik I – Sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące sektora transportu opublikowane po 2010 r.

Załącznik II – Dziesięć celów UE na rzecz utworzenia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu

Załącznik III – Główne zainteresowane strony na szczeblu UE

Skróty

Zespół odpowiedzialny za przegląd horyzontalny

Streszczenie

I Przeglądy horyzontalne zawierają szeroko zakrojony opis i obszerną analizę obszarów polityki, w dużej mierze oparte na publicznie dostępnych informacjach. Celem niniejszego przeglądu jest przedstawienie opisu i analizy działań podejmowanych przez UE w obszarze transportu. Trybunał skupia uwagę na inwestycjach w infrastrukturę finansowanych ze środków z unijnego budżetu oraz porusza zagadnienia przekrojowe, które uznał za istotne w wyniku ostatnich kontroli z zakresu pięciu głównych rodzajów transportu: drogowego, kolejowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej i transportu morskiego. W oparciu o sformułowane na ich potrzeby uwagi i zalecenia Trybunał dokonuje przekrojowego przeglądu najważniejszych wyzwań dotyczących rozwoju i finansowania transportu w UE. W niniejszym przeglądzie zostały uwzględnione nie tylko sprawozdania Trybunału, ale także sprawozdania opublikowane przez inne najwyższe organy kontroli oraz najważniejsze dokumenty programowe UE, badania, oceny i dane, a także opinie sformułowane przez inne instytucje unijne i międzynarodowe.

II Transport jest strategicznym sektorem unijnej gospodarki wywierającym bezpośredni wpływ na codzienne życie wszystkich obywateli UE, a usługi transportowe zapewniają w przybliżeniu 11 milionów miejsc pracy. Sektor ten leży u podstaw integracji europejskiej, gdyż w pełni połączone ze sobą i zrównoważone sieci transportowe są warunkiem koniecznym, by doprowadzić do końca proces tworzenia europejskiego jednolitego rynku i zagwarantować jego prawidłowe funkcjonowanie.

III W ostatnich latach liczba przewozów pasażerskich i towarowych w UE wzrastała i według przewidywań trend ten ma się utrzymać, choć przy wolniejszym tempie wzrostu. Pod względem wykonanej pracy przewozowej w transporcie pasażerskim i towarowym dominuje transport drogowy, a na rynku nie ma obecnie wystarczających zachęt, by użytkownicy zrezygnowali z transportu drogowego na rzecz innych środków transportu, które wciąż są zasadniczo mniej konkurencyjne pod względem ekonomicznym.

IV W obszarze transportu UE posiada kompetencje dzielone, co oznacza, że państwa członkowskie wykonują własne kompetencje, chyba że UE opracuje wspólną politykę transportową i strategię w tym zakresie. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określono podstawę do powstania transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), tj. zintegrowanej multimodalnej sieci umożliwiającej szybkie i bezproblemowe przemieszczanie się ludzi i towarów na terenie UE. Sieć ta składa się z dwóch poziomów. Sieć bazowa, której ukończenie planowane jest na 2030 r.,

obejmuje najważniejsze pod względem strategicznym połączenia i węzły w całej UE. Sieć kompleksowa, której ukończenie planowane jest na 2050 r., ma szerzej zakrojony cel polegający na zapewnieniu dostępności i łączności wszystkim unijnym regionom.

V Odpowiedzialność za rozwój, finansowanie i budowę infrastruktury transportowej spoczywa głównie na państwach członkowskich. Środki unijne – które muszą wносить europejską wartość dodaną – mogą jedynie przyspieszać działania i pokryć zaledwie ułamek łącznych potrzeb. Politykę transportową wspiera szereg unijnych instrumentów finansowania, których całkowita wartość na lata 2007–2020 wynosi około 193 mld euro.

VI Rozwój unijnej infrastruktury transportowej wymaga znacznych nakładów finansowych. Według szacunków Komisji całkowita wartość potrzeb inwestycyjnych w tym obszarze wynosi około 130 mld euro rocznie, przy czym na późniejszym etapie spore środki są konieczne do utrzymania infrastruktury. Szacuje się, że sama sieć bazowa TEN-T będzie stanowiła wydatek rządu 500 mld euro w latach 2021–2030. Po objęciu obliczeniami sieci kompleksowej i innych inwestycji transportowych kwota ta wzrasta do około 1,5 bln euro.

VII Wielkość inwestycji w infrastrukturę transportową jest jednak ograniczona od czasu kryzysu gospodarczego w 2008 r., co spowalnia modernizację unijnej sieci transportowej, a średnia wartość tych inwestycji pozostaje znacznie poniżej potrzebnego poziomu. Cele związane z siecią TEN-T można będzie osiągnąć w planowanym terminie tylko, jeżeli zostaną w nią zainwestowane spore środki finansowe. Z racji ograniczonej dostępności środków publicznych wydaje się, że zasadnicze znaczenie ma zwiększenie finansowania inwestycji w strategiczną infrastrukturę transportową przez sektor prywatny.

VIII Poziom rozwoju infrastruktury na terytorium UE jest zróżnicowany, a jej jakość i dostępność wciąż są niedostateczne, szczególnie we wschodnich regionach. W niektórych państwach członkowskich przypadająca na ich obszar sieć bazowa TEN-T jest już ukończona lub prace nad nią osiągnęły fazę końcową, podczas gdy w innych państwach nadal pozostaje wiele do zrobienia w tym zakresie.

IX Komisja jest zdania, że skuteczne przeprowadzenie trwającego obecnie wdrożenia inteligentnych systemów zarządzania transportem jest niezbędne do utworzenia współmodalnego, prawdziwie zintegrowanego systemu transportu o zasięgu europejskim. Ponadto szybko upowszechniające się nowe trendy – automatyzacja, cyfryzacja i współdzielona mobilność – mogłyby poprawić wydajność systemów transportowych. Należy jednak wziąć pod uwagę, że nowe technologie i wzorce

mobilności niosą też za sobą wyzwania w zakresie adekwatności ram prawnych, ochrony prywatności, bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa danych, i ponoszonej odpowiedzialności.

X Komisja z zaangażowaniem włącza się w działania na rzecz otwarcia i liberalizacji wewnętrznego rynku transportowego. Także i na tym polu pewne wyzwania nadal pozostają aktualne, w szczególności w zakresie zarządzania ruchem kolejowym i lotniczym.

XI Transport jest źródłem około jednej czwartej całkowitej emisji gazów cieplarnianych w UE. W 2014 r. poziom emisji w sektorze transportu znów zaczął się podnosić, zatem jego obniżenie stanowi jedno z głównych wyzwań na drodze do osiągnięcia ogólnych unijnych celów w zakresie dekarbonizacji gospodarki.

XII Poczyniono wprawdzie postępy w rozwoju infrastruktury i procesie otwierania wewnętrznego rynku transportowego, a także zaproponowano działania służące dekarbonizacji sektora transportu, przed UE stoją jednak kolejne wyzwania. Należą do nich:

- przyporządkowanie dostępnych zasobów do istotnych i możliwych do osiągnięcia celów i priorytetów w dziedzinie transportu;
- ustanowienie na szczeblu unijnym wydajnych narzędzi służących egzekwowaniu, aby zagwarantować, że decyzje podejmowane przez państwa członkowskie w zakresie infrastruktury w większym stopniu będą odpowiadały unijnym priorytetom, ze szczególnym uwzględnieniem odcinków transgranicznych;
- przeznaczanie środków unijnych przede wszystkim na priorytety, które wnoszą największą unijną wartość dodaną;
- udoskonalenie planowania, wdrażania i monitorowania projektów finansowanych ze środków unijnych;
- zagwarantowanie właściwego utrzymania infrastruktury i jej zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- zintensyfikowanie działań mających na celu ograniczenie wykorzystywania drogowego transportu towarów na rzecz innych środków transportu.

Cel przeglądu horyzontalnego i przyjęte w nim podejście

01 Celem niniejszego przeglądu jest opisanie i przeanalizowanie działań podejmowanych przez UE w zakresie polityki transportowej. Trybunał koncentruje się na inwestycjach w infrastrukturę finansowanych ze środków z unijnego budżetu oraz porusza zagadnienia przekrojowe, które uznał za istotne w wyniku ostatnich kontroli z zakresu pięciu głównych rodzajów transportu: drogowego, kolejowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej i transportu morskiego¹. W ciągu ostatnich ośmiu lat Trybunał opublikował 13 sprawozdań specjalnych dotyczących tego obszaru (zob. [załącznik I](#)). W oparciu o sformułowane na ich potrzeby uwagi i zalecenia Trybunał dokonuje przekrojowego przeglądu najważniejszych wyzwań dotyczących rozwoju i finansowania transportu w UE. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE wywrze wpływ na planowanie i wdrażanie unijnej polityki transportowej. W momencie publikacji niniejszego przeglądu wciąż toczą się jednak negocjacje w tej sprawie, a ich konkretne skutki nie są jeszcze znane, w związku z czym Trybunał zdecydował, że aspekt ten nie zostanie poruszony w przeglądzie.

02 Przeglądy horyzontalne Trybunału zawierają szeroko zakrojony opis i obszerną analizę obszarów polityki UE, w dużej mierze oparte na wcześniejszych pracach Trybunału oraz publicznie dostępnych informacjach. Przegląd horyzontalny nie ma charakteru kontroli – nie opiera się na nowych pracach kontrolnych ani nie obejmuje nowych ustaleń kontroli czy zaleceń. Bywają w nim jednak przywołane wnioski i zalecenia sformułowane w opublikowanych już sprawozdaniach. Zacytowane w przeglądzie horyzontalnym odpowiedzi Komisji na ustalenia i zalecenia, które Trybunał zawarł w sprawozdaniach, zostały opublikowane wraz z tymi sprawozdaniem i są dostępne na stronie internetowej Trybunału.

03 W niniejszym przeglądzie horyzontalnym Trybunał odwołuje się nie tylko do własnych publikacji, ale także do sprawozdań opublikowanych przez inne najwyższe organy kontroli oraz do najważniejszych dokumentów programowych UE, badań, ocen, i danych. Trybunał przeprowadził także wywiady z przedstawicielami Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)

¹ W przeglądzie nie ujęto innych istotnych aspektów dotyczących transportu, takich jak prawa pasażerów, Trybunał przedstawił jednak ich ocenę w opublikowanym niedawno sprawozdaniu specjalnym nr 30/2018 pt. „Prawa pasażerów w UE mają szeroki zakres, jednak pasażerowie wciąż muszą domagać się ich przestrzegania” (<http://eca.europa.eu>).

i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W trakcie dokonywania przeglądu Trybunał prowadził regularny dialog z Komisją i w miarę możliwości uwzględnił jej uwagi poczynione na temat zawartości niniejszej publikacji.

04 Celem tego przeglądu horyzontalnego jest zachęcenie zainteresowanych stron – przez przekazanie im przejrzystych i łatwo dostępnych informacji – do udoskonalenia podejmowanych działań lub poprawy ich koordynacji z myślą o uzyskaniu wartości dodanej przy staraniach UE na rzecz osiągnięcia celów polityki transportowej.

05 Publikacja ma następującą strukturę:

- a) **Część I** zawiera przegląd głównych celów polityki UE wytyczonych dla sektora transportu, leżących u ich podstaw ram zarządzania oraz niezbędnych środków finansowych pod kątem ich ilości i dostępności;
- b) **Część II** stanowi opis stanu prac w najważniejszych obszarach sektora transportu UE;
- c) **Część III** zawiera omówienie zagadnień przekrojowych i najważniejszych wyzwań, które w opinii Trybunału nadal pozostają istotne.

Część I – Przegląd sektora transportu w UE

Najważniejsze fakty dotyczące sektora transportu w Unii Europejskiej

06 Transport jest strategicznym sektorem unijnej gospodarki – w 2016 r. usługi transportowe wniosły około 5% unijnej wartości dodanej brutto² i zapewniły 5,2% wszystkich miejsc pracy (co odpowiadało około 11 mln pracowników). Sektor ten wpływa na codzienne życie wszystkich obywateli UE i dzięki niemu do konsumentów trafiają produkty pochodzące od ponad 11 mln unijnych producentów³. Tym samym sprawne systemy transportowe leżą u podstaw integracji europejskiej. Starannie przemyślane, zrównoważone i w pełni połączone ze sobą sieci transportowe są warunkiem koniecznym, by doprowadzić do końca proces tworzenia europejskiego jednolitego rynku i zagwarantować jego prawidłowe funkcjonowanie.

07 Wydajne usługi transportowe i infrastruktura są niezbędne do tego, by móc wykorzystać gospodarcze atuty wszystkich regionów Unii, wesprzeć rynek wewnętrzny, promować wzrost oraz spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Z uwagi na wiodącą rolę transportu sektor ten wiąże się także ściśle z takimi obszarami polityki jak ochrona środowiska, zatrudnienie i wzrost, konkurencja, polityka społeczna oraz cyfryzacja.

Najważniejsze dla sektora transportu cele polityki UE

08 Unijna polityka transportowa jest przedstawiona w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁴. Był to jeden z pierwszych obszarów, które UE postanowiła objąć wspólnym rynkiem, innymi słowy zdecydowała o otwarciu sieci transportowych i wprowadzeniu swobody świadczenia usług transportowych.

² Jest to wartość dóbr i usług wyprodukowanych w ramach danego obszaru, gałęzi lub sektora gospodarki.

³ Komisja Europejska, *Delivering TEN-T Facts & figures* [Realizacja sieci TEN-T. Fakty i dane liczbowe], wrzesień 2017, s. 5.

⁴ Art. 4 ust. 2 lit. g) i tytuł VI.

09 Najważniejszymi dokumentami, w których określa się cele unijnej polityki transportowej, są białe księgi, publikowane przez Komisję co około dziesięć lat⁵. W najbardziej aktualnej białej księdze, powstałej w 2011 r., wytyczono plan działania zawierający dziesięć celów na rzecz utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu o konkurencyjnym i zasobooszczędnym systemie transportu (zob. załącznik II).

10 Szereg dokumentów strategicznych⁶ i programowych uzupełnia oraz rozbudowuje priorytety białej księgi z 2011 r., tak pod kątem poszczególnych środków transportu, jak i w ujęciu przekrojowym.

11 Z myślą o rozwoju zintegrowanej multimodalnej sieci umożliwiającej szybki i łatwy transport osób i towarów na terenie całej UE w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ustanowiono podstawy dla rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T). W 1996 r. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące tej sieci, stanowiące punkt wyjścia do opracowania strategii w zakresie TEN-T. Poddawano je częstym modyfikacjom, a w 2013 r. uchwalono odnośne rozporządzenie⁷. W rozporządzeniu tym wyznaczono terminy ukończenia poszczególnych poziomów sieci, tj. sieci bazowej (2030) i kompleksowej (2050) (zob. tab. 1), oraz dokonano brzemiennej w skutki zmiany podejścia, odchodząc od pojedynczych projektów priorytetowych na rzecz multimodalnej sieci korytarzy na terenie całej Unii. Obecnie projekty opracowuje się w ramach planów korytarzy obejmujących wszystkie środki transportu i leżących

⁵ COM(1992) 494 final z 2.12.1992, COM(2001) 370 z 12.9.2001 i COM(2011) 144 z 28.3.2011, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*.

⁶ Na przykład: „Europa 2020” – *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010)2020 final; *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, COM(2015) 80 final, *Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej*, COM(2016) 501 final (2016); *Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa*, COM(2015) 598 final; *Lotnictwo: otwarta i połączona Europa*, COM(2017) 286 final; *Europejska strategia na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych*, COM(2016) 0766 final; *Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.*, COM(2009) 0008 final; pakiety „Europa w ruchu” – *Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich*, COM(2017) 0283 final.

⁷ Rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1).

w gestii 12 koordynatorów europejskich wyznaczonych przez Komisję, których rolą jest nadzorowanie i koordynacja rozwoju korytarzy sieci bazowej TEN-T.

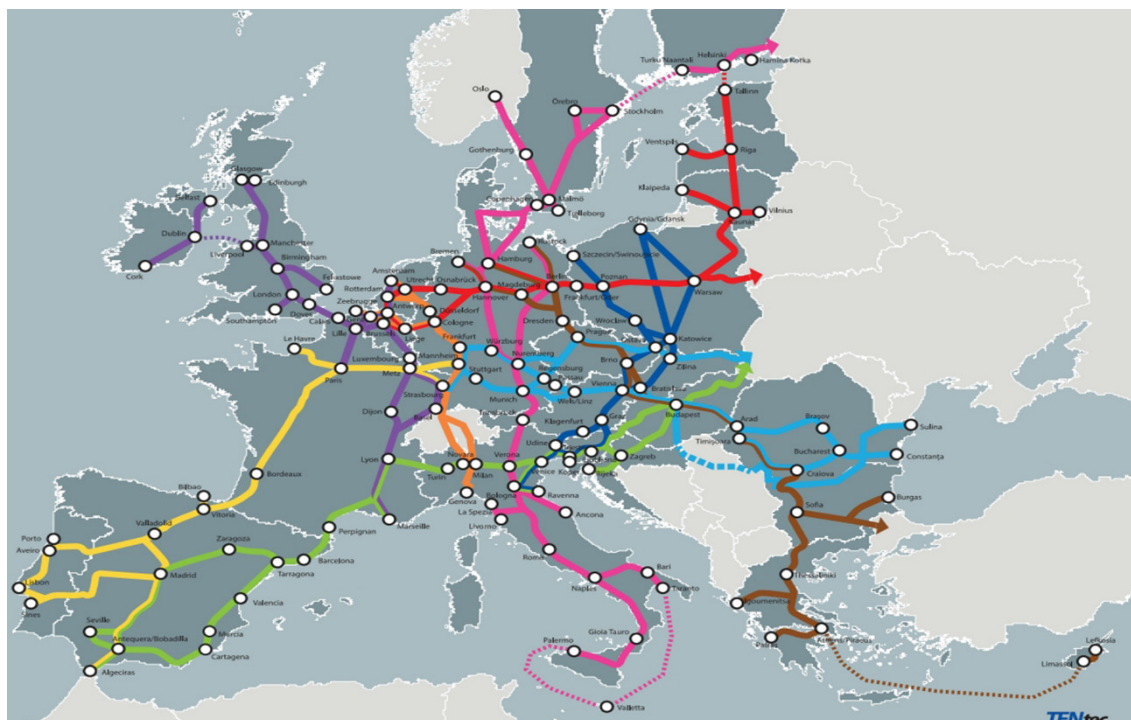
Tabela 1 – Zasięg sieci TEN-T

TEN-T	Sieć bazowa (km)	Sieć kompleksowa (km)
Linie kolejowe	50 762	138 072
Drogi	34 401	136 706
Śródlądowe drogi wodne	12 880	23 506

Źródło: Ocena *ex post* programów polityki spójności w latach 2007–2013 dokonana przez Komisję, pakiet roboczy 5.

12 Sieć kompleksowa ma zapewnić dostępność i łączność wszystkim unijnym regionom. Sieć bazowa składa się z najważniejszych pod względem strategicznym połączeń i węzłów w sieci kompleksowej, które przyporządkowano do dziewięciu korytarzy (zob. rys. 1) i trzech priorytetów horyzontalnych (europejski system zarządzania ruchem kolejowym – ERTMS, autostrady morskie, bezpieczeństwo ruchu drogowego).

Rys. 1 – Korytarze sieci bazowej TEN-T



atlantycki, bałtycko-adriatycki, śródziemnomorski, Morze Północne–Bałtyk, Morze Północne–Morze Śródziemne, wschodnio-śródziemnomorski, Ren–Alpy, Ren–Dunaj, skandynawsko-śródziemnomorski

Źródło: Komisja Europejska.

Główne zainteresowane strony w sektorze transportu UE

13 Transport jest jednym z obszarów kompetencji dzielonych między UE i państwa członkowskie⁸. Oznacza to, że zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować prawnie wiążące akty. Państwa członkowskie mogą uchylać ustawy i określać przepisy, jeżeli UE nie sformułowała wspólnej polityki transportowej ani strategii w tym zakresie.

14 Głównymi zainteresowanymi stronami na szczeblu unijnym są Komisja, Parlament Europejski i Rada (zob. [załącznik III](#)). Tak jak w przypadku wszystkich obszarów polityki UE, Komisja przedkłada wnioski ustawodawcze i realizuje politykę, z kolei Parlament i Rada stanowią prawo, przede wszystkim w oparciu o wnioski Komisji.

⁸ Art. 4 ust. 2 lit. g) i h) TFUE.

15 Głównymi zainteresowanymi stronami w państwach członkowskich są krajowe, regionalne i lokalne władze, w których gestii leży realizacja polityki transportowej i infrastrukturalnej, oraz przewoźnicy towarowi i pasażerscy.

16 Nade wszystko zaś z sieci i usług transportowych korzystają miliony obywateli i przedsiębiorstw.

Potrzeby w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i dostępność środków finansowych

17 Odpowiedzialność za rozwój, finansowanie i budowę infrastruktury transportowej spoczywa głównie na państwach członkowskich. Środki unijne – które muszą wnosić europejską wartość dodaną – mogą jedynie przyspieszyć działania i pokryć zaledwie ułamek łącznych potrzeb.

18 Rozwój unijnej infrastruktury transportowej wymaga znacznych nakładów finansowych. Według szacunków Komisji całkowita wartość inwestycji koniecznych w tym obszarze (na potrzeby infrastruktury sieci TEN-T i infrastruktury miejskiej) wynosi około 130 mld euro rocznie. Dalsze spore środki są potrzebne na utrzymanie infrastruktury na późniejszym etapie⁹. Potrzeby w zakresie środków na inwestycje w rozwój sieci bazowej szacuje się na 500 mld euro w latach 2021–2030. Po uwzględnieniu w obliczeniach sieci kompleksowej¹⁰ i innych inwestycji transportowych kwota ta wzrasta do około 1,5 bln euro¹¹.

19 Wielkość inwestycji w infrastrukturę transportową jest jednak ograniczona od czasu kryzysu gospodarczego w 2008 r., co spowalnia modernizację unijnej sieci transportowej¹². Według ostatniego sprawozdania Komisji z postępów prac nad

⁹ Komisja Europejska, *Europa w ruchu – Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich*, COM(2017) 283 final z 31.5.2017, s. 7.

¹⁰ W rozporządzeniu w sprawie TEN-T z 2013 r. jako termin ukończenia sieci kompleksowej przyjęto rok 2050.

¹¹ Komisja Europejska, *Delivering TEN-T: Facts & figures* [Realizacja sieci TEN-T. Fakty i dane liczbowe], wrzesień 2017.

¹² Komisja Europejska, *Transport in the European Union: Current Trends and Issues – 2018* [Transport w Unii Europejskiej: aktualne trendy i trudności – 2018], s. 12.

realizacją sieci TEN-T¹³ od początku kryzysu średnia wartość inwestycji w UE utrzymuje się na poziomie znacznie poniżej 100 mld euro rocznie.

20 Politykę transportową wspiera szereg unijnych instrumentów finansowania, których całkowita wartość w latach 2007–2020 wynosi 193 mld euro (zob. **tab. 2**). Środki te wdrażane są zarówno w trybie zarządzania bezpośredniego, jak i dzielonego¹⁴. Dwa najważniejsze instrumenty to instrument „łącząc Europę” (CEF)¹⁵ i europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI). Priorytetami pierwszego z tych instrumentów (zarządzanego bezpośrednio przez Komisję) są sieć bazowa TEN-T, połączenia transgraniczne, usuwanie wąskich gardeł i projekty z zakresu interoperacyjności, natomiast do najważniejszych zadań drugiego z narzędzi (stosowanego w trybie zarządzania dzielonego) zaliczają się także zwiększenie mobilności regionalnej oraz przyłączenie węzłów drugiego i trzeciego rzędu do infrastruktury sieci TEN-T¹⁶.

¹³ Sprawozdanie z postępu prac we wdrażaniu sieci TEN-T w latach 2014–2015, COM(2017) 327 final, 19.6.2017, s. 3.

¹⁴ W trybie zarządzania bezpośredniego (np. w przypadku instrumentu „łącząc Europę” i projektów w ramach „Horyzontu 2020”) Komisja wybiera wykonawców, przyznaje dotacje, przekazuje środki i monitoruje współfinansowane działania. W trybie zarządzania dzielonego (np. w przypadku EFSI) Komisja powierza wykonanie części budżetu państwom członkowskim, przy czym to na niej spoczywa ostateczna odpowiedzialność.

¹⁵ Zob. rozporządzenie (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „łącząc Europę”.

¹⁶ Około 47% środków z Fundusz Spójności wydatkowanych w latach 2007–2013 przeznaczono na projekty dotyczące sieci TEN-T. Zob. Komisja Europejska, *Transport - Final Report - Work Package 5 - Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund* [Transport – sprawozdanie końcowe – 5. pakiet prac – ocena *ex post* programów polityki spójności na lata 2007–2013 ze szczególnym uwzględnieniem EFRR i Funduszu Spójności], 2016, s. 97.

Tabela 2 – Środki budżetowe przydzielone na lata 2007–2020 (w mld EUR)

Instrument	2007–2013	2014–2020	Ogółem
EFRR i Fundusz Spójności / EFSI	81,8	68,5	150,3
TEN-T	8,0	nd.	8,0
Marco Polo	0,5	nd.	0,5
„Łącząc Europę” – transport	nd.	24,1 ²	24,1
FP7 ¹ – transport	4,2	nd.	4,2
„Horyzont 2020” – transport	nd.	6,3	6,3
Ogółem	94,5	98,9	193,4

¹ Siódmy program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego.

² W tym 11,3 mld euro przekazanych z Funduszu Spójności.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych podanych do publicznej wiadomości.

21 Większość (78%) środków unijnych przeznaczonych na transport w czasie dwóch okresów programowania w latach 2007–2020 wydatkowano w trybie zarządzania dzielonego. Wzrasta jednak udział środków zarządzanych bezpośrednio przez Komisję, które w latach 2007–2013 stanowiły 13%, a w latach 2014–2020 – już 31%.

22 Transport był największym obszarem wydatkowania, tak w przypadku EFRR, jak i Funduszu Spójności, w czasie obu okresów programowania (24% całkowitych przydzielonych środków w latach 2007–2013, 20% – w latach 2014–2020). Blisko połowę środków wydatkowanych na transport w ramach EFRR i Funduszu Spójności w latach 2007–2020 przeznaczono na infrastrukturę drogową (zob. **tab. 3**).

Tabela 3 – Środki budżetowe z EFRR i Funduszu Spójności przeznaczone na poszczególne rodzaje transportu w latach 2007–2020 (w mld euro)

Rodzaj transportu	2007–2013	Udział procentowy	2014–2020	Udział procentowy
Transport drogowy	42,6	52%	30,0	44%
Transport kolejowy	23,1	28%	18,6	27%
Transport miejski	8,2	10%	12,5	18%
Porty	3,1	4%	2,0	3%
multimodalny	1,8	2%	2,2	3%
Inteligentne systemy transportowe (ITS)	1,0	1%	2,1	3%
Żegluga śródlądowa	0,4	1%	0,7	1%
Transport lotniczy	1,6	2%	0,4	1%
Transport ogółem	81,8	100%	68,5	100%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez Komisję.

23 Według stanu na grudzień 2017 r. z puli środków instrumentu „Łącząc Europę” (tylko na okres programowania 2014–2020) na projekty przyznano 22,3 mld euro (co stanowi około 93% łącznego budżetu tego instrumentu w zakresie transportu; zob. **tab. 4**). Większość finansowanych projektów obejmuje korytarze sieci bazowej (79% projektów) i dotyczy zrównoważonych środków transportu, takich jak koleje i żegluga śródlądowa.

Tabela 4 – Środki finansowe przydzielone w ramach instrumentu „Łącząc Europę”

Rodzaj transportu	Łączny przydział środków (stan na grudzień 2017 r. w mld EUR)		Udział procentowy
Transport kolejowy	16,4		74%
Żegluga śródlądowa	1,7		8%
Transport drogowy	1,7		8%
Transport lotniczy	1,3		6%
Transport morski	0,9		4%
Transport multimodalny	0,3		1%
Ogółem	22,3		100%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez Komisję.

24 W momencie opracowywania niniejszego przeglądu nie zdecydowano jeszcze o przydziale środków budżetowych na okres wieloletnich ram finansowych (WRF) 2021–2027. We wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia dotyczącego instrumentu „Łącząc Europę”¹⁷ zarezerwowano 30,6 mld euro na transport, w tym pulę środków w wysokości 11,3 mld euro z Funduszu Spójności. We wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące siedmiu funduszy podlegających zarządzaniu dzielonemu na lata 2021–2027¹⁸ przewidziano łączną kwotę 242 mld euro na EFRR i Fundusz Spójności, ale na obecnym etapie nie określono jeszcze puli środków, jaka zostanie przydzielona na poszczególne sektory.

¹⁷ Wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” oraz uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014, COM(2018) 483 final, 6.6.2018.

¹⁸ Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, COM(2018) 375 final, 29.5.2018.

25 Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) podkreśliła, jak ważne jest zwiększenie inwestycji sektora prywatnego w strategiczną infrastrukturę transportową, by zaradzić mniejszej puli dostępnych środków publicznych¹⁹. W celu pobudzenia prywatnych inwestycji w sektorze transportu UE posługuje się takimi instrumentami finansowymi jak kredyty i gwarancje (zob. niżej).

- a) Instrument dłużny należący do instrumentu „Łącząc Europę” – poprzez który unijne środki budżetowe są przeznaczane na gwarancje przede wszystkim w przypadku finansowania przez EBI – posłużył do wsparcia 10 projektów z zakresu transportu, dzięki uruchomieniu środków w wysokości ponad 13 mld euro.
- b) Grupa Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Komisja wspólnie utworzyły w 2015 r. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), który ma przyczynić się do wyeliminowania istniejącej obecnie w UE luki inwestycyjnej. Do tej pory za sprawą funduszu przekazano finansowanie w łącznej wysokości 5,6 mld euro na rzecz 45 projektów, które przyczyniają się do realizacji celów polityki transportowej²⁰.
- c) EBI przekazał ponadto w przybliżeniu 140 mld euro w postaci kredytów na projekty z zakresu transportu w latach 2007–2018²¹.

¹⁹ OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings* [Potrzeby w zakresie strategicznej infrastruktury transportowej do roku 2030 – główne ustalenia], publikacje OECD, Paryż 2011, s. 6.

²⁰ Lista projektów finansowanych ze środków EFIS, stan na październik 2018 r. – projekty po podpisaniu umowy (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

²¹ Projekty finansowane przez EBI, stan na październik 2018 r. (<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

Część II – Stan prac w najważniejszych obszarach sektora transportu UE

Obecne trendy w wyborze środka transportu

Ilość przewozów stale rośnie i według przewidywań tendencja ta ma się utrzymać

26 W ostatnich latach wielkość wykonanej pracy przewozowej w transporcie pasażerskim i towarowym w UE stale rosta²² – w 1995 r. dla transportu pasażerskiego wynosiła 5335 mld pasażerokilometrów, a w 2016 r. osiągnęła 6802 mld pasażerokilometrów, podczas gdy dla transportu towarowego wzrosła z poziomu 2846 mld tonokilometrów w 1995 r. do 3661 mld tonokilometrów w 2016 r. Według szacunków Komisji liczby te nadal będą rosły, choć wolniej niż dotychczas. Komisja przewiduje, że w latach 2010–2050 dojdzie do intensyfikacji działalności transportowej o 42% w zakresie transportu pasażerskiego i o 60% w zakresie transportu towarowego śródlądowego²³. Spodziewany wzrost w obszarze międzynarodowego transportu morskiego będzie jeszcze większy i wyniesie 71% dla tego samego przedziału czasowego.

27 W następstwie wzrostu wielkości przewozów niektóre środki transportu w UE mogą stanąć przed wyzwaniem związanym z przepustowością. Z perspektywy ekonomii i ochrony środowiska zagęszczenie ruchu już teraz stanowi powód do niepokoju, gdyż według szacunków UE wydaje rocznie z jego powodu 140 mld euro²⁴.

²² Komisja Europejska, *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018* [Unijny transport w liczbach – mały rocznik statystyczny 2018], https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²³ *Europa w ruchu – Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich*, COM(2017) 283 final, s. 4.

²⁴ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf.

Przewiduje się, że koszty zagęszczenia ruchu w 2050 r. wzrosną o 40% w stosunku do 2010 r.²⁵

Do przewozów pasażerskich i towarowych najczęściej wybierany jest transport drogowy

28 Pod względem wykonanej pracy przewozowej w transporcie pasażerskim i towarowym dominuje transport drogowy²⁶. Najczęściej wybieranym środkiem transportu pasażerskiego jest samochód, którego udział w łącznych przewozach mierzonych w pasażerokilometrach wynosi 71%. Kolejne wybierane rodzaje transportu to transport lotniczy, autobusowy/autokarowy i kolejowy, których udział w przewozach wynosi odpowiednio 10%, 8% i 7%. Transport drogowy odpowiada także za 49% łącznych przewozów towarowych w UE. Na kolejnych miejscach plasują się transport morski i kolejowy²⁷ – odpowiednio 32% i 11%.

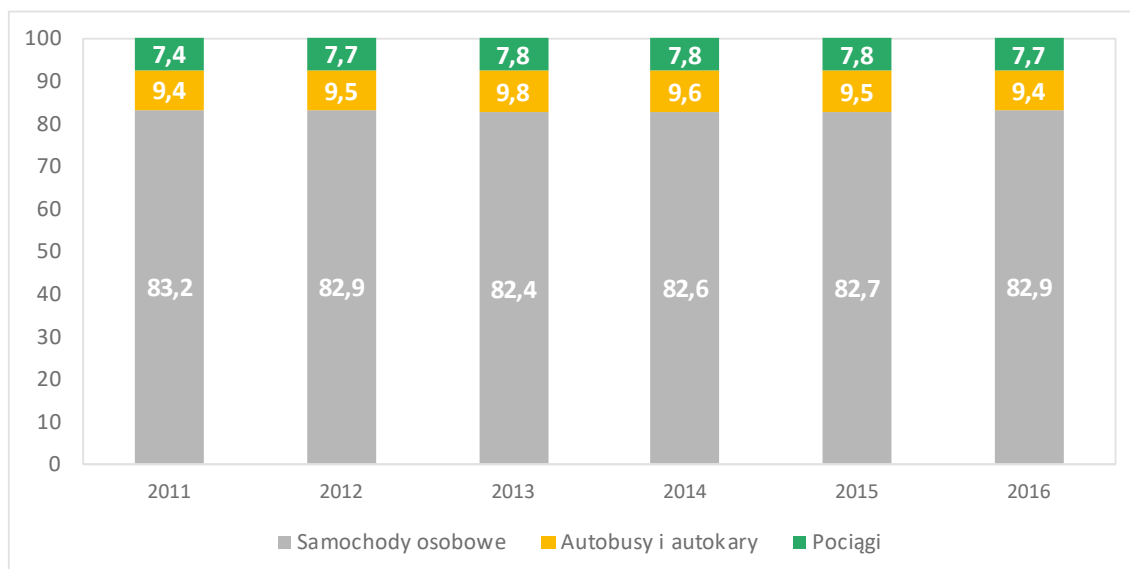
29 Przewaga transportu drogowego staje się jeszcze bardziej widoczna po uwzględnieniu tylko śródlądowego transportu pasażerskiego i towarowego (z wyłączeniem transportu morskiego i lotniczego). Na rys. 2 wykazano, że większość pasażerokilometrów jest pokonywanych z wykorzystaniem samochodu jako środka transportu.

²⁵ Ocena skutków uzupełniająca wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, SWD(2017) 180 final z 31.5.2017, załącznik IV, s. 38.

²⁶ Komisja Europejska, *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018* [Unijny transport w liczbach – mały rocznik statystyczny 2018], https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

²⁷ Kolejowy transport towarowy osiąga odmienne wyniki w innych częściach świata, gdzie często stanowi główny środek transportu o udziale w rynku na poziomie 40% i więcej (np. w Stanach Zjednoczonych, Australii, Chinach, Indiach i Republice Południowej Afryki). Zob. sprawozdanie specjalne nr 8/2016 pt. „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze” (<http://eca.europa.eu>).

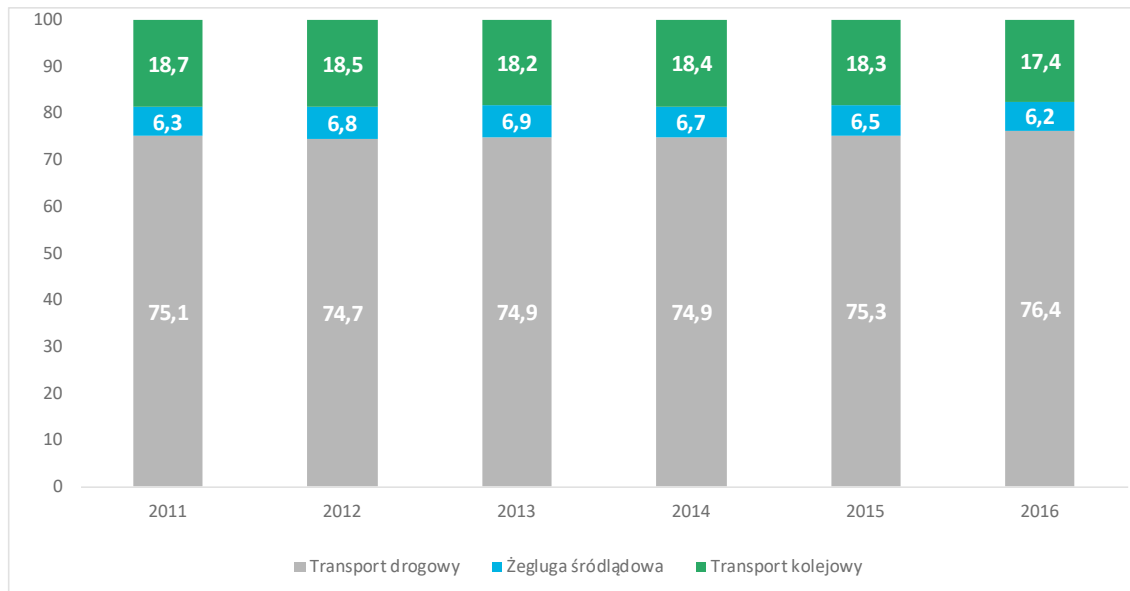
Rys. 2 – Odsetek pasażerokilometrów pokonanych z wykorzystaniem samochodu, autobusu i pociągu jako środka transportu w UE-28 (w %)



Źródło: Dane statystyczne Eurostatu (według stanu na czerwiec 2018 r.). Z uwagi na zastosowane zaokrąglenie suma nie zawsze wynosi 100%.

30 Udział transportu drogowego w śródlądowych przewozach towarowych w UE wzrósł z poziomu 75,1% w 2011 r. do 76,4% w 2016 r. (zob. [rys. 3](#)), mimo że w białej księdze z 2011 r. uznano za cel odejście od 30% drogowego transportu towarów na odległości większej niż 300 km na rzecz innych środków transportu, np. kolei lub transportu wodnego, do 2030 r., zaś do 2050 r. – odejście od ponad 50% tego typu transportu, a także mimo że UE kładzie coraz większy nacisk na ekologiczne środki transportu.

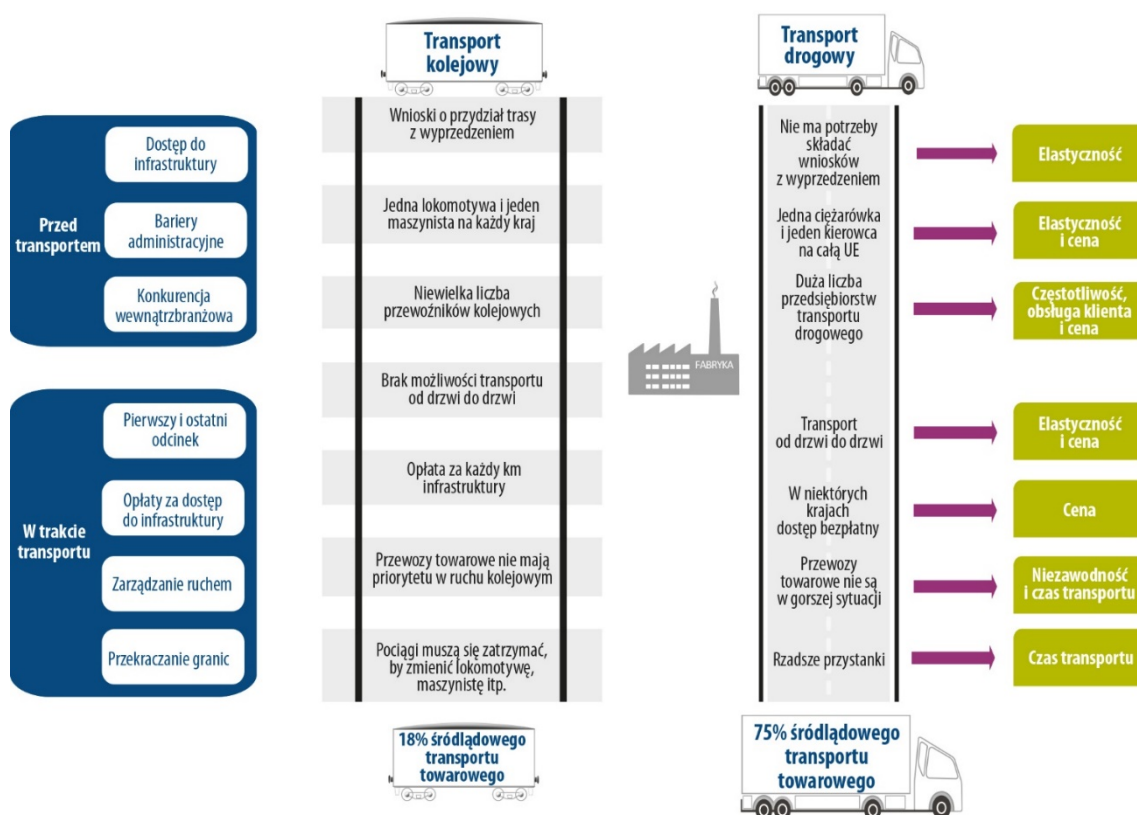
Rys. 3 – Odsetek tonokilometrów towarów przewiezionych z wykorzystaniem transportu drogowego, żegluga śródlądowej i transportu kolejowego w UE-28 (w %)



Źródło: Dane statystyczne Eurostatu (według stanu na czerwiec 2018 r.). Z uwagi na zastosowane zaokrąglenie suma nie zawsze wynosi 100%.

31 Transport drogowy jest najczęściej wybieranym sposobem przewozu towarów na terenie UE z uwagi na takie zalety jak elastyczność, niezawodność, cena, czas przewozu i dostarczenie towarów „od drzwi do drzwi”. W 2016 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne na temat kolejowego transportu towarowego w UE. Dokonał w nim porównania wyzwań stojących przed przewoźnikami towarowymi wykorzystującymi transport kolejowy i drogowy. Na rynku nie ma obecnie wystarczających zachęt, by użytkownicy zrezygnowali z transportu drogowego na rzecz innych środków transportu, które wciąż są mniej konkurencyjne pod względem ekonomicznym. Na **rys. 4** ukazano niektóre główne przyczyny sprawiające, że porównanie drogowego i kolejowego transportu towarowego wypada na niekorzyść tego ostatniego.

Rys. 4 – Wyzwania stojące przed sektorem kolejowych przewozów towarowych w porównaniu z transportem drogowym



Źródło: Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 8/2016 pt. „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze”.

32 Transport powoduje negatywne efekty zewnętrzne, takie jak wypadki, emisje gazów cieplarnianych, zanieczyszczenie powietrza i hałas, które niosą za sobą koszty społeczno-gospodarcze. Nie biorąc pod uwagę zagęszczenia ruchu, koszt wspomnianych negatywnych efektów zewnętrznych transportu szacowano na około 4% PKB wypracowanego przez UE w 2011 r. Jak podał Trybunał w opublikowanym niedawno sprawozdaniu na temat kolei dużych prędkości²⁸, w UE toczy się obecnie dyskusja dotycząca systemów poboru opłat (zwłaszcza drogowych), który opierałby się zarówno na zasadzie „użytkownik płaci”, jak i na zasadzie „zanieczyszczający płaci” w różnych rodzajach transportu. Dyskusja ta świadczy o publicznej świadomości tego, że potrzebna jest dogłębna analiza ewentualnych wad i zalet internalizacji kosztów zewnętrznych. Internalizacja taka oznacza, że użytkownicy ponoszą koszty, które sami powodują, co tym samym stanowi dla nich bodziec do zmiany zachowania, tak aby doprowadzić do obniżenia ponoszonych kosztów. Miałyby ona znaczące konsekwencje

²⁸ Sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolejowa dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania” (<http://eca.europa.eu>).

dla sieci transportowych oraz duży wpływ na koszty ponoszone przez konsumentów końcowych i wykorzystanie infrastruktury transportowej. Komisja prowadzi obecnie badanie na temat internalizacji kosztów zewnętrznych („Naliczanie opłat na rzecz zrównoważonego transportu i internalizacja efektów zewnętrznych transportu”), któremu przyświeca podwójny cel – ocena, w jakim stopniu zasady „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” są już stosowane w odniesieniu do różnych środków transportu w państwach członkowskich, oraz zabranie głosu w toczącej się dyskusji. Wyniki badania powinny być dostępne do połowy 2019 r.

33 Ważną rolę w odejściu od transportu wyłącznie drogowego odegrać może wykorzystanie na większą skalę transportu multimodalnego, które od wielu lat stanowi jeden z głównych celów stawianych przed unijną polityką transportową. Multimodalność oznacza stosowanie różnych środków transportu w czasie jednej podróży. Mimo że w ostatnich latach dokonały się pewne postępy w tym zakresie, transport multimodalny wciąż nie jest w Europie powszechnie wykorzystywany²⁹. Głównym unijnym instrumentem prawnym stosowanym do udzielenia bezpośredniego wsparcia na rzecz tego typu transportu jest dyrektywa w sprawie transportu kombinowanego z 1992 r.³⁰, której zmianę przygotowywano w trakcie opracowywania niniejszego przeglądu. Środki kierowane na projekty z zakresu multimodalności pochodzą przede wszystkim z EFRR i Funduszu Spójności, a ich kwota przydzielona na lata 2007–2020 wynosi około 4 mld euro. Komisja ogłosiła rok 2018 rokiem transportu multimodalnego z zamiarem podniesienia w tym okresie znaczenia multimodalności w unijnym systemie transportowym.

²⁹ Zgodnie z dokumentem roboczym służb Komisji SWD(2017) 362 final *Impact Assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 92/106/EEC on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States* [Ocena skutków uzupełniająca wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 92/106/EWG w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów dla niektórych rodzajów transportu kombinowanego towarów pomiędzy państwami członkowskimi] udział transportu intermodalnego w przewozach towarowych w UE (nie uwzględniając transportu lotniczego ani rurociągowego, ani transportu morskiego z udziałem państw spoza UE) sięgnął 18% w 2015 r., przy czym osiągnął ten poziom, gdyż przez pięć kolejnych lat jego wartość rosła średnio o 3,5% rocznie.

³⁰ Dyrektywa Rady 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi (Dz.U. L 368 z 17.12.1992, s. 38).

Inteligentne systemy zarządzania transportem – nieodzowna część sektora transportu w przyszłości

34 Pojęcie inteligentnych systemów zarządzania transportem odnosi się do szeregu cyfrowych systemów zarządzania ruchem i systemów informatycznych stosowanych w różnych rodzajach transportu (zob. **ramka 1**). Komisja jest zdania, że skuteczne wdrożenie takich systemów jest niezbędne do utworzenia współmodalnego, prawdziwie zintegrowanego systemu transportu o zasięgu europejskim i będzie nieodzowną częścią sektora transportu w przyszłości³¹. Trwają obecnie prace nad wprowadzeniem tych systemów, na co przeznaczono środki w wysokości około 3,1 mld euro z EFRR i Funduszu Spójności na lata 2007–2020, a także dodatkowo 3 mld euro w postaci dotacji w ramach instrumentu „Łącząc Europę” – według stanu na koniec 2017 r.

Ramka 1

Inteligentne systemy zarządzania transportem

- Inteligentne systemy transportowe (ITS) polegają na zastosowaniu technologii informatycznych i komunikacyjnych w obszarze transportu drogowego, obejmującym infrastrukturę, pojazdy i użytkowników, a także zarządzanie ruchem i zarządzanie mobilnością, jak również interfejsy z innymi rodzajami transportu.
- Projekt wprowadzenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) ma na celu zastąpienie wielu krajowych systemów kontroli i sterowania pociągami jednym mechanizmem.
- Projekt badawczy z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SESAR) ma na celu poprawę wyników w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym, która ma zostać osiągnięta poprzez modernizację i harmonizację systemów zarządzania ruchem lotniczym. Modernizacja ta i harmonizacja polegają na określeniu, opracowaniu, walidacji i wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań technologicznych i operacyjnych na potrzeby zarządzania ruchem lotniczym.

³¹ Komisja Europejska, *The implementation of the 2011 White Paper on Transport „Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system” five years after its publication: achievements and challenges* [Wdrożenie białej książki w sprawie transportu z 2011 r. pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” – Pięć lat po publikacji. Osiągnięcia i wyzwania], SWD(2016) 226 final z 1.7.2016, s. 24–25.

- o Usługi informacji rzecznej (RIS) wprowadzono, by umożliwić szybki przesył danych drogą elektroniczną między użytkownikami tego systemu korzystającymi z drogi wodnej i użytkownikami na brzegu poprzez wymianę informacji z wyprzedzeniem czasowym lub w czasie rzeczywistym.
- o Najważniejszymi celami systemu monitorowania i informacji o ruchu statków (VTMIS) są zwiększenie bezpieczeństwa i jak największe ograniczenie wpływu na środowisko katastrof morskich i katastrof na wodach śródlądowych.

35 Ponadto europejski globalny system nawigacji satelitarnej (Galileo) ma na celu dostarczanie informacji służących do lepszego pozycjonowania i określania czasu. Pozytywne efekty odczuwane przez usługodawców i użytkowników transportu powinny być znaczące. Jako że transport z biegiem czasu staje się coraz bardziej zależny od dostępnych sygnałów satelitarnych pozwalających dokładnie określić położenie, w białej księdze z 2011 r. uznano wdrożenie systemu Galileo za jeden z celów. W zamyśle został on stworzony jako unijny odpowiednik amerykańskiego systemu GPS i rosyjskiego systemu GLONASS, co miało pozwolić na zagwarantowanie Unii niezależności w owym strategicznym sektorze. System ten, którego łączny koszt szacuje się na około 10,5 mld euro, składa się z 30 satelitów i powiązanej z nimi infrastruktury naziemnej. Wciąż trwają prace nad jego wdrożeniem, którego ukończenie Komisja przewiduje na koniec 2020 r.

Nowe trendy w sektorze transportu

36 Szybko upowszechniające się nowe trendy – automatyzacja, cyfryzacja i współdzielona mobilność (zob. ramka 2) – mogłyby poprawić wydajność systemów transportowych, a tym samym podnieść poziom bezpieczeństwa na drogach³², ograniczyć wpływ na środowisko oraz zmniejszyć zagęszczenie ruchu.

Ramka 2

Nowe trendy w sektorze transportu

³² W ostatnich latach dokonano wprawdzie sporych postępów w tym zakresie i UE stała się najbezpieczniejszym regionem świata pod względem transportu drogowego (liczba ofiar śmiertelnych, która sięgała prawie 55 000 w 2001 r., spadła znacząco do poziomu 25 650 w 2016 r.), jednak w ciągu czterech minionych lat statystyki przestały się poprawiać tak szybko jak wcześniej. Aby osiągnąć postawiony w białej księdze cel, tj. zmniejszyć do zera liczbę ofiar śmiertelnych do 2050 r., konieczne są dalsze starania.

- o Automatyzacja – niektóre lub wszystkie funkcje pojazdu są zautomatyzowane i nie wymagają zaangażowania ze strony kierowcy/maszynisty.
- o Cyfryzacja – wymiana danych między różnymi podmiotami działającymi w systemie transportowym, dzięki której możliwa jest reakcja w czasie rzeczywistym na zmianę w podaży i popycie, co prowadzi do bardziej wydajnego wykorzystania zasobów. Cyfryzacja może przyczynić się do powstania prawdziwie multimodalnego systemu transportowego poprzez połączenie wszystkich środków transportu w jedną sprawnie funkcjonującą usługę w zakresie mobilności osób i towarów.
- o Mobilność współdzielona – wspólne użytkowanie pojazdów, np. roweru albo samochodu osobowego.

37 Obecnie testuje się w pełni zautomatyzowane samochody i wedle wszelkiego prawdopodobieństwa w następstwie rozwoju technologicznego staną się one z czasem częstym widokiem na drogach. Do pełnego zautomatyzowania kierowania pojazdem konieczna jest zaawansowana infrastruktura telekomunikacyjna i satelitarna oraz usługi związane z pozycjonowaniem i komunikacją między pojazdami. System Galileo, po jego udanym wdrożeniu, będzie pełnił niezbędne funkcje w tym zakresie.

38 Należy jednak wziąć pod uwagę, że nowe technologie i wzorce mobilności niosą też za sobą wyzwania związane z adekwatnością ram prawnych, ochroną prywatności, bezpieczeństwem, w tym bezpieczeństwem danych, i ponoszoną odpowiedzialnością³³. Propozycje Komisji przedstawione w odpowiedzi na te istotne i niepokojące kwestie znaleźć można w strategii UE z 2018 r. na rzecz mobilności w przyszłości³⁴.

39 Konieczność dostosowania infrastruktury do nowych wzorców mobilności i wdrażania nowej infrastruktury na potrzeby wykorzystywania czystych paliw alternatywnych niesie za sobą kolejne wyzwania, wymagające dalszych inwestycji i zmienionego podejścia do planowania sieci i modeli biznesowych. Aby ułatwić rozwój elektromobilności, a zwłaszcza upowszechnić pojazdy elektryczne, potrzebna jest infrastruktura służąca do ich ładowania³⁵. W 2013 r. UE zapoczątkowała strategię

³³ SWD(2016) 226 final, s. 38.

³⁴ Komisja Europejska, *Droga do zautomatyzowanej mobilności: strategia UE na rzecz mobilności w przyszłości*, COM(2018) 283 final z 17.5.2018.

³⁵ „Łączny udział pojazdów elektrycznych ładowanych z sieci (tzw. pojazdy PEV) w całkowitej liczbie samochodów osobowych w UE w 2017 r. wynosi w przybliżeniu zaledwie 0,3%”, Parlament Europejski, *Research for TRAN Committee - Charging infrastructure for electric road vehicles* [Opracowanie na potrzeby komisji TRAN – infrastruktura służąca do ładowania elektrycznych pojazdów drogowych], s. 13.

w zakresie czystych paliw³⁶, która ma doprowadzić do powstania sieci stacji paliw alternatywnych (obejmującej także punkty ładowania pojazdów elektrycznych) zaprojektowanych i wykorzystywanych zgodnie z określonymi normami.

Rozwój infrastruktury

Wyzwania pozostają aktualne mimo postępującego rozwoju infrastruktury w UE

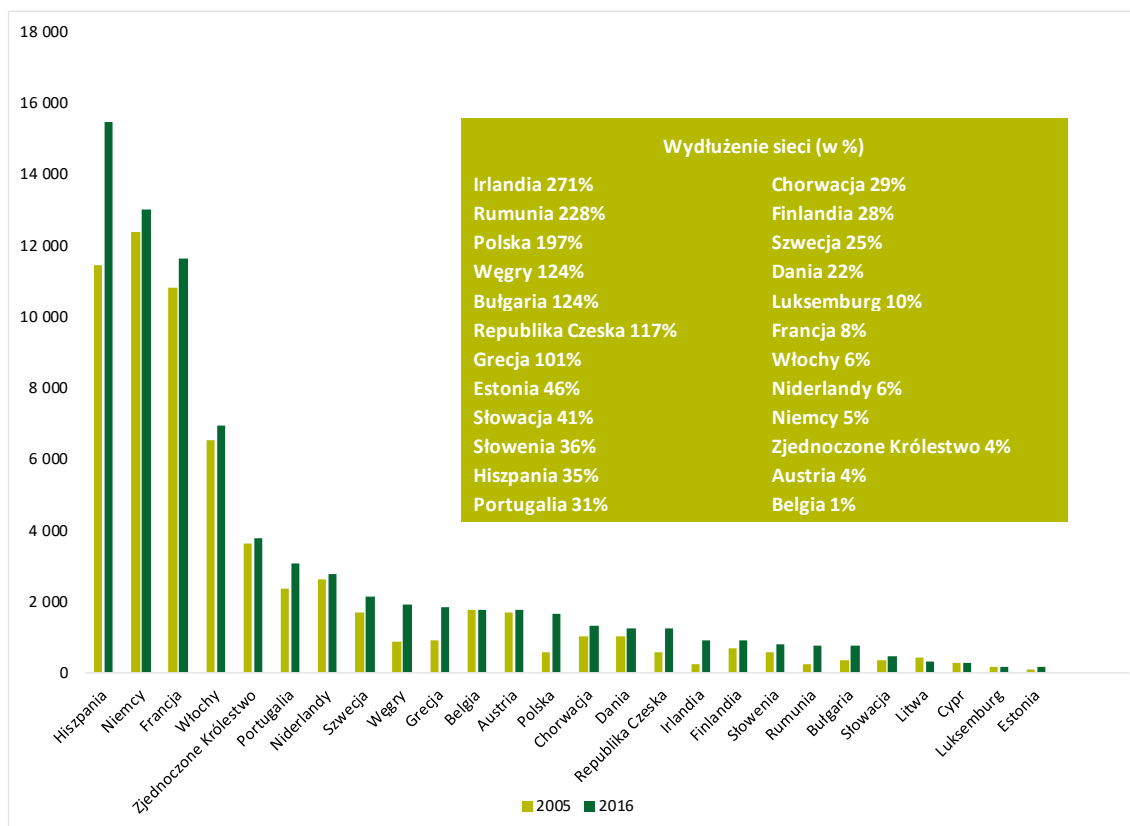
40 Sprawna mobilność osób i towarów w UE „od drzwi do drzwi” jest uwarunkowana istnieniem zaawansowanej i dobrze funkcjonującej infrastruktury transportowej. Kluczowe znaczenie dla rozwoju europejskiego systemu transportowego ma ukończenie sieci TEN-T. Ważne są też pozostałe poziomy systemu transportowego, na przykład transport miejski, jako że właśnie w jego przypadku liczne negatywne efekty zewnętrzne sektora transportu są najbardziej bezpośrednio odczuwane (np. wypadki, zanieczyszczenie i hałas).

41 W następstwie powiększenia UE z 15 do 28 państw członkowskich doszło do zmiany łańcuchów logistycznych i geograficznej struktury handlu, a także pojawiło się nowe wyzwanie strukturalne – konieczność szybkiego rozwinięcia unijnej infrastruktury transportowej, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich.

42 Najłatwiej dostosowano do nowej rzeczywistości transport drogowy, czyli najbardziej elastyczny rodzaj transportu, podczas gdy przykładowo w przypadku transportu kolejowego modernizacja oraz rozwój sieci i połączeń wymagają większego wysiłku. Na rys. 5 i rys. 6 przedstawiono wydłużenie sieci unijnych autostrad i linii kolejowych w latach 2005–2016 (dane w wartościach bezwzględnych i procentowych).

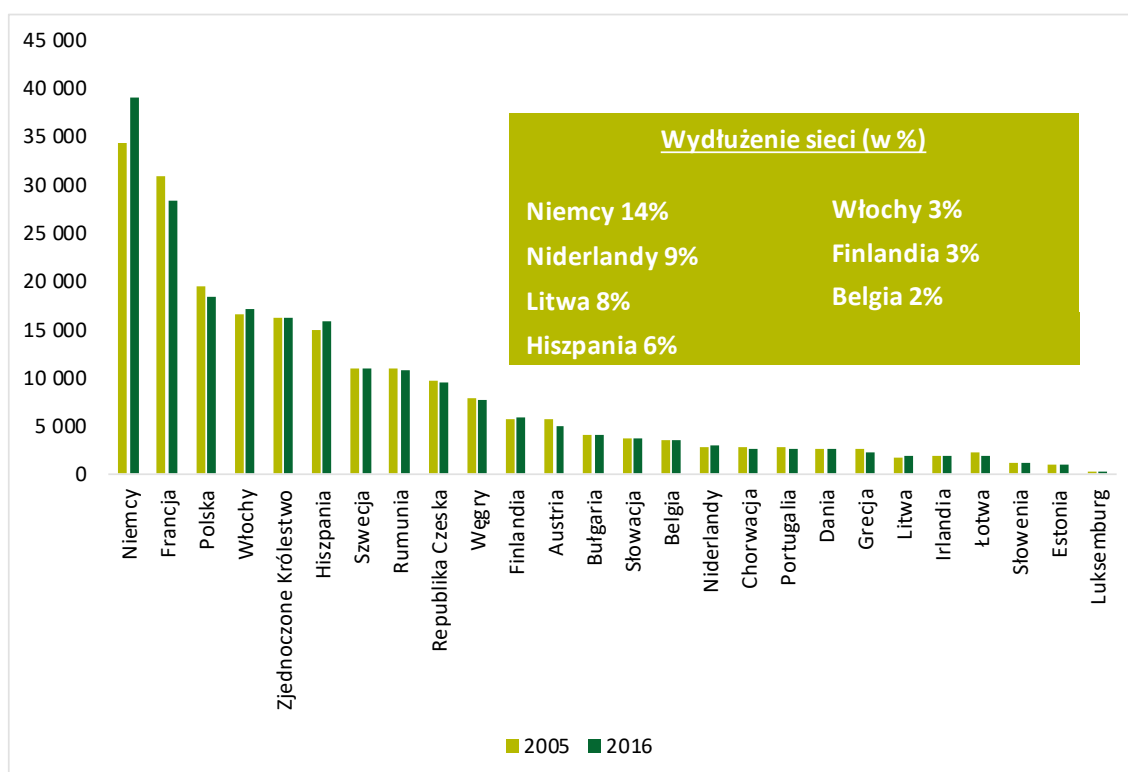
³⁶ Czysta energia dla transportu: europejska strategia w zakresie paliw alternatywnych, COM(2013) 17 final z 24.1.2013.

Rys. 5 – Długość sieci autostrad w latach 2005–2016 w krajach UE-28 (w km)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji Europejskiej, *EU transport in figures - statistical pocketbook 2018* [„Transport UE w liczbach – mały rocznik statystyczny 2018”]. Brak danych dla Malty i Łotwy.

Rys. 6 – Długość sieci kolejowej w latach 2005–2016 w krajach UE-28 (w km)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji Europejskiej, *EU transport in figures - statistical pocketbook 2018* [„Transport UE w liczbach – mały rocznik statystyczny 2018”]. Na Cyprze i Malcie nie ma sieci kolejowej.

43 Stopień rozwoju infrastruktury na terytorium UE jest zróżnicowany, a jej jakość i dostępność pozostają na niewystarczającym poziomie, szczególnie we wschodnich regionach Unii³⁷ (mniej autostrad i linii kolejowych dużych prędkości, kolej konwencjonalna wymagająca unowocześnienia, dłuższy czas podróży koleją konwencjonalną niż w Europie Zachodniej). Ponadto w unijnej sieci transportowej wciąż występują braki w zakresie połączeń i wąskie gardła, które poważnie zakłócają płynność ruchu. Szczególne trudności z tego powodu pojawiają się na przejściach granicznych – przykładowo 149 (tj. 41%) z 365 znanych Komisji transgranicznych połączeń kolejowych jest obecnie zawieszonych³⁸.

³⁷ Komisja Europejska, *Transport in the European Union: Current Trends and Issues – 2018* [Transport w Unii Europejskiej: aktualne trendy i trudności – 2018], s. 13.

³⁸ Większość brakujących połączeń nie przebiega wzdłuż korytarzy sieci TEN-T ani nie należy do sieci kompleksowej. Zob. Komisja Europejska, *Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders*, [Kompleksowa analiza istniejących transgranicznych połączeń kolejowych i brakujących połączeń na wewnętrznych granicach UE] 2018, s.13.

44 W niektórych państwach członkowskich przypadające na ich terytorium odcinki sieci bazowej są już ukończone lub prace osiągają końcową fazę, podczas gdy w innych państwach wciąż pozostaje do realizacji wiele inwestycji³⁹. W 2017 r., poza dokonaniem przeprowadzanej regularnie aktualizacji planów sieci korytarzy⁴⁰, Komisja opublikowała też sprawozdanie z postępu prac we wdrażaniu sieci TEN-T w latach 2014–2015⁴¹. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na osiągnięte postępy, jednakże ogółem stwierdzono, że w większości przypadków nadal wymagane są istotne udoskonalenia i inwestycje, aby osiągnąć cele sieci TEN-T.

45 Znaczne inwestycje unijne⁴² przyczyniły się do poprawy łączności i dostępności. Przykładowo w latach 2007–2013 środki z Funduszu Spójności posłużyły do wsparcia budowy 3875 km nowych dróg (47% z nich należy do sieci TEN-T) oraz przebudowy ponad 23 000 km dróg, co łącznie stanowi 10% długości głównej sieci drogowej w 15 kwalifikujących się do finansowania państwach członkowskich⁴³. W rezultacie miliony osób uzyskały lepszy dostęp do transportu drogowego, a czas ich podróży został skrócony⁴⁴. Ze środków z Funduszu Spójności zbudowano również bądź przebudowano

³⁹ Najnowsze dostępne dane (stan na koniec 2015 r.) można znaleźć w tabeli wyników w dziedzinie transportu DG MOVE (https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en).

⁴⁰ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_en.

⁴¹ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/com20170327-progress-report-tent-2014-2015.pdf>.

⁴² W latach 2007–2013 w krajach UE-12 unijne inwestycje w transport stanowiły ponad 40% całkowitych publicznych nakładów inwestycyjnych na transport; zob. siódme sprawozdanie Komisji w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, 2017, s. 198.

⁴³ Państwa członkowskie kwalifikujące się do finansowania ze środków Funduszu Spójności to: Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Grecja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja.

⁴⁴ Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie realizacji polityki spójności i celu tematycznego „promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych” – art. 9 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (2017/2285(INI))*, 4.4.2018.

3405 km torów kolejowych (49% z nich należy do sieci TEN-T), czyli trochę ponad 2% całej sieci kolejowej⁴⁵.

46 W ramach dalszego zmniejszania nierówności między państwami członkowskimi planowane są również znaczne wydatki unijne w latach 2014–2020⁴⁶:

- a) Pula około 70 mld euro ze środków EFSI ma zostać przekazana na współfinansowanie projektów, w tym 34 mld euro na infrastrukturę TEN-T i 36 mld euro na transportowe projekty inwestycyjne, które są powiązane z projektami TEN-T lub stanowią ich uzupełnienie. Inwestycje te obejmą 977 km śródlądowych dróg wodnych, budowę 3414 km i przebudowę 9742 km dróg, budowę 1136 km i modernizację 9680 km torów kolejowych, a także budowę lub modernizację 748 km torów tramwajowych i linii metra.
- b) Ponadto środki w wysokości 24,1 mld euro z budżetu instrumentu „Łącząc Europę” w zakresie transportu (w tym 11,3 mld euro dla państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania ze środków Funduszu Spójności) są przeznaczone przede wszystkim na projekty kolejowe w ramach sieci bazowej TEN-T. W wyniku tych projektów do 2020 r. planowana jest między innymi likwidacja 243 wąskich gardeł w sieci kolejowej, drogowej i śródlądowych dróg wodnych, budowa 3088 stacji paliw alternatywnych dla transportu drogowego, dostosowanie 1790 km torów kolejowych do nominalnej szerokości torów, wyposażenie 5 788 km torów w system ERTMS, elektryfikacja 1 753 km torów, modernizacja 2 804 km linii towarowych i 3 862 km wodnych dróg śródlądowych.

⁴⁵ Zob. Komisja Europejska, *Transport - Final Report - Work Package 5 - Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund* [Transport – sprawozdanie końcowe – 5. pakiet prac – ocena *ex post* programów polityki spójności na lata 2007–2013 ze szczególnym uwzględnieniem EFRR i Funduszu Spójności], 2016, s. 3–4, 42, 46.

⁴⁶ Komisja Europejska, *Delivering TEN-T Facts & figures* [Realizacja sieci TEN-T. Fakty i dane liczbowe], wrzesień 2017.

Sieć TEN-T wymaga znacznych nakładów finansowych – poziom zadłużenia państw członkowskich może stanowić utrudnienie w tym zakresie

47 Mimo że dokonano już krajowych i unijnych inwestycji z wykorzystaniem znaczących środków, co przyczyniło się do lepszej łączności i dostępności, konieczne są jeszcze większe nakłady finansowe, by osiągnąć cele stawiane przed TEN-T (zob. **pkt 17)**.

48 Odpowiedzialność za rozwój, finansowanie i budowę infrastruktury transportowej spoczywa głównie na państwach członkowskich. UE uznaje tymczasem, że poziom rocznego deficytu budżetowego państw członkowskich nie powinien przekraczać 3%, a stosunek długu publicznego do PKB – 60% (według kryteriów z Maastricht⁴⁷). Oznacza to, że mimo ujęcia w rozporządzeniu celów polegających na ukończeniu sieci TEN-T w niektórych przypadkach krajowy poziom zadłużenia może dodatkowo ograniczyć zdolność inwestycyjną państw członkowskich. Innymi słowy, konieczny może być wybór między zmniejszeniem długu publicznego a zwiększeniem wydatków na inwestycje publiczne, w tym inwestycje w dziedzinie transportu.

49 OECD jest świadome powyższego wyzwania i potrzeby udoskonalenia finansowania i mechanizmów finansowania w wielu krajach z uwagi na wysoki poziom deficytu budżetowego i długu publicznego oraz inne potrzeby budżetowe w tych krajach⁴⁸.

50 Także Parlament Europejski zauważył, że państwa członkowskie, w których występują trudności gospodarcze i budżetowe, nie mają możliwości współfinansowania projektów w zakresie transportu towarowego i stanął na stanowisku, że projekty realizowane w ramach instrumentu „Łącząc Europę” nie

⁴⁷ Kryteria konwergencji dotyczące euro – zwane także kryteriami z Maastricht – są oparte na art. 140 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Państwa członkowskie muszą je spełniać, aby przejść do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej, a zatem przyjąć euro jako walutę.

⁴⁸ OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings* [Potrzeby w zakresie strategicznej infrastruktury transportowej do roku 2030 – główne ustalenia], publikacje OECD, Paryż 2011, s. 4.

powinny być brane pod uwagę przy obliczaniu poziomu długu publicznego⁴⁹ w oparciu o pakt stabilności i wzrostu⁵⁰.

51 Komisja opublikowała komunikat⁵¹ mający na celu doprecyzowanie, w jaki sposób można korzystać z pewnej elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i rozwoju w zakresie kwalifikowalnych inwestycji, które pod pewnymi warunkami mogą stanowić uzasadnienie dla tymczasowego odstępstwa od obowiązujących zasad. Obecnie zastosowanie tej elastyczności inwestycyjnej i jej skuteczność poddawane są analizie w ramach szerszego przeglądu mechanizmów w zakresie elastyczności⁵².

⁴⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie logistyki w UE i transportu multimodalnego w nowych korytarzach TEN-T (2015/2348(INI)), pkt 13.

⁵⁰ Porozumienie wiążące wszystkie państwa członkowskie UE od 1997 r. (zmienione w 2005 r. i 2011 r.) dotyczące wdrożenia postanowień traktatu z Maastricht w sprawie zrównoważonego rozwoju polityki fiskalnej państw członkowskich, zasadniczo przez utrzymywanie deficytu budżetowego i długu publicznego na dopuszczalnych poziomach.

⁵¹ Komunikat Komisji, *Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu*, COM(2015) 12 final z 13.1.2015. Inwestycje kwalifikujące się w ramach tzw. klauzuli inwestycyjnej to krajowe wydatki poniesione na projekty współfinansowane w ramach polityki strukturalnej i polityki spójności, sieci transeuropejskich, instrumentu „Łącząc Europę” oraz Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych. Następujące warunki uzasadniają tymczasowe odstępstwo: stopa wzrostu PKB w danym państwie członkowskim ma wartość ujemną lub jego PKB utrzymuje się znacznie poniżej wartości potencjalnej; odstępstwo nie prowadzi do przekroczenia wynoszącej 3% PKB wartości odniesienia dla deficytu i zachowany jest odpowiedni margines bezpieczeństwa; poziom inwestycji wskutek odstępstwa faktycznie wzrasta; odstępstwo jest kompensowane w okresie objętym aktualnym programem stabilności lub programem konwergencji państwa członkowskiego.

⁵² W sprawozdaniu specjalnym nr 18/2018 – „Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?” (<http://eca.europa.eu>) Trybunał formułuje wniosek, że klauzula inwestycyjna nie zapewnia wzrostu wskaźnika określającego stosunek inwestycji publicznych do PKB oraz umożliwia kontynuowanie wydatków niezwiązanych z inwestycjami w kolejnych latach, w związku z czym zaleca się Komisji, by zaprzestała stosowania klauzuli inwestycyjnej w jej obecnej formie. Komisja nie przyjęła tego zalecenia i poinformowała, że klauzula inwestycyjna jest obecnie poddawana analizie w ramach szerszego przeglądu mechanizmów w zakresie elastyczności przewidzianych w pakcie stabilności i wzrostu.

Ponadto w maju 2018 r. Komisja opublikowała przegląd elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu (COM(2018)335 final i SWD (2018)270 final). Przegląd ten wykazał, że w przypadku państw członkowskich, którym zezwolono na elastyczność w latach 2015–2018 cele klauzuli reform strukturalnych i klauzuli inwestycyjnej zostały

Rynek wewnętrzny

52 Z myślą o utworzeniu sprawnie działającego jednolitego rynku transportu Komisja podjęła starania, by stworzyć warunki do uczciwej konkurencji między podmiotami reprezentującymi te same i różne środki transportu. Mimo że z zaangażowaniem wspiera ona otwieranie i liberalizację wewnętrznego rynku transportowego, niektóre wyzwania nadal pozostają aktualne, szczególnie w zakresie transportu kolejowego i zarządzania ruchem lotniczym.

53 W przypadku transportu kolejowego rynek przewozów towarowych utworzono na konkurencję w 2007 r., a rynek międzynarodowych przewozów pasażerskich – w 2010 r. Liberalizacja rynku przewozów kolejowych nie przebiega jednak w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Tylko niektóre z nich zliberalizowały krajowy rynek przewozów pasażerskich. Nowe podmioty wchodzące na rynek są nadal nierówno traktowane pod względem dostępu do infrastruktury kolejowej i podstawowej infrastruktury usługowej, pozostających często w rękach operatorów funkcjonujących od dawna na rynku i przez nich zarządzanych⁵³. W 2016 r. UE przyjęła czwarty pakiet kolejowy⁵⁴, który ma na celu dalszą liberalizację rynku przewozów pasażerskich i usuwanie kolejnych przeszkód stojących na drodze do interoperacyjności. Wdrażanie pakietu ma rozpocząć się w czerwcu 2019 r.

54 UE zliberalizowała rynek transportu lotniczego w 1992 r., czego następstwem było nasilenie konkurencji, poszerzenie możliwości podróży i znaczne zwiększenie natężenia ruchu lotniczego. Liczba lotów wykonywanych codziennie w UE wzrosła

częściowo osiągnięte. W przypadku klauzuli inwestycyjnej przegląd potwierdził, że projekty kwalifikujące się do jej zastosowania były współfinansowane przez UE. Analiza nie pozwoliła jednak jednoznacznie określić, czy klauzula inwestycyjna prowadzi do nowych inwestycji. Komisja stwierdziła, że pozytywny wpływ reform / inwestycji na stabilność finansów publicznych ma pojawiać się przez dłuższy okres niż horyzont czasowy objęty niniejszym przeglądem, a także że trudno jest dokładnie oszacować wpływ na wielkość inwestycji publicznych.

⁵³ Zob. Komisja Europejska, *Transport in the European Union: Current Trends and Issues – 2018* [Transport w Unii Europejskiej: aktualne trendy i trudności – 2018], s. 7 i sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 8/2016 pt. „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze”.

⁵⁴ Czwarty pakiet kolejowy to zestaw sześciu aktów prawnych, które opracowano w celu ukończenia procesu tworzenia jednolitego rynku usług kolejowych. Nadrzędnym zadaniem ujętym w pakiecie jest rewitalizacja sektora kolejowego i zwiększenie jego konkurencyjności w porównaniu z innymi środkami transportu.

w latach 1992–2017 z poziomu 10 000 do 29 000, a liczba pasażerów korzystających w ciągu roku z transportu lotniczego, wynosząca w 1993 r. 360 mln, w 2017 r. przekroczyła 1 mld. Obecnie europejskie lotnictwo odpowiada 26% światowego rynku, wnosi do europejskiego produktu krajowego brutto wkład w wysokości 510 mld euro rocznie oraz zapewnia 9,3 mln miejsc pracy w Europie.

55 Ruch lotniczy ma wprawdzie ze swojej natury charakter międzynarodowy, tradycyjnie zarządzano nim jednak na poziomie krajowym, w warunkach rozdrobnienia i działania monopolu. Przyczyniło się to do wysokich kosztów zarządzania ruchem lotniczym, ponoszonych przez użytkowników przestrzeni powietrznej. Aby zaradzić tej sytuacji, Komisja utworzyła jednolitą europejską przestrzeń powietrzną (SES), mającą służyć poprawie ogólnej skuteczności zarządzania ruchem lotniczym poprzez przeniesienie pewnych zadań z poziomu międzyrządowego na poziom UE. Mimo to zarządzanie przestrzenią powietrzną w Europie wciąż charakteryzuje się rozdrobnieniem⁵⁵. W 2013 r. Komisja zaproponowała udoskonalenie ram prawnych dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (tzw. pakiet legislacyjny SES2+⁵⁶). W czasie przygotowywania niniejszego przeglądu pakiet nie został jednak jeszcze przyjęty przez Parlament Europejski i Radę, co utrudnia wprowadzenie spójnych i aktualnych ram prawnych na szczeblu unijnym.

Dekarbonizacja transportu

56 W październiku 2014 r. przywódcy unijni przyjęli ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, w których znalazł się cel polegający na obniżeniu poziomu emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% do roku 2030 (w odniesieniu do poziomu z 1990 r.). W 2015 r. UE i wszystkie 28 państw członkowskich podpisały porozumienie klimatyczne z Paryża⁵⁷. Na mocy porozumienia strony zobowiązane są do przedłożenia do 2020 r. długoterminowych planów, w których każde państwo

⁵⁵ Komisja Europejska, *Transport in the European Union: Current Trends and Issues – 2018* [Transport w Unii Europejskiej: aktualne trendy i trudności – 2018], s. 9.

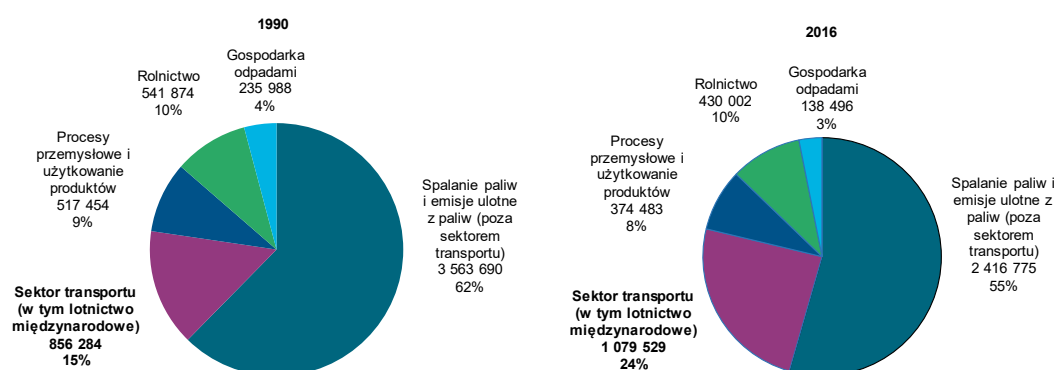
⁵⁶ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona)*, COM(2013) 410 final z 11.6.2013.

⁵⁷ 21. posiedzenie Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu. Strony porozumienia paryskiego zobowiązały się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do poziomu potrzebnego, aby ograniczyć wzrost średniej temperatury na świecie do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej, a także do kontynuowania działań na rzecz ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C (tzw. ambitny cel).

przedstawi starania mające na celu obniżenie poziomu krajowych emisji i dostosowanie się do skutków zmiany klimatu. W marcu 2018 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o złożenie do pierwszego kwartału 2019 r. wniosku w sprawie długoterminowej unijnej strategii obniżenia poziomu emisji gazów cieplarnianych – zgodnie z porozumieniem paryskim – z uwzględnieniem planów krajowych.

57 Na rys. 7 wykazano, że w 2016 r. transport odpowiadał w przybliżeniu za jedną czwartą łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE (w 1990 r. odpowiadał za 15% tych emisji), co oznacza, że był drugim największym – po sektorze dostaw energii – źródłem emisji tych gazów. W białej księdze z 2011 r. wytyczono cel polegający na obniżeniu do 2050 r. poziomu emisji gazów cieplarnianych przez sektor transportu (z wyłączeniem międzynarodowego transportu morskiego) o co najmniej 60% w porównaniu z poziomem z 1990 r. oraz pośredni cel zakładający obniżenie tego poziomu do 2030 r. o około 20% w porównaniu z poziomem z 2008 r.

Rys. 7 – Emisje gazów cieplarnianych według źródła emisji w UE-28 w latach 1990 i 2016 (w tys. ton)



Źródło: Europejska Agencja Środowiska, stan na 5 czerwca 2018 r.

58 Według Europejskiej Agencji Środowiska poziom emisji pochodzących z sektora transportu wzrósł w latach 1990–2007, a potem spadł w latach 2007–2014. W latach 2015 i 2016 ponownie zaobserwowano tendencję wzrostową⁵⁸. Oznacza to, że sektor transportu stanowi jedno z głównych wyzwań na drodze do osiągnięcia ogólnych unijnych celów w zakresie dekarbonizacji gospodarki. Mając na uwadze prowadzoną obecnie politykę, a także spodziewany wzrost liczby przewozów towarowych i pasażerskich, do 2050 r. planuje się spadek emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu o 15% w porównaniu z poziomem z 2005 r. Mimo to emisje te osiągną

⁵⁸ Zob. *Trends and projections in Europe 2017* [Trendy i prognozy w Europie w 2017 r.], sprawozdanie nr 17/2017 z 7.11.2017, s. 25.

w 2050 r. poziom wyższy o 10% niż w 1990 r., czego powodem jest szybki wzrost poziomu emisji w tym sektorze w latach 90.⁵⁹

59 W 2017 r. Trybunał opublikował przegląd horyzontalny w dziedzinie energii i zmiany klimatu⁶⁰, który stanowi głos w dyskusji na temat dekarbonizacji. Zawierał on między innymi kompleksowe omówienie kontroli w tym zakresie przeprowadzonych w sektorze transportu przez najwyższe organy kontroli w państwach członkowskich UE. Kontrole te dotyczyły ograniczenia emisji gazów cieplarnianych bezpośrednio w sektorze transportu, niskoemisyjnych środków transportu lub przechodzenia na tego typu środki transportu (zob. **pkt 90**).

60 Aby osiągnąć cele w zakresie ograniczenia emisji, konieczne będą fundamentalna zmiana na rzecz wykorzystywania mniejszej ilości energii i stosowania w większym zakresie czystej energii, a także bardziej skuteczne zastosowanie infrastruktury transportowej. UE podjęła inicjatywy i przyjęła środki legislacyjne, których zadaniem jest przyspieszenie dekarbonizacji transportu. W strategii na rzecz unii energetycznej z 2015 r.⁶¹ stwierdzono, że przekształcenie transportu w sektor energooszczędny i niskoemisyjny ma kluczowe znaczenie. Następnie w 2016 r. przyjęto strategię na rzecz mobilności niskoemisyjnej⁶². Ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych sprzyja także instrument „Łącząc Europę”, gdyż większość projektów z zakresu transportu, które wybrano do finansowania, dotyczy innych środków transportu niż transport drogowy.

61 Tak UE, jak i państwa członkowskie włożyły wiele wysiłku w ograniczenie emisji pochodzących z **transportu drogowego**, odpowiadającego za większość emisji w sektorze transportu w 2016 r. (72%)⁶³. Jako że emisje w sektorze transportu

⁵⁹ Ocena skutków uzupełniająca wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, SWD(2017) 180 final z 31.5.2017, załącznik IV, s. 34–35.

⁶⁰ Zob. przegląd horyzontalny Trybunału pt. „Działania UE w dziedzinie energii i zmiany klimatu” opublikowany w 2017 r. (<http://eca.europa.eu>).

⁶¹ Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, COM(2015) 80 final.

⁶² Komisja Europejska, *Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej*, COM(2016) 501 final z 20.7.2016.

⁶³ Komisja Europejska, *EU Transport in Figures – statistical pocketbook 2018* [Unijny transport w liczbach – mały rocznik statystyczny 2018], https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en.

drogowego dotyczą przede wszystkim obszarów gęsto zaludnionych i są jedną z głównych przyczyn zanieczyszczenia powietrza w miastach, dekarbonizacja w tym sektorze jest również kluczowa z perspektywy poprawy jakości powietrza i działań na rzecz zdrowia ludzi. W sprawozdaniu z 2018 r. na temat zanieczyszczenia powietrza Trybunał stwierdza, że zanieczyszczenie powietrza z reguły wpływa na mieszkańców miast w większym stopniu niż na mieszkańców obszarów wiejskich, gdyż gęstość zaludnienia w miastach oznacza, iż zanieczyszczenia powietrza (np. pochodzące z transportu drogowego) są uwalniane na większą skalę, a rozpraszanie jest trudniejsze w miastach niż na terenach wiejskich⁶⁴. W 2017 i 2018 r. Komisja przyjęła trzy pakiety na rzecz mobilności⁶⁵, w których zawarła wnioski dotyczące przeglądu dyrektyw w sprawie ekologicznie czystych pojazdów, eurowiniety i transportu kombinowanego, a także dotyczące planu działania na rzecz zwiększenia inwestycji w infrastrukturę paliw alternatywnych, pierwszych w historii norm emisji dwutlenku węgla dla pojazdów ciężkich, nowych norm emisji dwutlenku węgla dla samochodów osobowych i dostawczych po 2020 r., udoskonalonych zasad znakowania opon pod kątem efektywności paliwowej i planu działania w sprawie baterii.

62 W dziedzinie **transportu lotniczego** główny nacisk położono na lotnictwo międzynarodowe, w oparciu o unijny system handlu uprawnieniami do emisji. UE podejmuje starania, aby osiągnąć przynajmniej ogólny cel postawiony przed lotnictwem międzynarodowym przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w październiku 2016 r., tj. aby dzięki wzrostowi neutralnemu pod względem emisji dwutlenku węgla zatrzymać całkowite emisje dwutlenku węgla netto na poziomie z 2020 r.

63 W odniesieniu do **sektora morskigo** UE działa w myśl ogólnego podejścia Międzynarodowej Organizacji Morskiej. W kwietniu 2018 r. organizacja ta przyjęła początkową strategię polegającą na ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych przez statki do 2050 r. o co najmniej 50% w porównaniu z poziomem z 2008 r. i jednocześnie stałym zaangażowaniu na rzecz jak najszybszej dekarbonizacji tego sektora w XXI wieku. Strategii towarzyszyła w związku z tym szczegółowa lista działań, które można podjąć na rzecz ograniczenia emisji, w tym działań krótkoterminowych⁶⁶.

⁶⁴ Zob. sprawozdanie specjalne Trybunału nr 23/2018 pt. „Zanieczyszczenie powietrza – nasze zdrowie nadal nie jest wystarczająco chronione” (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁵ Pakiet „Europa w ruchu” – *Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich* (COM(2017) 0283 final).

⁶⁶ <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.

CZĘŚĆ III – Najważniejsze aktualne wyzwania

64 Począwszy od 2010 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował 13 sprawozdań specjalnych w sprawie transportu w UE, w których skupił się głównie na inwestycjach infrastrukturalnych i rozwoju rynku wewnętrznego. Na podstawie przeprowadzonych obserwacji Trybunał sformułował wnioski i zalecenia, aby przyjąć z pomocą Komisji i państwom członkowskim w ich staraniach, by jak najlepiej zarządzać środkami unijnymi przeznaczonymi na sektor transportu, lepiej je wykorzystywać oraz informować opinię publiczną o sposobie wykorzystania tych środków (zob. [załącznik I](#), w którym można znaleźć wykaz wszystkich sprawozdań wraz z podsumowaniem głównych wniosków i zaleceń).

65 W [pkt 66–91](#) Trybunał przedstawił **sześć** zagadnień przekrojowych poddanych analizie w ramach kontroli różnych aspektów sektora transportu, które w jego opinii nadal są istotne. Uwzględnił także wyniki przekrojowego przeglądu najważniejszych wyzwań dotyczących rozwoju i finansowania transportu w UE oraz przywołał kwestie, na które zwróciły uwagę najwyższe organy kontroli w państwach członkowskich UE lub które zostały poruszone w innych dokumentach podanych do wiadomości publicznej.

Należy przyporządkować zasoby do celów

66 UE postawiła szereg bardzo ambitnych celów dotyczących wszystkich środków transportu – zalicza się do nich przede wszystkim ukończenie sieci bazowej TEN-T do 2030 r. Aby zrealizować projekty na dużą skalę z zakresu infrastruktury transportowej potrzebne są spore nakłady finansowe i wiele czasu⁶⁷, dlatego cele te można będzie osiągnąć, o ile starannie przeprowadzi się fazę planowania, wraz z solidną i wiarygodną analizą szacowanych kosztów, którym odpowiadać powinna wystarczająca ilość zasobów finansowych. W następstwie prac kontrolnych Trybunał zidentyfikował szereg trudności, które mogą spowodować, że cele nie zostaną osiągnięte. Oto przykłady zaczerpnięte z przeprowadzonych kontroli:

⁶⁷ Przykładowo w sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolejowa dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania” (<http://eca.europa.eu>) stwierdzono, że okres od rozpoczęcia prac nad nową linią dużych prędkości do oddania jej do użytku wynosi średnio około 16 lat.

- a) Kontrola dotycząca systemu ERTMS⁶⁸: choć przekształcenie europejskiego planu wdrożenia dokonane w 2017 r. stanowiło krok w kierunku bardziej realistycznego wdrożenia, nadal jednak pozostają aktualne związane z nim poważne wyzwania. Po pierwsze, podobnie jak wcześniej, plan ten nie zawierał oceny całkowitych kosztów wdrożenia ERTMS. Po drugie, nie określał żadnego specjalnego finansowania na ten cel ani źródła owego finansowania. Ponadto nadal nie ustalono prawnie wiążącego terminu wycofania krajowych systemów, tak aby ERTMS stał się jedynym systemem sygnalizacji stosowanym w państwach członkowskich. Niski poziom wdrożenia ERTMS (na poziomie 8% korytarzy sieci bazowej do momentu przeprowadzenia kontroli) stwarzał zagrożenie dla osiągnięcia celów wyznaczonych na 2030 r.
- b) Kontrola dotycząca żeglugi śródlądowej⁶⁹: Trybunał stwierdził, że u podstaw strategii unijnych na rzecz transportu śródlądowymi drogami wodnymi nie leżała kompleksowa i rzetelna analiza, a koszty usunięcia wąskich gardel w Europie (tj. około 16 mld euro) znacząco przewyższały środki udostępnione z budżetu UE na rzecz infrastruktury śródlądowego transportu wodnego. Do wypełnienia tej luki potrzeba zatem dodatkowych środków ze źródeł krajowych lub prywatnych.
- c) Kontrola dotycząca transportu morskiego⁷⁰: Trybunał stwierdził, że długoterminowe strategie na rzecz portów wprowadzone w życie przez państwa członkowskie i Komisję nie stworzyły odpowiedniej podstawy do planowania wymaganej przepustowości w portach oraz do określenia niezbędnego publicznego finansowania unijnego i krajowego.

⁶⁸ Sprawozdanie specjalne nr 13/2017 pt. „Jednolity europejski system zarządzania ruchem kolejowym – czy decyzja polityczna ma szansę stać się rzeczywistością?” (<http://eca.europa.eu>).

⁶⁹ Sprawozdanie specjalne nr 1/2015 pt. „Śródlądowy transport wodny w Europie: od 2001 r. nie odnotowano znaczącego wzrostu udziału w przewozach ani istotnej poprawy żeglowności” (<http://eca.europa.eu>). We wrześniu 2013 r. Komisja przyjęła program NAIADES II (COM(2013) 623 final), w którym określiła program działania w zakresie śródlądowego transportu wodnego w latach 2014–2020. Trybunał nie ocenił jeszcze skuteczności tego programu.

⁷⁰ Sprawozdanie specjalne nr 23/2016 pt. „Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji” (<http://eca.europa.eu>). W kwietniu 2018 r. koordynator europejski przedstawił szczegółowy plan wykonania dotyczący autostrad morskich. Trybunał nie ocenił jeszcze skuteczności tego planu.

Aktualne wyzwanie: należy przyporządkować dostępne zasoby do istotnych i możliwych do osiągnięcia celów i priorytetów w dziedzinie transportu

Określanie ambitnych celów strategicznych i priorytetów bez wcześniejszego zagwarantowania dostępnych zasobów zmniejsza prawdopodobieństwo ich terminowego osiągnięcia, a tym samym wpływa na wiarygodność całej strategii politycznej. Poczyniono pewne postępy w tym zakresie (zob. **pkt 72**), jednak niezbędne są dalsze działania.

- o Konieczne jest wzmocnienie długoterminowego planu budowy pozostałej do realizacji infrastruktury – szczególnie wchodzącej w skład sieci bazowej TEN-T – za pomocą konkretnych celów pośrednich, które będą regularnie monitorowane, wiarygodnego oszacowania całościowych kosztów i powiązania ich z dostępnymi zasobami finansowymi, a także poświęcenia szczególnej uwagi odcinkom transgranicznym. Kroki te zwiększą prawdopodobieństwo terminowego osiągnięcia celów polityki transportowej w ramach założonego budżetu.

UE powinna egzekwować większą zgodność zapadających na szczeblu krajowym decyzji dotyczących infrastruktury z priorytetami polityki unijnej

67 Choć w rozporządzeniu w sprawie TEN-T wytyczono korytarze, wzdłuż których należy budować infrastrukturę, a koordynatorzy europejscy dążą do odpowiedniej koordynacji planów prac, to większość potrzebnego finansowania zapewniają państwa członkowskie i głównie na nich wciąż spoczywa odpowiedzialność za planowanie i realizację sieci transportowej. Tylko w gestii państw członkowskich leży decyzja o budowie danej infrastruktury i o jej terminie⁷¹. Z tym stanem rzeczy wiąże się ryzyko, że unijna sieć transportowa będzie rozbudowywana jako zbiór pojedynczych sieci, a nie zintegrowany system, który najlepiej zaspokoiłby potrzeby całej Unii jako takiej.

⁷¹ Sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolejowa dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania” (<http://eca.europa.eu>).

68 Zarówno Trybunał, jak i inne najwyższe organy kontroli poczyniły w czasie niedawnych kontroli spostrzeżenie, że państwa członkowskie nie zawsze dążą do tego samego celu co UE – nie mają motywacji, aby realizować unijne strategie polityczne o niewielkim znaczeniu dla ich kraju, w szczególności w przypadku połączeń transgranicznych⁷².

- a) Kontrola dotycząca linii dużych prędkości⁷³: Państwa członkowskie nie budowały linii dużych prędkości, jeżeli nie uważały ich za krajowy priorytet, nawet jeśli taka linia znajdowała się w transnarodowym korytarzu i stanowiła część sieci bazowej. Ponadto Komisja ograniczyła narzędzia egzekwowania i uprawnienia, za pomocą których mogłaby wzywać państwa członkowskie do wykonania wcześniejszych zobowiązań do budowy linii dużych prędkości niezbędnych do ukończenia sieci bazowej.
- b) Kontrola dotycząca systemu ERTMS: na planowane wdrożenie określone przez przekształcony europejski plan wdrożenia negatywnie wpływał brak synchronizacji czasowej między państwami członkowskimi na odcinkach przygranicznych. Wyniki kontroli wykazały, że państwa członkowskie zasadniczo planują wdrożenia zgodnie z własnymi potrzebami, bez względu na zobowiązania złożone względem priorytetów UE.
- c) Najwyższy Organ Kontroli ze Szwecji⁷⁴ ustalił, że władze krajowe nie uznawały perspektywy unijnej za priorytetową przy planowaniu własnej infrastruktury transportowej.

⁷² Z ustaleń śródkresowej oceny instrumentu „Łącząc Europę” (s. 6 i 13) wynika także, że inwestycje transgraniczne wymagające udziału większej liczby państw nie są traktowane wystarczająco priorytetowo w budżetach krajowych. W ocenie ten stan rzeczy przypisano nierównomiernemu podziałowi kosztów i korzyści w projektach obejmujących kilka państw, gdyż koszty ponoszone są na szczeblu krajowym bądź lokalnym, a korzyści uzyskiwane są na szczeblu europejskim.

⁷³ Sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolejowa dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”.

⁷⁴ Zob. *Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?* [Inwestycje w transport drogowy i kolejowy w Szwecji – brak perspektywy unijnej?] RIR 2017: 27, Riksrevisionen, Szwecja, listopad 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>).

- d) Francuski Najwyższy Organ Kontroli⁷⁵ stwierdził, że Francja opóźniała się w przeprowadzeniu inwestycji potrzebnych do ukończenia filaru technologicznego inicjatywy dotyczącej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i przedłożyła plan skuteczności działania, który był niezgodny z celami skuteczności działania określonymi na szczeblu unijnym.

69 W rezolucji z 2017 r.⁷⁶ także Parlament Europejski ubolewa, że zbyt często krajowe plany infrastrukturalne państw członkowskich są uzgadniane bez odwołania się do celów TEN-T. Wezwał on Komisję i państwa członkowskie do zwiększenia koordynacji między dwoma poziomami planowania, a także traktowania priorytetowo projektów zgodnych z celami TEN-T, które mogą wnieść większą europejską wartość dodaną.

70 Systemy transportowe w UE rozwijano w przeszłości zgodnie z potrzebami krajowymi, w związku z czym bariery administracyjne oraz różnice zachodzące między państwami członkowskimi pod względem technologii, użytkowania i procedur stanowią poważną przeszkodę przy dążeniu do wprowadzenia interoperacyjności w całej UE, stanowiącej unijny cel. Przykładowo krajowe koleje stosują łącznie ponad 11 000 różnych przepisów, a Agencji Kolejowej Unii Europejskiej przypisano zadanie ich ujednoczenia⁷⁷. Trybunał zwraca uwagę, że terminowe wdrożenie czwartego pakietu kolejowego (zob. **pkt 53**) może przyczynić się do likwidacji barier administracyjnych i regulacyjnych stojących na przeszkodzie do wprowadzenia interoperacyjności.

Aktualne wyzwanie: należy ustanowić na szczeblu unijnym wydajne narzędzia służące egzekwowaniu, tak aby zagwarantować, że decyzje podejmowane przez państwa członkowskie w zakresie infrastruktury w większym stopniu

⁷⁵ Zob. *L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer* [Państwo a konkurencyjność transportu lotniczego – złożona rola, potrzeba opracowania strategii], Cour des Comptes, wrzesień 2016 (<https://www.comptes.fr/fr>).

⁷⁶ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie logistyki w UE i transportu multimodalnego w nowych korytarzach TEN-T* (2015/2348(INI)), pkt 12.

⁷⁷ Sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolejowa dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”.

będą odpowiadały unijnym priorytetom, ze szczególnym uwzględnieniem odcinków transgranicznych

Niezgodność między priorytetami UE i państw członkowskich stanowi przeszkodę w ukończeniu tworzenia jednolitego rynku transportowego.

- Potrzebne są właściwe narzędzia służące egzekwowaniu, tak aby sprawniej wypełniane były zobowiązania nałożone przez rozporządzenie w sprawie TEN-T, co umożliwi ukończenie najważniejszych elementów infrastruktury i podjęcie działań zaradczych, w przypadku gdyby projekty priorytetowe nie rozpoczęły się terminowo lub były znacznie opóźnione, bądź gdyby problemy z koordynacją działań na odcinkach transgranicznych mogły zatrzymać planowe oddanie infrastruktury do użytku.
- Usunięcie wszystkich barier administracyjnych i regulacyjnych stojących na przeszkodzie interoperacyjności powinno być traktowane jako priorytetowe.

Należy zwiększyć wartość dodaną środków unijnych

71 Ze środków unijnych można pokryć zaledwie ułamek łącznych potrzeb inwestycyjnych (zob. **pkt 17–25**). Aby te ograniczone zasoby miały jak największe oddziaływanie, należy je przeznaczyć przede wszystkim na projekty uznane za najbardziej priorytetowe i wnoszące największą unijną wartość dodaną. Kontrole przeprowadzone niedawno przez Trybunał wykazały, że środki unijne powinno się lepiej ukierunkować.

- a) Kontrola dotycząca systemu ERTMS: chociaż zgodnie z polityką UE korytarze sieci bazowej powinny stanowić główny cel inwestycji w system ERTMS, czasem środki unijne (zazwyczaj stanowiące wsparcie w ramach polityki spójności) inwestowano w pojedyncze linie poza siecią bazową bez połączenia z pozostałą częścią sieci lub odcinkiem transgranicznym. Ponadto na urządzenia przytorowe dla odcinków transgranicznych przydzielono tylko niewielkie wsparcie ze środków UE.
- b) Kontrola dotycząca transportu morskiego: większość środków unijnych została przeznaczona na wybrane porty, tzw. porty bazowe. Trybunał ustalił jednak, że wyznaczono ich zbyt wiele (łącznie 104), przez co niemożliwe jest ukierunkowanie finansowania na najważniejsze porty.
- c) Kontrola dotycząca żeglugi śródlądowej: nie wprowadzono rozróżnienia między siecią bazową a kompleksową, co nie sprzyja nadawaniu priorytetów w zakresie dróg wodnych. W strategiach unijnych nie uznano za priorytetowe usuwania

zatorów, ani też nie nadano pierwszeństwa rzekom, w obrębie których należałoby dokonać inwestycji przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów, które były dostępne.

72 Wprowadzono nowy warunek wstępny, który reguluje dostęp do środków finansowych przeznaczonych na sektor transportu w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w latach 2014–2020: obecnie państwa członkowskie muszą wykazać, że projekty, które proponują, będą realizowane w ramach kompleksowego długoterminowego planu transportowego na szczeblu krajowym lub regionalnym, którego wdrażanie przyczynia się do utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportowego i sieci TEN-T. Rozwiązanie to stanowi krok w kierunku identyfikacji projektów w sposób bardziej skoordynowany i z perspektywy strategicznej.

Aktualne wyzwanie: należy przeznaczać środki unijne przede wszystkim na priorytety, które wnoszą największą unijną wartość dodaną

Jako że środki unijne są ograniczone w porównaniu z ujętymi łącznie potrzebami, należy przeznaczać je przede wszystkim na priorytety, które wnoszą największą unijną wartość dodaną.

- o Lepsza koordynacja i bardziej precyzyjne ukierunkowanie unijnego finansowania, które odpowiadałyby priorytetom unijnej polityki transportowej – tak w trybie zarządzania dzielonego, jak i bezpośredniego – mogą przyczynić się do uzyskania jak największej skuteczności inwestycji i zagwarantowania bardziej spójnego i strategicznego podejścia do rozwoju sieci transportowej.
- o Wsparcie unijne należy w pierwszej kolejności przeznaczać na rzecz projektów realizowanych w odpowiedzi na jasno określone i właściwie ocenione potrzeby, a także opartych na starannym planowaniu i wnoszących unijną wartość dodaną dla sieci, którą to wartość można wykazać (np. projekty mające na celu likwidację poważnych zatorów, tworzenie brakujących połączeń i połączeń transgranicznych).

Należy usprawnić zarządzanie projektami

73 Do zarządzania projektami zalicza się dokonywanie oceny⁷⁸, wdrażanie i monitorowanie koniecznych zasobów oraz dążenie do osiągnięcia celów projektu. Sprawne zarządzania projektami ma kluczowe znaczenie w wydajnym i skutecznym osiągnięciu założonych celów.

Należy udoskonalić fazę planowania dzięki przeprowadzaniu wcześniej pogłębionej analizy kosztów i korzyści

74 Infrastruktura transportowa wymaga poważnych nakładów finansowych, w związku z czym bardzo istotne jest przeprowadzenie z wyprzedzeniem trafnej analizy wszystkich najważniejszych kosztów i korzyści. Właściwie wykorzystana analiza kosztów i korzyści umożliwia – jeszcze przed podjęciem decyzji – ocenę zwrotu z inwestycji w ramach projektu, zapotrzebowania społecznego na ów projekt, a także jego użyteczności.

75 Z ustaleń pokontrolnych Trybunału wynika, że sponsorzy projektu i osoby dokonujące jego oceny często uznają analizę kosztów i korzyści jedynie za wymóg formalny, a nie narzędzie wspomagające podejmowanie decyzji. Ponadto analiza ta często przygotowywana jest z przesadnym optymizmem – sponsorzy projektów zazwyczaj zbyt pozytywnie oceniają najważniejsze parametry projektu, w tym zasoby kapitałowe i koszty operacyjne, czas trwania projektu i spodziewane korzyści. Nierealne szacunki mogą prowadzić do wytyczenia nieosiągalnych celów, planowania projektów na zbyt dużą skalę lub o niewykorzystanym potencjale, wzrostu kosztów i wystąpienia opóźnień, innymi słowy – rezultatem może być niegospodarne wykorzystanie zasobów.

76 Podczas przeprowadzania kontroli Trybunał znalazł kilka przykładów decyzji podjętych na podstawie nierzetelnie przeprowadzonej analizy, co niosło za sobą negatywne skutki:

- a) Kontrola dotycząca linii dużych prędkości: decyzje o budowie linii dużych prędkości miały często podłoże polityczne, a uwzględniane przy ich podejmowaniu kryterium opłacalności w niewielkim stopniu oparte było na

⁷⁸ Dokonanie oceny polega na przeanalizowaniu kosztów i korzyści płynących z osiągnięcia celów i odnośnego ryzyka. Ocena pomaga decydentom w zrozumieniu możliwych skutków, rozwiązań kompromisowych i ogólnego wpływu, jaki wywrą różne decyzje, gdyż pozwala oprzeć się przy ich podejmowaniu na obiektywnych dowodach.

analizie kosztów i korzyści. W niektórych przypadkach ocena rzeczywistych potrzeb państw członkowskich nie była dobrej jakości i zbyt mało uwagi poświęcono w niej rozwiązaniu alternatywnemu polegającemu na modernizacji istniejących linii konwencjonalnych, mimo że wydawało się ono bardzo obiecujące. W rezultacie powstawały linie dużych prędkości, które z perspektywy społecznych kosztów i korzyści miały niewielką szansę na rentowność.

- b) Kontrola dotycząca portów lotniczych⁷⁹: W wielu przypadkach infrastruktura finansowana ze środków unijnych była planowana na zbyt dużą skalę z powodu nadmiernie optymistycznych założeń zawartych w planach inwestycyjnych. Ponad połowa środków unijnych przeznaczonych na wsparcie portów lotniczych objętych kontrolą posłużyła do finansowania obiektów infrastruktury (budowa nowych obiektów lub ich modernizacja), które zostały bez potrzeby zaplanowane na wielką skalę i po ukończeniu nie były w pełni użytkowane.
- c) Kontrola dotycząca transportu morskiego: finansowanie podobnej infrastruktury portowej w sąsiadujących portach bez należytego uzasadnienia biznesowego, a także bez przeprowadzonej z wyprzedzeniem analizy kosztów i korzyści, doprowadziło do nieskutecznych inwestycji, w wyniku których powstały wcale lub w części nieużytkowane obiekty infrastrukturalne.

77 Uznawszy te niedociągnięcia, poczynszy od przeprowadzonej w 2015 r. tury zaproszeń do składania wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, Komisja (INEA) wprowadziła też wymóg przeprowadzenia szczegółowej oceny kosztów i korzyści przez zewnętrznych ekspertów w tym zakresie, zanim wyrazi zgodę na udzielenie wsparcia z tego instrumentu, co może przyczynić się do podejmowania trafniejszych decyzji na początkowym etapie.

⁷⁹ Sprawozdanie specjalne nr 21/2014 pt. „Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów” (<http://eca.europa.eu>).

78 Trybunał zwraca uwagę na fakt, że w rozporządzeniach w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych dotyczących okresu programowania 2014–2020 pojawiało się bezpośrednio odniesienie do analizy kosztów i korzyści⁸⁰, natomiast nie jest już ona przywołana w rozporządzeniach dotyczących okresu programowania 2021–2027⁸¹.

Należy uprościć przepisy regulujące realizację projektów infrastrukturalnych

79 Trybunał i najwyższe organy kontroli w państwach członkowskich stwierdziły w rezultacie niedawno przeprowadzonych kontroli, że projekty, dla których faza przygotowań była mniej staranna i szczegółowa, były narażone na większe ryzyko wzrostu kosztów i wystąpienia opóźnień.

- a) Kontrola dotycząca linii dużych prędkości: W przypadku jednej ze stacji koszty budowy szacowane na 4,5 mld euro w 2003 r. wzrosły do 8,2 mld euro w styczniu 2018 r. z uwagi na nierealistyczne wstępne kosztorysy budowy tuneli pod gęsto zaludnionym centrum miasta i niedostateczne oceny uwarunkowań geologicznych, środowiskowych i aspektów dziedzictwa kulturowego społeczności lokalnej.
- b) Kontrola dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego⁸²: Niezbędna była dodatkowa kwota środków publicznych w wysokości prawie 1,5 mld euro w celu ukończenia objętych kontrolą pięciu autostrad, z czego około 30% przekazała UE. Ponadto partner publiczny w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mającego na celu budowę i obsługę trzech autostrad musiał wypłacić dodatkowo na rzecz partnerów prywatnych kwotę 705 mln euro, czego powodem było m.in. nieodpowiednie przygotowanie projektów i podpisanie umów o PPP przed ukończeniem istotnych działań, np. usunięciem znalezisk archeologicznych,

⁸⁰ Na mocy art. 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” nr 1316/2013 kwota pomocy finansowej przydzielanej na wybrane działania jest dostosowywana w oparciu o analizę kosztów i korzyści dla każdego projektu. Art. 101 lit. e) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (nr 1303/2013) stanowi, że przed zatwierdzeniem dużego projektu instytucja zarządzająca ma zapewnić dostępność analizy kosztów i korzyści.

⁸¹ COM(2018) 438 final z 6.6.2018 i COM(2018) 375 final z 29.5.2018.

⁸² Sprawozdanie specjalne nr 9/2018 pt. „Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne nieodciążenia i ograniczone korzyści” (<http://eca.europa.eu>).

otrzymaniem wymaganych pozwoleń środowiskowych i ukończeniem wywłaszczenia gruntów.

- c) Kilka krajowych najwyższych organów kontroli⁸³ odnotowało również niedociągnięcia na etapie planowania/przygotowania projektów, które doprowadziły do opóźnień i przekroczenia kosztów.

80 Opóźnienia i przypadki przekroczenia kosztów były też efektem niewydajnych procedur regulacyjnych i administracyjnych. Przykładowo w czasie kontroli dotyczącej transportu morskiego Trybunał stwierdził istnienie znacznych opóźnień w realizacji projektów spowodowane złożonymi procedurami administracyjnymi (w jednym z przypadków na budowę i eksploatację przystani potrzebne były 33 zezwolenia, z kolei w innym przypadku uzyskanie zezwoleń niezbędnych do rozpoczęcia prac budowlanych w porcie zajęło 22 lata). Świadczy to o problemach strukturalnych związanych z wydawaniem zgód i pozwoleń na szczeblu krajowym.

81 Sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana, jeśli chodzi o projekty transgraniczne, w przypadku których poważną trudnością okazują się zamówienia publiczne. W ustaleniach pokontrolnych dotyczących linii dużych prędkości Trybunał zaznaczył, że nie ma wspólnych ram prawnych dla projektów transgranicznych, a dokumentacja przetargowa, umowy i systemy rachunkowości różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Brakuje uproszczonych procedur (np. punktów kompleksowej obsługi), które mogłyby ułatwić i przyspieszyć realizację. Ponadto Komisja nie dysponowała instrumentami niezbędnymi, by skutecznie interweniować w razie opóźnień po jednej stronie granicy, które uniemożliwiają rozpoczęcie w terminie eksploatacji infrastruktury kolejowej dużych prędkości wybudowanej po drugiej stronie. Koordynatorzy europejscy mieli wprowadzić możliwość monitorowania sytuacji na całym korytarzu, nie mieli jednak uprawnień, by interweniować. Wszystkie opisane przypadki braku wydajności wpłynęły negatywnie na tempo realizacji projektów i powodzenie prac.

⁸³ Austria, sprawozdanie federalne 2017/4: *Railroad Project: Brenner Base Tunnel* [Projekt kolejowy: tunel bazowy pod przełęczą Brenner], Rechnungshof, 2017 (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgia, *Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)* [Realizacja i finansowanie sieci przyspieszonej kolei regionalnej RER], Cour des Comptes, 2017 (<https://www.ccrek.be/>); Zjednoczone Królestwo, *Modernising the Great Western railway - assessment of the Department management of the program* [Modernizacja kolei „Great Western” – ocena zarządzania programem przez departament], National Audit Office, 2016 (<https://www.nao.org.uk/>).

82 Przyznawszy, że kwestia ta stanowi powtarzający się problem, Komisja przedłożyła w 2018 r. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wniosek legislacyjny⁸⁴ mający na celu usprawnienie wdrażania sieci TEN-T, zwłaszcza w odniesieniu do złożonych projektów transgranicznych (wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi, trzyletni termin oczekiwania na zezwolenia, wzmocniona rola koordynatorów europejskich w monitorowaniu procedur wydawania pozwoleń i uproszczenie procedur udzielania zamówień publicznych w przypadku projektów przygranicznych). Do czasu sporządzenia niniejszego przeglądu wniosek dotyczący rozporządzenia nie został jeszcze przyjęty przez Parlament Europejski i Radę.

Należy poprawić monitorowanie projektów

83 Kolejnym istotnym aspektem zarządzania projektami jest ich monitorowanie – zarówno na etapie wdrażania, jak i po jego zakończeniu.

84 Systematyczne monitorowanie kosztów i korzyści na etapie wdrażania projektu jest konieczne z perspektywy zarządzania, kontroli i przejrzystych zasad rozliczalności. Duże projekty infrastrukturalne, których wdrażanie jest rozłożone na wiele lat, powinny obejmować mechanizm służący systematycznemu monitorowaniu i – w stosownych przypadkach – aktualizacji początkowych prognoz. Jest to bardzo istotne dla zarządzania w zakresie wartości społecznej poprzez osiągnięcie celów i kontrolę kosztów, a także może pozytywnie wpływać na decyzje podejmowanym w danym momencie lub w przyszłości.

85 Trybunał stwierdził w następstwie przeprowadzonych kontroli, że systematyczne kontrole racjonalności kosztów nie należą do wiodących zasad regulujących wdrażanie projektów dotyczących infrastruktury transportowej. Zaobserwował jednak także przykłady dobrych praktyk w tym zakresie – niektóre projekty poddawano ponownej ocenie przed każdym nowym etapem planowania, aby sprawdzić, czy wciąż odpowiadają aktualnym potrzebom⁸⁵.

⁸⁴ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usprawnienia środków na rzecz poczynienia postępów w realizacji transeuropejskiej sieci transportowej, COM(2018) 277 final z 17.5.2018.

⁸⁵ Przykładowo w sprawozdaniu dotyczącym linii dużych prędkości Trybunał opisał weryfikację projektu, w wyniku której stwierdzono, że inna konfiguracja linii pozwoli zaoszczędzić 5,7 mld euro, podczas gdy czas podróży wydłuży się zaledwie o 10 minut – daje to oszczędności rzędu 570 mln euro w zamian za każdą dodatkową minutę czasu podróży.

86 Monitorowanie i ocena projektu po jego wdrożeniu obejmują ocenę wyników działania i służą przedstawieniu pokrótce wniosków płynących z etapów projektowania i oddania do użytku. W wielu sprawozdaniach⁸⁶ Trybunał zwracał uwagę, że monitorowanie projektów jest obecnie nadmiernie ukierunkowane na produkty i nie prowadzi do oceny rezultatów ani oddziaływania. W efekcie żaden organ nie dysponuje przejrzystymi informacjami na temat tego, czy projekty współfinansowane przez UE – rozpatrywane pojedynczo lub w kontekście korytarzy sieci bazowej – osiągnęły któryś z celów opartych na rezultatach i wywarły oddziaływanie na rozwój gospodarczy (powstanie nowych miejsc pracy, rozwój turystyczny itp.).

Aktualne wyzwanie: należy udoskonalić planowanie, wdrażanie i monitorowanie projektów finansowanych ze środków unijnych

Znajdowanie rozwiązań dotyczących powtarzających się trudności związanych z planowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem projektów finansowanych przez UE mogłoby przyczynić się do zwiększenia skuteczności wsparcia unijnego.

- Fazę planowania można poprawić, przeprowadzając pogłębioną analizę potrzeb, a także wykorzystując realistyczne prognozy dotyczące ruchu i wiarygodne parametry, aby ocenić koszty i korzyści w przypadku danego projektu.
- Jako priorytetowe należy potraktować uproszczenie przepisów regulujących realizację projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza projektów transgranicznych, tak aby zlikwidować wszystkie bariery administracyjne i regulacyjne. Może to przełożyć się na ograniczenie braku wydajności, skrócenie opóźnień i utrzymanie pod kontrolą wzrostu kosztów.
- Systematyczne monitorowanie kosztów i korzyści na etapie wdrażania projektu jest kluczowe, aby zagwarantować opłacalność inwestycji. Monitorowanie ukierunkowane na rezultaty i oddziaływanie, a także na produkty, może pozwolić na lepszy ogląd, w jakim zakresie projekty finansowane ze środków unijnych

Przywołany przykład stanowi dowód na to, jak decyzje w fazie projektowej przekładają się na znaczne oszczędności przy niewielkim wpływie na późniejsze wyniki.

⁸⁶ Sprawozdanie specjalne nr 21/2018 pt. „Wybór i monitorowanie projektów finansowanych w ramach EFRR i EFS w latach 2014-2020 są nadal ukierunkowane głównie na produkty” (<http://eca.europa.eu>); sprawozdanie specjalne nr 19/2018, sprawozdanie specjalne nr 23/2016.

zapewniają zrównoważone rezultaty i oddziaływanie oraz przyczyniają się do osiągnięcia unijnych celów w zakresie transportu.

Należy położyć większy nacisk na utrzymanie i odnowę istniejącej infrastruktury

87 Aby rynek wewnętrzny UE funkcjonował w wydajny i zrównoważony sposób, niezbędna jest dobrej jakości infrastruktura. Tymczasem zarówno Trybunał, jak i inne najwyższe organy kontroli⁸⁷ wielokrotnie zgłaszały, że istniejąca infrastruktura drogowa, kolejowa i rzeczna w różnych państwach UE nie jest odpowiednio utrzymywana, co negatywnie przekłada się na jej jakość, bezpieczeństwo, wydajność i zgodność z zasadą zrównoważonego rozwoju⁸⁸.

88 Utrzymanie infrastruktury leży w gestii władz krajowych i lokalnych. Komisja zwróciła uwagę na fakt, że infrastruktura drogowa i kolejowa w UE niszczeje, ponieważ nie jest właściwie utrzymywana⁸⁹. Ponadto środki przeznaczone na jej utrzymanie często są niewystarczające, a przy określaniu ich wysokości nie bierze się pod uwagę rozbudowy sieci infrastrukturalnej i starzenia się najważniejszych połączeń, wskutek

⁸⁷ Sprawozdanie specjalne nr 19/2018, sprawozdanie specjalne nr 8/2016, sprawozdanie specjalne nr 1/2015; Szwecja, *The Swedish Transport Administration's road maintenance* [Utrzymanie dróg przez Szwedzką Administrację Transportową], RiR 2017:8, Riksrevisionen, 2017 (<https://www.riksrevisionen.se/>); Niderlandy, *Maintaining the main road network* [Utrzymanie głównej sieci dróg], Algemene Rekenkamer, 2014 (<https://www.rekenkamer.nl/>); Francja, *Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes* [Roczne sprawozdanie służb publicznych za rok 2016, tom II, 7 – Transport kolejowy w regionie Île-de-France od 2010 r. Zauważalne postępy, dalsze braki], Cour des comptes, 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr/>); Polska, *Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej*, Najwyższa Izba Kontroli, 2014 (<https://www.nik.gov.pl/>).

⁸⁸ Także Komisja w ocenie *ex post* programów z zakresu polityki spójności w latach 2007–2013 zauważa brak pewności co do stabilności finansowej niektórych projektów spowodowany brakiem dowodów potwierdzających, że nie będzie trudności z pokryciem kosztów utrzymania infrastruktury. Zob. s. 70.

⁸⁹ Komisja Europejska, *Transport in the European Union: Current Trends and Issues – 2018* [Transport w Unii Europejskiej: aktualne trendy i trudności – 2018], s. 12.

czego dochodzi do poważnych zaległości w jej utrzymaniu⁹⁰. Zarówno Parlament Europejski⁹¹, jak i Rada⁹² podkreślają, jak ważne jest poświęcenie należytej uwagi potrzebie utrzymania infrastruktury transportowej.

89 W związku z tym we wniosku Komisji dotyczącym nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2021–2027 (jeszcze nie przyjętym w momencie sporządzania niniejszego przeglądu) zamieszczono warunek podstawowy „Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie”, który będzie należało spełnić, dostarczając informację potwierdzającą, że dostępne są zasoby finansowe i budżetowe, aby sfinansować planowane inwestycje oraz pokryć koszty użytkowania i utrzymania istniejącej oraz planowanej infrastruktury. Państwa członkowskie muszą spełnić ten warunek i stosować się do niego przez cały okres programowania. W przeciwnym razie wydatków poniesionych w związku z danym celem nie będzie można zawrzeć we wnioskach o płatność końcową.

Aktualne wyzwanie: należy zagwarantować właściwe utrzymanie infrastruktury i jej zgodność z zasadą zrównoważonego rozwoju

Właściwe utrzymanie infrastruktury jest podstawowym warunkiem rozwoju zrównoważonej sieci transportowej w UE.

- o Zainteresowane strony powinny skupić uwagę nie tylko na inwestowaniu w nową infrastrukturę, ale i zadbaniu o utrzymanie oraz odnowę istniejącej infrastruktury, co czyni się obecnie w niewystarczającym stopniu.

⁹⁰ Ocena skutków uzupełniająca wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, SWD(2017) 180 final z 31.5.2017, s. 6-20.

⁹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie logistyki w UE i transportu multimodalnego w nowych korytarzach TEN-T (2015/2348(INI)), pkt 15.

⁹² Konkluzje Rady w sprawie postępów we wdrażaniu transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” w odniesieniu do transportu z dnia 5 grudnia 2017 r., pkt 25.

Należy podjąć dodatkowe działania mające na celu ograniczenie wykorzystywania drogowego transportu towarów na rzecz innych środków transportu

90 Jak wspomniano w **pkt 58**, poziom emisji z sektora transportu stanowi jedno z głównych wyzwań na drodze do osiągnięcia ogólnych unijnych celów w zakresie dekarbonizacji gospodarki. Przegląd horyzontalny w dziedzinie energii i zmiany klimatu opublikowany przez Trybunał w 2017 r. zawierał między innymi wykaz kontroli w tym zakresie przeprowadzonych w sektorze transportu przez najwyższe izby kontroli państw członkowskich. Kontrole te dotyczyły ograniczenia emisji gazów cieplarnianych bezpośrednio w sektorze transportu, niskoemisyjnych środków transportu lub przechodzenia na tego typu środki transportu. Trybunał zauważył w szczególności, że wystąpiły problemy w związku z koncepcją i skutecznością polityki w zakresie biopaliw, a także, że nie przeprowadzono w wystarczającym stopniu ograniczenia drogowego transportu towarów na rzecz transportu kolejowego i transportu morskiego lub śródlądowymi drogami wodnymi. Ani śródlądowy transport wodny, ani transport kolejowy nie były w stanie konkurować z transportem drogowym.

91 W następstwie kontroli dotyczącej towarowego transportu kolejowego Trybunał zauważył, że przy ustalaniu ceny za dostęp do infrastruktury dla użytkowników nie uwzględnia się negatywnych skutków transportu kolejowego i drogowego⁹³ (takich jak wpływ na środowisko naturalne i zanieczyszczenia, zagęszczenie ruchu, wypadki itp.).

Aktualne wyzwanie: należy zintensyfikować działania mające na celu ograniczenie wykorzystywania drogowego transportu towarów na rzecz innych środków transportu

Ograniczenie przewozu towarów z wykorzystaniem transportu drogowego na rzecz innych bardziej ekologicznych środków transportu może przyczynić się do ograniczenia emisji w sektorze transportu, jako że są one głównie spowodowane przez transport drogowy.

- o Zainteresowane strony powinny w dalszym ciągu dążyć do ograniczenia przewozu towarów z wykorzystaniem transportu drogowego na rzecz innych środków transportu i w tym celu wzmacniać konkurencję intermodalną oraz określić zasady

⁹³ Jako jeden z elementów pakietów na rzecz mobilności Komisja zaproponowała przegląd dyrektywy 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe.

dotyczące należytego uwzględniania kosztów zewnętrznych w przypadku wszystkich środków transportu, a także wspierać ich wdrożenie.

Niniejszy przegląd horyzontalny został przyjęty przez Izbę II, której przewodniczy Iliana IVANOVA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 24 października 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące sektora transportu opublikowane po 2010 r.

Tytuł	Opis / wnioski	Najważniejsze zalecenia
<p>Sprawozdanie specjalne nr 19/2018 pt. „Europejska sieć kolejowa dużych prędkości – nieefektywny i fragmentaryczny system zamiast realnego rozwiązania”</p>	<p>Jest mało prawdopodobne, by obecny unijny plan długofalowego rozwoju kolei dużych prędkości miał zostać zrealizowany. Brakuje też solidnego ogólnounijnego podejścia strategicznego w tym zakresie. Europejska sieć kolei dużych prędkości to w rzeczywistości mozaika linii krajowych, pozbawiona odpowiedniej koordynacji na szczeblu międzynarodowym. Linie te zostały zaplanowane i wybudowane każda z osobna przez państwa członkowskie, czego skutkiem są słabo rozwinięte połączenia. Komisja Europejska nie dysponuje instrumentami prawnymi ani kompetencjami, by podejmować decyzje mające skłonić państwa członkowskie do szybkiego ukończenia budowy korytarzy sieci bazowej.</p>	<p>Komisja Europejska powinna: przeprowadzić realistyczne planowanie długofalowe; uzgodnić z państwami członkowskimi, które kluczowe odcinki strategiczne należy zrealizować w pierwszej kolejności, a także ocenić zapotrzebowanie na linie kolejowe bardzo dużych prędkości, prowadzić ścisłe monitorowanie i dysponować uprawnieniami pozwalającymi skutecznie wyegzekwować zobowiązania do ukończenia unijnej sieci bazowej kolei dużych prędkości; zarezerwować współfinansowanie unijne na priorytetowe projekty strategiczne i uzależnić przyznanie środków od faktycznej konkurencji w sektorze kolejowym i osiągnięcia rezultatów; uprościć procedury udzielania zamówień na projekty transgraniczne, ułatwić korzystanie z punktów kompleksowej obsługi w celu załatwienia różnych formalności i wyeliminować wszelkie istniejące nadal bariery administracyjne i regulacyjne dla interoperacyjności; usprawnić przewozy pasażerskie kolejami dużych prędkości, na przykład poprzez stworzenie możliwości zakupu biletów elektronicznych i uproszczenie zasad obliczania opłat za dostęp do infrastruktury.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne nr 9/2018 pt. „Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne nieodciążenia i ograniczone korzyści”</p>	<p>Finansowanych ze środków unijnych partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) nie można uznać za ekonomicznie opłacalną opcję realizacji projektów infrastrukturalnych. W skontrolowanych PPP stwierdzono liczne niedociągnięcia i ograniczone</p>	<p>Komisja i państwa członkowskie powinny przede wszystkim: nie wspierać intensywniejszego i powszechniejszego korzystania z PPP do czasu rozwiązania zidentyfikowanych problemów; powinny ograniczyć finansowe oddziaływanie opóźnień i ponownych negocjacji kosztów PPP ponoszonych</p>

	<p>korzyści, co skutkowało niewydajnymi i nieskutecznymi wydatkami w wysokości 1,5 mld euro. Efektywności kosztowej i przejrzystości poważnie zagrażały ponadto niejasna polityka i strategia, nieodpowiednia analiza, uwzględnianie PPP jako pozycji pozabilansowych oraz niezrównoważony podział ryzyka.</p>	<p>przez partnera publicznego; przy wyborze opcji PPP powinny kierować się solidną analizą porównawczą z najlepszą opcją zamówienia publicznego; powinny zapewnić konieczne zdolności administracyjne i ustanowić przejrzystą politykę i strategię umożliwiające pomyślne wdrażanie projektów PPP wspieranych przez UE; powinny udoskonalić ramy UE w celu zwiększenia skuteczności projektów PPP, tak aby wybór opcji PPP był uzasadniony najlepszą efektywnością kosztową.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne nr 18/2017 – „Jednolita europejska przestrzeń powietrzna – mimo zmiany nastawienia przestrzeń powietrzna wciąż nie jest jednolita”</p>	<p>Inicjatywa dotycząca jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES), mająca na celu usprawnienie zarządzania ruchem lotniczym na terytorium UE, stanowiła odpowiedź na wyraźną potrzebę i wzmocniła nastawienie na efektywność. Zarządzanie europejską przestrzenią powietrzną nadal jest jednak rozdrobnione, a jednolita europejska przestrzeń powietrzna jako koncepcja nie została zrealizowana. Unijne środki finansowe przeznaczone na technologiczne aspekty jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej sięgnęły dotychczas kwoty 730 mln euro i mają wzrosnąć do wysokości 3,8 mld euro do 2020 r.</p>	<p>Komisja Europejska powinna: dokonać przeglądu nadrzędnych celów inicjatywy; przeanalizować inne opcje dotyczące ograniczenia rozdrobnienia i przeznaczyć pomoc w pierwszym rządzie na rozwiązania badawczo-rozwojowe ukierunkowane na ten problem; zapewnić całkowitą niezależność krajowym organom nadzoru; usprawnić system skuteczności działania i dokonać przeglądu części jego kluczowych wskaźników; dokonać przeglądu struktury wsparcia unijnego na rzecz badań i rozwoju w świetle celów inicjatywy; zwiększyć rozliczalność Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne nr 13/2017 pt. „Jednolity europejski system zarządzania ruchem kolejowym – czy decyzja polityczna ma szansę stać się rzeczywistością?”</p>	<p>Jak dotąd poziom wdrożenia ogólnounijnego systemu sygnalizacji kolejowej jest niski, a sam system ma charakter fragmentaryczny. Dzieje się tak, mimo że koncepcja ogólnie nie jest kwestionowana przez sektor kolejowy. Kontrolerzy ustalili, że wielu zarządców infrastruktury i wiele przedsiębiorstw kolejowych niechętnie inwestuje w system ze względu na wiążące się z tym duże koszty oraz brak uzasadnienia biznesowego w poszczególnych przypadkach.</p>	<p>Kontrolerzy przedstawili Komisji Europejskiej, państwom członkowskim i Agencji Kolejowej Unii Europejskiej szereg zaleceń, które dotyczą: oceny kosztów wdrożenia; wycofania krajowych systemów sygnalizacji; indywidualnych uzasadnień biznesowych dla zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych; zgodności i stabilności systemu; roli i zasobów Agencji Kolejowej Unii Europejskiej; zharmonizowania krajowych planów wdrażania, monitorowania i egzekwowania; optymalnego wykorzystania środków unijnych na projekty dotyczące sygnalizacji</p>

		<p>kolejowej oraz lepszego ukierunkowania finansowania unijnego.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne nr 23/2016 – „Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji”</p>	<p>W latach 2000–2013 jedna trzecia wydatków UE na infrastrukturę taką jak nabrzeża, doki i falochrony była nieskuteczna i nietrwała. W przypadku skontrolowanych projektów co trzecie euro (194 mln euro) przeznaczono na projekty polegające na powielaniu obiektów istniejących w pobliżu. Zainwestowano 97 mln euro w infrastrukturę, która przez ponad trzy lata po zakończeniu prac była niewykorzystana lub w dużym stopniu niewykorzystana.</p>	<p>Komisja powinna: dokonać przeglądu obecnej liczby 104 portów bazowych i sformułować ogólnounijny plan rozwoju portów; wyłączyć z finansowania unijnego infrastrukturę portową służącą do przeładunku i składowania kontenerów, a także suprastrukturę niemającą charakteru publicznego; dopilnować, by EBI dzielił się z nią wszystkimi informacjami o proponowanych przez niego pożyczkach; udzielać priorytetowo wsparcia unijnego na inwestycje w przypadku portów bazowych i kluczowych dróg wodnych tylko w przypadku, gdy wykazano istnienie wyraźnej europejskiej wartości dodanej oraz gdy występuje wystarczająco duży prywatny komponent inwestycyjny; wydać wytyczne w sprawie pomocy państwa na rzecz portów morskich oraz monitorować i podjąć działania następcze w związku z wcześniejszymi decyzjami w sprawie pomocy państwa; ograniczyć obciążenia administracyjne oraz opóźnienia poprzez promowanie zasady krajowych pojedynczych punktów kontaktowych do celów wydawania wszystkich zezwoleń i zgód; poprawić pozycję konkurencyjną transportu morskiego w porównaniu z innymi rodzajami transportu poprzez dalsze uproszczenie formalności związanych z transportem morskim i obowiązkami celnymi.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 8/2016 pt. „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze”</p>	<p>Pomimo celów Komisji Europejskiej zakładających ograniczenie drogowych przewozów towarowych na rzecz transportu kolejowego zaobserwowano nieznaczny spadek udziału kolejowego transportu towarowego w przewozach na poziomie UE od 2011 r. Koleje są bardziej ekologicznym środkiem transportu i wymagają mniej importowanej ropy, ale nie wytrzymują konkurencji z transportem drogowym.</p>	<p>Komisja i państwa członkowskie powinny wyeliminować niedociągnięcia w procesie liberalizacji rynku kolejowych przewozów towarowych oraz w procedurach zarządzania ruchem, usunąć bariery administracyjne i techniczne, monitorować sytuację w tym sektorze, a także zapewnić większą przejrzystość i uczciwą konkurencję pomiędzy różnymi rodzajami transportu. Z myślą o lepszym wykorzystaniu środków unijnych Komisja i państwa członkowskie powinny dążyć do większej spójności pomiędzy celami</p>

		polityki i alokacją środków, a także wyborem i planowaniem projektów oraz zarządzaniem nimi i utrzymaniem sieci kolejowej.
Sprawozdanie specjalne nr 1/2015 pt. „Śródlądowy transport wodny w Europie: od 2001 r. nie odnotowano znaczącego wzrostu udziału w przewozach ani istotnej poprawy żeglowności”	W ciągu ostatnich 15 lat poczyniono niewielkie postępy w finansowanych przez UE działaniach mających na celu ograniczenie drogowego transportu towarowego w Europie na rzecz śródlądowego transportu wodnego. Projekty współfinansowane przez UE w ramach strategii na rzecz większego wykorzystania śródlądowych dróg wodnych nie zostały wdrożone w sposób skuteczny. Śródlądowy transport wodny nie przyniósł korzyści jako alternatywny rodzaj transportu dla transportu drogowego, a warunki żeglugowe nie poprawiły się.	Aby zwiększyć skuteczność unijnego finansowania przeznaczonego na śródlądowy transport wodny, państwa członkowskie powinny traktować priorytetowo projekty dotyczące śródlądowych dróg wodnych, które w najkrótszym okresie mogą przynieść największe korzyści, a Komisja powinna skupić się na finansowaniu projektów, w ramach których opracowano szczegółowe plany wyeliminowania wąskich gardeł. Aby poprawić koordynację między państwami członkowskimi, Komisja powinna: przeprowadzić dogłębne analizy potencjalnego rynku i ewentualnych korzyści płynących z żeglugi śródlądowej na różnych odcinkach rzecznych oraz skoordynować wdrażanie sieci bazowej TEN-T w państwach członkowskich; uzgodnić z państwami członkowskimi szczegółowe i osiągalne cele w zakresie eliminacji wąskich gardeł; wzmocnić podstawę prawną w celu rozszerzenia wymogów w zakresie sprawozdawczości na temat stanu żeglowności dróg wodnych i zobowiązania państw członkowskich do opracowania krajowych planów utrzymania śródlądowych dróg wodnych w skoordynowany sposób.

<p>Sprawozdanie specjalne nr 21/2014 pt. „Infrastruktura portów lotniczych współfinansowana ze środków UE: znikome korzyści w stosunku do kosztów”</p>	<p>Inwestycje w portach lotniczych współfinansowane ze środków UE nie doprowadziły do oczekiwanych rezultatów i dały znikome korzyści w stosunku do kosztów. Brak odpowiedniego planowania i prognozowania spowodował, że ze środków UE dofinansowano budowę portów lotniczych, z których część była położona zbyt blisko siebie, a niektóre projekty budowlane były za duże w stosunku do liczby samolotów i pasażerów.</p>	<p>W okresie programowania 2014–2020 Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie przydzielały środki UE jedynie na infrastrukturę tych portów lotniczych, które są rentowne i dla których przeprowadzono odpowiednią ocenę potrzeb inwestycyjnych i właściwie wykazano te potrzeby. Powinno to stanowić element procesu zatwierdzania i monitorowania programów operacyjnych przez Komisję.</p> <p>W państwach członkowskich powinny istnieć spójne regionalne, krajowe i ponadnarodowe plany rozwoju portów lotniczych, które pozwolą uniknąć nadmiernej przepustowości, powielania i nieskoordynowanych inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych. W następstwie tej kontroli znacząco zmniejszono pulę środków unijnych przeznaczonych na infrastrukturę portów lotniczych w okresie programowania 2014–2020.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne nr 1/2014 pt. „Efektywność projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej, które uzyskały wsparcie UE”</p>	<p>Dwie trzecie projektów w zakresie miejskiej komunikacji zbiorowej, które uzyskały dofinansowanie ze środków funduszy strukturalnych UE, jest wykorzystywanych w niedostatecznym stopniu. Za dwie najważniejsze przyczyny takiego stanu rzeczy uznano uchybienia w koncepcji projektu i nieodpowiednią politykę w zakresie mobilności.</p>	<p>Komisja powinna wymagać, aby: wprowadzono narzędzie zarządcze umożliwiające monitorowanie jakości usług i poziomu zadowolenia użytkowników po oddaniu projektu do użytku; w umowach o przyznanie dotacji zawarto pewną minimalną liczbę wskaźników rezultatu wraz z określeniem zakładanych wartości docelowych, a następnie pomiaru tych wskaźników; poddawano bardziej rygorystycznej analizie oszacowanie liczby oczekiwanych użytkowników oraz uzasadniano wybór formy transportu porównaniem różnych wariantów pod względem ilościowym; uwzględniono w polityce w zakresie rozsądnej mobilności projekty w zakresie komunikacji miejskiej; zalecenia te były uwzględniane również przez władze państw członkowskich przy zarządzaniu projektami w zakresie komunikacji miejskiej, które uzyskały dofinansowanie UE.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne nr 5/2013 pt. „Czy środki przeznaczone na drogi w ramach europejskiej</p>	<p>Trybunał przeprowadził kontrolę 24 projektów inwestycyjnych w sektorze transportu finansowanych ze środków EFRR oraz Funduszu</p>	<p>Główne zalecenia Trybunału były następujące: współfinansowanie projektów drogowych przez UE powinno zależeć od istnienia jasnych celów, którym będą towarzyszyły</p>

<p>polityki spójności są właściwie wydatkowane?”</p>	<p>Spójności w Niemczech, Grecji, Polsce i Hiszpanii, aby ocenić, czy cele zostały osiągnięte przy poniesieniu racjonalnych kosztów. Łączna wartość skontrolowanych projektów przekraczała 3 mld euro. Wszystkie skontrolowane projekty drogowe przyczyniły się wprawdzie do skrócenia czasu podróży oraz zwiększenia bezpieczeństwa na drogach, nie poświęcono jednak wystarczającej uwagi zapewnieniu opłacalności ekonomicznej projektów. Prognozy ruchu drogowego w przypadku większości skontrolowanych projektów były nieadekwatne. W rezultacie rodzaj drogi często nie był najlepiej dobrany do natężenia ruchu, który miała ona przyjąć. Na odcinkach, gdzie potrzeby mogłyby zostać zaspokojone przez drogi ekspresowe, budowano autostrady. W przypadku 14 spośród 19 projektów odnotowano mniejsze natężenie ruchu od oczekiwanego. Koszty były średnio o 23% wyższe niż pierwotnie zakładano. Opóźnienia wyniosły średnio 9 miesięcy, tj. 41% w porównaniu z pierwotnie ustalonymi terminami.</p>	<p>wartości docelowe dotyczące skrócenia czasu podróży, korzyści związanych z poprawą bezpieczeństwa na drogach, poprawy przepustowości i wpływu na gospodarkę; płatności powinny zależeć od wykorzystania opłacalnych rozwiązań technicznych zgodnych z najlepszymi praktykami, a państwa członkowskie powinny zapewnić konkurencyjność na poziomie międzynarodowym oraz dążyć do tego, by ich system zamówień publicznych zapewniał wyłanianie najkorzystniejszych ofert.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne nr 3/2013 pt. „Czy programy Marco Polo w sposób efektywny ograniczają transport drogowy?”</p>	<p>Kontrola wykazała, że nie przedstawiono wystarczającej ilości odpowiednich wniosków projektowych, ponieważ sytuacja na rynku i warunki uczestnictwa zniechęcały przewoźników do korzystania z programu. Połowa skontrolowanych projektów charakteryzowała się ograniczoną trwałością. Jedno z najważniejszych ustaleń kontroli polegało na stwierdzeniu silnych przesłanek wystąpienia efektu deadweight – wykryto projekty, które zostałyby zrealizowane również</p>	<p>Trybunał zalecił Radzie, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji rozważenie zaprzestania dofinansowywania przez UE usług przewozów towarowych w ramach programów opartych na takiej samej koncepcji jak programy Marco Polo (odgórne stwarzanie czynników podażowych), która doprowadziła w szczególności do niedociągnięć wskazanych w przedstawionym sprawozdaniu (niedostateczne wykorzystanie środków, brak dowodów na osiągnięcie celów, duże obciążenia administracyjne, słaba trwałość i efekt deadweight), oraz uzależnienie kontynuacji takiego finansowania od</p>

	<p>bez finansowania z UE. 13 z 16 skontrolowanych beneficjentów potwierdziło, że nawet bez otrzymania dotacji uruchomiliby i prowadzili usługi przewozowe. Ponadto nie istniały wiarygodne dane umożliwiające oszacowanie korzyści w kontekście wpływu przewozów towarowych na środowisko, natężenia ruchu i bezpieczeństwa na drogach.</p>	<p>przeprowadzenia oceny <i>ex ante</i> skutków, wykazującej, czy i w jakim zakresie występuje unijna wartość dodana. Oznaczałoby to przeprowadzenie szczegółowej analizy rynku w celu oceny potencjalnego popytu z wykorzystaniem doświadczeń i najlepszych praktyk zgromadzonych w odniesieniu do podobnych krajowych systemów wsparcia w państwach członkowskich. Jedynie w przypadku, gdyby w wyniku tej oceny stwierdzono, że działania UE w tym obszarze są uzasadnione, Trybunał zaleca Komisji podjęcie szeregu działań w celu zapewnienia lepszego funkcjonowania programów w przyszłości.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne nr 4/2012 pt. „Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do współfinansowania infrastruktury transportowej portów morskich: czy środki są inwestowane skutecznie?”</p>	<p>Trybunał ustalił, że zaledwie 11 spośród 27 skontrolowanych projektów inwestycji w infrastrukturę portów morskich finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2000–2006 osiągnęło zamierzone rezultaty. Ponadto cele jednej trzeciej skontrolowanych projektów nie były związane z transportem. Poza stwierdzeniem nieskuteczności projektów Trybunał ustalił również, że niektóre obiekty nie były użytkowane, a cztery duże projekty, o wartości odpowiadającej 70,8% całkowitej skontrolowanej kwoty, nie były ukończone w momencie kontroli. Spośród 23 ukończonych projektów 11 zostało zrealizowanych terminowo, jednak w przypadku 12 innych odnotowano opóźnienia średnio o 26 miesięcy. Ponadto pięć spośród ukończonych projektów odpowiadających niemal połowie skontrolowanej kwoty będzie wymagało dodatkowych istotnych inwestycji, zanim będzie można skutecznie je wykorzystać.</p>	<p>Komisja powinna: przypomnieć państwom członkowskim o ciężącym na nich obowiązku wykorzystywania finansowania UE zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami; uzależnić pomoc z Funduszu Spójności w nadchodzącym okresie od istnienia kompleksowej długoterminowej strategii rozwoju (opartej na ocenie potrzeb) wszystkich portów znajdujących się w danym regionie; skupić się na skuteczności projektów, wykorzystując wskaźniki rezultatu i oddziaływania, przeprowadzając kontrole na miejscu w zakresie skuteczności oraz wprowadzić zasadę, według której finansowanie UE powinno zależeć od wyników; prowadzić kontrole <i>ex post</i> wykorzystania i funkcjonowania współfinansowanej infrastruktury na podstawie analizy ryzyka; udoskonalić ocenę dużych projektów i projektów finansowanych z Funduszu Spójności.</p>
<p>Sprawozdanie specjalne nr 8/2010 pt. „Poprawa</p>	<p>Trybunał stwierdził, że poprzez współfinansowanie</p>	<p>Komisja powinna przy okazji przyszłych rozważań nad definicją</p>

<p>funkcjonowania transportu w ramach transeuropejskich osi kolejowych: czy inwestycje UE w infrastrukturę kolejową są skuteczne?”</p>	<p>rozwoju infrastruktury kolejowej UE przyczyniła się do stworzenia nowych możliwości w transeuropejskim transporcie kolejowym. Należałoby jednak podjąć pewne działania w celu osiągnięcia lepszego efektu gospodarności w wydatkowaniu środków UE.</p>	<p>projektów priorytetowych współpracować z państwami członkowskimi i instytucjami kolejowymi, aby zidentyfikować te korytarze transeuropejskie, na które istnieje znaczące faktyczne lub przewidywane zapotrzebowanie, poszerzając w razie konieczności wiedzę i wzmacniając podstawy analityczne na poziomie europejskim. Należy również wziąć pod uwagę zwiększenie nacisku na eliminowanie praktycznych ograniczeń w transgranicznym transporcie kolejowym, które nie są same w sobie związane z infrastrukturą, oraz zachęcić do współpracy - i ułatwić ją - między instytucjami kolejowymi państw członkowskich w tym zakresie.</p>
--	---	---

Uwaga: Sprawozdania Trybunału oraz odpowiedzi Komisji na ustalenia i zalecenia można znaleźć na stronie internetowej Trybunału (<http://eca.europa.eu>).

Załącznik II – Dziesięć celów UE na rzecz utworzenia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu

Rozwój i wprowadzenie nowych paliw i systemów napędowych zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju

- Zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym w transporcie miejskim do 2030 r.; eliminacja ich z miast do 2050 r.; osiągnięcie zasadniczo wolnej od emisji CO₂ logistyki w dużych ośrodkach miejskich do 2030 r.
- Osiągnięcie poziomu 40% wykorzystania paliwa niskoemisyjnego w lotnictwie do 2050 r., zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; ograniczenie emisji z morskich paliw płynnych o 40% (a w miarę możliwości o 50%) również do 2050 r.

Optymalizacja skuteczności działania multimodalnych łańcuchów logistycznych, m.in. poprzez większe wykorzystanie bardziej energooszczędnych rodzajów transportu

- Do 2030 r. 30% drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km należy przenieść na inne środki transportu, np. kolej lub transport wodny, zaś do 2050 r. powinno to być ponad 50% tego typu transportu. Ułatwi to rozwój efektywnych ekologicznych korytarzy transportowych. Aby osiągnąć ten cel, musimy rozbudować stosowną infrastrukturę.
- Ukończenie szybkiej europejskiej sieci kolejowej do 2050 r. Trzykrotny wzrost istniejącej sieci szybkich kolei do 2030 r. oraz zachowanie gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich. Do 2050 r. większa część ruchu pasażerskiego na średnie odległości powinna odbywać się koleją.
- Stworzenie do 2030 r. w pełni funkcjonalnej ogólnounijnej multimodalnej sieci bazowej TEN-T, zaś do 2050 r. osiągnięcie wysokiej jakości i przepustowości tej sieci, jak również stworzenie odpowiednich usług informacyjnych.
- Do 2050 r. połączenie wszystkich lotnisk należących do sieci bazowej z siecią kolejową, najlepiej z szybkimi kolejami; zapewnienie, aby wszystkie najważniejsze porty morskie miały dobre połączenie z kolejowym transportem towarów oraz, w miarę możliwości, systemem wodnego transportu śródlądowego.

Wzrost efektywności korzystania z transportu i infrastruktury dzięki systemom informacji i zachętom rynkowym

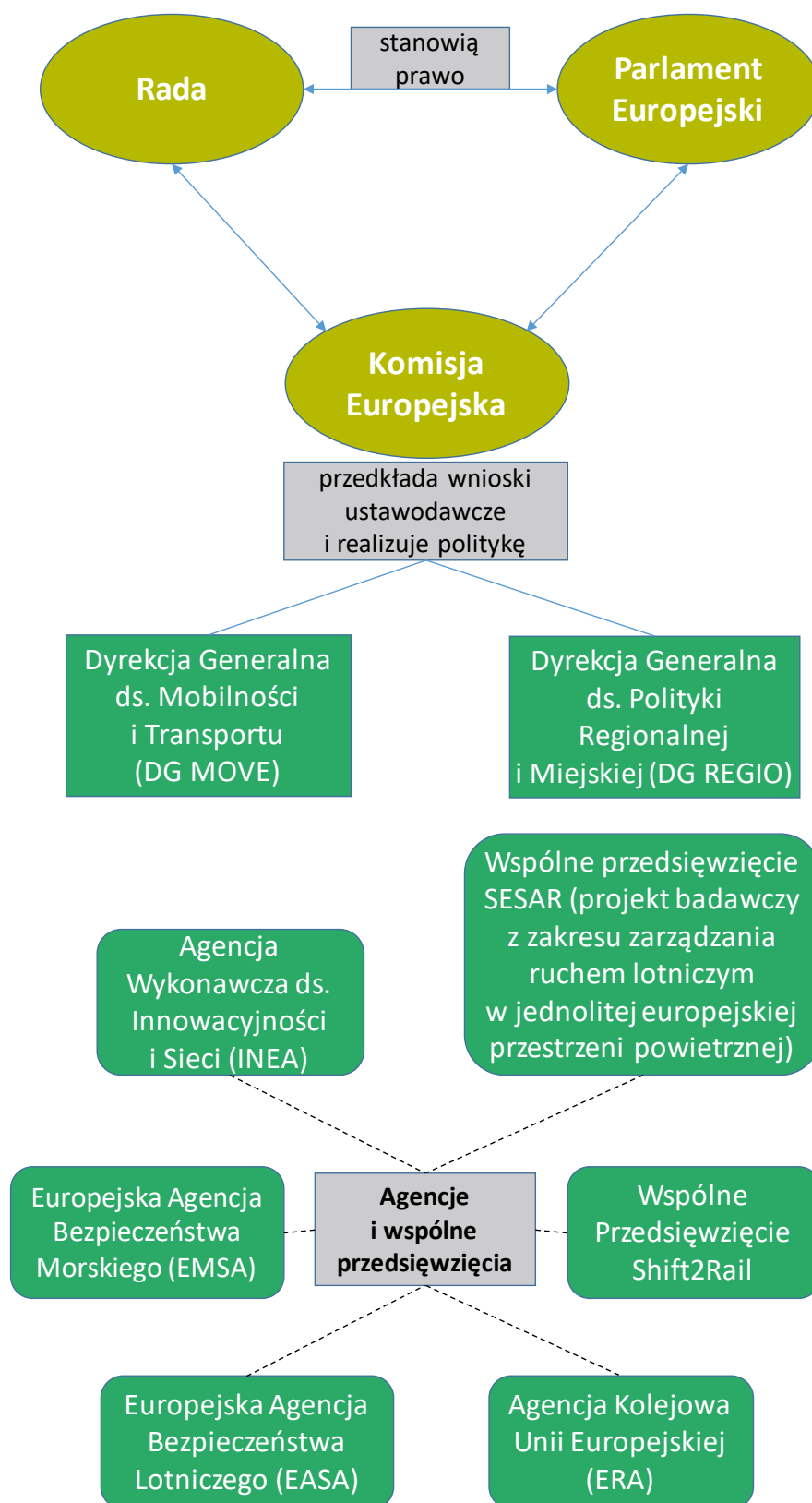
- Wprowadzenie w Europie do 2020 r. zmodernizowanej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym (SESAR) oraz zakończenie prac nad Wspólnym Europejskim Obszarem Lotniczym. Wprowadzenie równoważnych systemów zarządzania

transportem lądowym i wodnym (ERTMS, ITS, SSN i LRIT, RIS). Wprowadzenie do użytku europejskiego systemu nawigacji satelitarnej (Galileo).

- Do 2020 r. ustanowienie ram europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności w zakresie transportu multimodalnego.
- Do 2050 r. osiągnięcie prawie zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym. Zgodnie z powyższym UE dąży do zmniejszenia o połowę ofiar wypadków drogowych do 2020 r. Zagwarantowanie, aby UE była światowym liderem w zakresie bezpieczeństwa i ochrony w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu.
- Przejście na pełne zastosowanie zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” oraz zaangażowanie sektora prywatnego w celu eliminacji zakłóceń, w tym szkodliwych dotacji, wytworzenia przychodów i zapewnienia finansowania przyszłych inwestycji w dziedzinie transportu.

Źródło: COM(2011) 144 final z 28.3.2011 r. – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu.

Załącznik III – Główne zainteresowane strony na szczeblu UE



Skróty

ATM – zarządzanie ruchem lotniczym

CEF – instrument „Łącząc Europę”

DG MOVE – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Mobilności i Transportu

DG REGIO – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

EBI – Europejski Bank Inwestycyjny

EFIS – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFSI – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

ERTMS – europejski system zarządzania ruchem kolejowym

Eurostat – Urząd Statystyczny Unii Europejskiej (Dyrekcja Generalna Komisji)

Galileo – europejski globalny system nawigacji satelitarnej

GLONASS – globalny system nawigacji satelitarnej

GPS – globalny system lokalizacji

IMO – Międzynarodowa Organizacja Morska

INEA – Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci

ITS – inteligentne systemy transportowe

NOK – najwyższy organ kontroli

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

PKB – produkt krajowy brutto

PPP – partnerstwa publiczno-prywatne

RIS – usługi informacji rzecznej

SES – jednolita europejska przestrzeń powietrzna

SESAR – projekt badawczy z zakresu zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej

TEN-T – transeuropejska sieć transportowa

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

VTMIS – system monitorowania i informacji o ruchu statków

WRF – wieloletnie ramy finansowe

Zespół odpowiedzialny za przegląd horyzontalny

Omówiony przegląd horyzontalny został przeprowadzony przez Izbę II – której przewodniczy członek Trybunału Iliana Ivanova – zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego.

Przełędem kierował Ladislav Balko, członek Trybunału, a w prace kontrolne zaangażowani byli: Branislav Urbanic, szef gabinetu; Zuzana Frankova, attaché; Pietro Puricella, kierownik; Svetoslav Hristov, koordynator zadania; a także kontrolerzy: Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar i Annekatrin Langer. Wsparcie językowe zapewnił Thomas Everett.



W pierwszym rzędzie: Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella.

W drugim rzędzie: Branislav Urbanic, Thomas Everett.

Celem niniejszego przeglądu jest opisanie i przeanalizowanie działań podejmowanych przez UE w dziedzinie transportu. Trybunał koncentruje się na inwestycjach w infrastrukturę finansowanych ze środków z unijnego budżetu oraz porusza zagadnienia przekrojowe, które uznał za istotne w wyniku ostatnich kontroli z zakresu pięciu głównych rodzajów transportu: drogowego, kolejowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej i transportu morskiego. W oparciu o sformułowane na ich potrzeby uwagi i zalecenia Trybunał dokonuje przekrojowego przeglądu najważniejszych wyzwań dotyczących rozwoju i finansowania transportu w UE.

Celem tego przeglądu horyzontalnego jest zachęcenie zainteresowanych stron – przez przekazanie im przejrzystych i łatwo dostępnych informacji – do udoskonalenia podejmowanych działań lub poprawy ich koordynacji z myślą o wniesieniu wartości dodanej i wsparciu starań UE na rzecz osiągnięcia celów polityki transportowej.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji



© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

PDF ISBN 978-92-847-1438-4

doi:10.2865/89358

QJ-03-18-425-PL-N

HTML ISBN 978-92-847-1385-1

doi:10.2865/25843

QJ-03-18-425-PL-Q