

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie skutków konkluzji konferencji COP 21 w dziedzinie europejskiej polityki transportowej

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 303/02)

Sprawozdawca: Raymond HENCKS

Dnia 21 stycznia 2016 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

skutków konkluzji konferencji COP 21 w dziedzinie europejskiej polityki transportowej

(opinia z inicjatywy własnej)

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 maja 2016 r.

Na 517. sesji plenarnej w dniach 25–26 maja 2016 r. (posiedzenie z dnia 26 maja 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 188 do 2 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża zadowolenie w związku z przyjęciem porozumienia paryskiego przez 21. posiedzenie konferencji stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP 21) oraz w związku z zaplanowanym, ustalonym na szczeblu krajowym wkładem UE i jej państw członkowskich (INDC), obejmującym zobowiązanie do ograniczenia własnych emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40 % do roku 2030 i o 80–95 % do roku 2050 w stosunku do poziomu emisji z roku 1990.

1.2. Pochwala również założenie, że cel ten ma zostać osiągnięty wspólnym wysiłkiem i przy wspólnej odpowiedzialności UE i jej państw członkowskich, i że nowe poziomy INDC należy podawać co pięć lat.

1.3. Jeśli chodzi o transport, cel ograniczenia o 60 % emisji gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu emisji z 1990 r. jest bardzo ambitny i wymaga wielkiego wysiłku. Wprawdzie zgodnie z decyzją w sprawie podziału wysiłków na okres do 2020 r. (decyzja 406/2009), jak też w myśl przyszłej decyzji dotyczącej okresu 2020–2030, państwa członkowskie będą mogły dowolnie wybierać sektory gospodarki, które powinny ograniczyć emisję gazów cieplarnianych, to jednak w przypadku konieczności podjęcia dodatkowych wysiłków Komisja proponuje zastosowanie systemu międzynarodowych uprawnień i unikanie dodatkowych zobowiązań dla sektorów niepodlegających systemowi handlu uprawnieniami do emisji (COM(2015) 81). Uważa też w odniesieniu do sektora transportu, że „w innych sektorach gospodarki można uzyskać większe ograniczenia” (COM(2011) 144). Cel ograniczenia o 60 % emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do transportu można więc nadal uważać za aktualny i zgodny z ogólnym celem UE w ramach COP 21, pod warunkiem że powiązane działania i inicjatywy będą realizowane z konieczną determinacją i w jak najkrótszym czasie.

1.4. Niemniej działania te nie zwolnią Unii i państw członkowskich – po pierwsze – z ponownej oceny poszczególnych już podjętych działań i inicjatyw lub działań i inicjatyw przewidzianych w białej księdze w dziedzinie transportu (COM(2011) 144 final) i w planie dotyczących strategicznych ram dla stabilnej unii energetycznej (COM(2015) 80 final) pod kątem ich skuteczności, wykonalności i w szczególności pod kątem celu obniżenia emisyjności sektora transportu, a po drugie – z ich zreformowania lub z dodania kolejnych w ramach przeglądu białej księgi w dziedzinie transportu, zapowiedzianego na rok 2016, jednakże bez szkody dla konkurencyjności UE. Niektóre z inicjatyw będą miały charakter ustawodawczy, lecz większość powinna opierać się na dobrowolnych działaniach krajowych mających na celu zmianę zachowania lub przyzwyczajzeń, niezbędną do osiągnięcia sukcesu.

1.5. EKES zwraca również uwagę na znaczenie działania przewidzianego w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) mającego na celu ustanowienie światowego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla lotnictwa oraz w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) na potrzeby nadzorowania emisji w transporcie morskim oraz wzywa do osiągnięcia ambitnych wyników w kontekście trwających negocjacji z tymi organizacjami.

1.6. Podkreśla, że należy w sposób elastyczny stosować zasadę „zanieczyszczający płaci”, zwłaszcza w przypadku oddalonych obszarów wiejskich, górskich i wyspiarskich, aby uniknąć skutków odwrotnie proporcjonalnych do kosztów oraz aby zasada ta nadal była użytecznym środkiem wpływającym na decyzje dotyczące organizacji operacji transportowych, przy jednoczesnej likwidacji nieuczciwej konkurencji między różnymi środkami transportu. EKES zaleca, by przeanalizowano możliwość kompleksowej organizacji transportu na obszarach wiejskich, mając na względzie realizację porozumienia wieńczącego konferencję COP 21 i zaspokojenie potrzeb osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.

1.7. W każdym razie zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” nie wystarczy, by zapewnić przejście w kierunku społeczeństwa niskoemisyjnego. Tym większe znaczenie mają dodatkowe środki, takie jak zwiększenie efektywności energetycznej, elektromobilności, wspólnego korzystania z samochodów (carpooling), współmodalności, rozwój alternatywnych źródeł energii i opracowanie norm jakości środowiskowej, jak również przede wszystkim promowanie transportu publicznego.

1.8. W odniesieniu do bioenergii konieczne są ciągle starania, by osiągnąć wyższy poziom ograniczania emisji gazów cieplarnianych i by zapobiegać zmianom sposobu użytkowania gruntów. Dlatego potrzebne jest dalsze promowanie energetycznego wykorzystywania pozostałości produktów ubocznych i odpadów do produkcji paliw. Takie dziedziny jak drogowy transport towarowy, lotnictwo czy transport morski nadal oferują pewien potencjał w tym zakresie. Jednak biopaliwa nie mogą być wyłącznym rozwiązaniem i nie zwalniają z konieczności rozwijania i promowania rozwiązań mających na celu zastąpienie silnika spalinowego napędem elektrycznym bądź technologiami wodorowymi lub innymi alternatywnymi i zrównoważonymi źródłami energii.

Wreszcie, chodzi nie o to, by ograniczać mobilność jako taką, lecz by ograniczyć indywidualne przejazdy pojazdami zmotoryzowanymi, jeżeli tylko istnieje realna alternatywa, i by promować transport zbiorowy ze względu na ogólną korzyść dla środowiska i z myślą o tym, by uniknąć zablokowania miast przez ruch uliczny.

1.9. Wygaszanie inwestycji w działalność generującą zanieczyszczenia nie może być tylko sprawą rządów i muszą temu towarzyszyć działania informacyjne i mobilizacja całego łańcucha transportu (producenci, przewoźnicy i użytkownicy) poprzez środki prawne, zachęty, a nawet środki odstraszające. Budowanie zdolności, pomoc techniczna i łatwiejszy dostęp do finansowania na poziomie lokalnym i krajowym mają kluczowe znaczenie dla przechodzenia na niskoemisyjny system transportu. Wykorzystując kryteria oceny zgodne z konkluzjami konferencji COP 21, programy inwestycyjne Unii Europejskiej powinny zatem – przy jednoczesnej integracji wszystkich rodzajów transportu – traktować priorytetowo projekty najskuteczniejsze pod względem ochrony klimatu.

1.10. Trzeba kontynuować obecne silne zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerów gospodarczych i społecznych w ramach COP 21, aby wzmacniać ruch obywatelski na rzecz sprawiedliwości klimatycznej i zaprzestania inwestowania w działalność generującą zanieczyszczenia.

1.11. Dlatego EKES zaleca korzystanie z szeroko zakrojonego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, zgodnie z definicją podaną w opinii rozpoznawczej Komitetu z dnia 11 lipca 2012 r. „Biała księga w sprawie transportu: w kierunku włączenia i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego” (CESE 1598/2012).

2. Kluczowe decyzje COP 21 – porozumienie paryskie

2.1. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (do której odwołuje się COP 21 z 2015 r.) ograniczyła się do osiągnięcia stabilizacji stężeń gazów cieplarnianych (głównym gazem cieplarnianym w sektorze transportu jest dwutlenek węgla – CO₂ – emitowany na etapie produkcji w przypadku energii elektrycznej oraz na etapach produkcji i spalania w przypadku paliw) w powietrzu na poziomie, który zapobiega groźnej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Natomiast porozumienie paryskie z dnia 12 grudnia 2015 r. po raz pierwszy nakłada na wszystkie 195 państw sygnatariuszy wspomnianej ramowej konwencji zobowiązanie do szybszego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, aby w końcowym efekcie długoterminowo utrzymać wzrost średniej temperatury na świecie zdecydowanie poniżej 2 °C (w perspektywie do 2100 r.) w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej i kontynuować działania mające na celu ograniczenie tego wzrostu do 1,5 °C w przeciwieństwie do obecnej ścieżki prowadzącej do globalnego ocieplenia o 3 °C pod koniec XXI wieku.

2.2. Po ratyfikacji porozumienia państwa sygnatariusze muszą podjąć działania i przedstawić każde z osobna zaplanowany, ustalony na szczeblu krajowym wkład (INDC) zgodnie z programem obejmującym każdorazowo 5 lat, prowadzącym do osiągnięcia ostatecznego celu.

2.3. Wejście w życie porozumienia paryskiego przewidziano na okres począwszy od 2020 r., pod warunkiem że ratyfikuje je co najmniej 55 państw, odpowiadających łącznie za co najmniej 55 % wszystkich emisji gazów cieplarnianych na świecie. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, przeciwnie – nawet zaleca się – by zapisy porozumienia stosować, jeszcze zanim wejdzie ono w życie.

2.4. UE i jej państwa członkowskie, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 23 i 24 października 2014 r., wyznaczyły w dniu 6 marca 2015 r. wiążący cel ograniczenia własnej emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40 % do roku 2030 i o 80–95 % do roku 2050.

2.5. Zgodnie ze wspomnianymi konkluzjami, UE i jej państwa członkowskie powinny wspólnie osiągnąć wyznaczony cel głównie przez zredukowanie emisji do 2030 r. o 43 % w sektorach podlegających systemowi handlu uprawnieniami do emisji i o 30 % w sektorach nie objętych tym systemem (całość w stosunku do 2005 r.) oraz przez udział w działaniach łączących zasady sprawiedliwości i solidarności.

3. Obecna sytuacja sektora transportu w UE

3.1. W białej księdze w sprawie transportu z 2011 r. (COM(2011) 144 final) Komisja Europejska wystosowała pilny apel dotyczący konieczności znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, aby utrzymać wzrost temperatury związany ze zmianą klimatu poniżej poziomu 2 °C, a przy tym zaznaczyła, że należy bezwzględnie osiągnąć ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu o co najmniej 60 % w porównaniu z poziomem emisji z 1990 r., oraz zauważyła, że „w innych sektorach gospodarki można uzyskać większe ograniczenia”.

3.2. Transport odpowiada za około jedną czwartą emisji gazów cieplarnianych UE: 12,7 % całkowitych emisji w sektorze transportu generuje lotnictwo, 13,5 % transport morski, 0,7 % transport kolejowy, 1,8 % żegluga rzeczna i 71,3 % transport drogowy (dane z 2008 r.). Ślad środowiskowy środka transportu nie zależy jednak wyłącznie od emisji bezpośrednich, lecz również od emisji pośrednich, wynikających przede wszystkim z produkcji energii elektrycznej wymaganej do przejazdów.

3.3. W wymiarze globalnym transport odpowiada za największy wzrost emisji CO₂ w porównaniu z jakimkolwiek innym sektorem przemysłowym. W UE sektor transportu zajmuje drugie miejsce pod względem ilości emisji gazów cieplarnianych. Ponadto emisje z sektora lotniczego i morskigo charakteryzują się najszybszym wzrostem, podczas gdy sektory te nie zostały objęte porozumieniem paryskim.

3.4. W białej księdze w sprawie transportu z 2011 r. stwierdzono, że system transportu UE nie jest jeszcze zrównoważony, i aby temu zaradzić, przewidziano:

- zerwanie z zależnością systemu transportu od ropy naftowej bez poświęcania jego wydajności i bez ryzyka dla mobilności,
- zużywanie mniejszej ilości energii w sposób bardziej ekologiczny i poprawienie efektywności energetycznej pojazdów we wszystkich środkach transportu.

3.5. W białej księdze w dziedzinie transportu oraz w planie działania dotyczącym strategicznych ram dla stabilnej unii energetycznej Komisja proponuje wiele środków mających na celu rozwój sektora transportu o obniżonej emisyjności.

3.6. Proponowane środki obejmują zaostrzone normy emisji CO₂ dla samochodów i pojazdów dostawczych po roku 2020, środki mające na celu poprawę wydajności paliw i ograniczenie emisji pojazdów ciężarowych oraz poprawę zarządzania ruchem. Należy promować systemy opłat drogowych oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci”/ „użytkownik płaci”, a także wdrażanie alternatywnych paliw, łącznie z napędem elektrycznym, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności rozwoju odpowiedniej infrastruktury.

4. Działania następcze po porozumieniu paryskim

4.1. Po ratyfikacji porozumienia (do 21 kwietnia 2017 r.) państwa sygnatariusze muszą podjąć działania i przedstawić każde z osobna ustalony na szczeblu krajowym wkład zgodnie z programem obejmującym każdorazowo 5 lat, prowadzącym do osiągnięcia ostatecznego celu.

4.2. Unia Europejska zgodnie z art. 4 ust. 16 porozumienia paryskiego może podejmować wspólnie ze swoimi państwami członkowskimi działania na zasadzie podziału odpowiedzialności i powinna zgłosić Sekretariatowi porozumienia paryskiego poziom emisji przydzielony każdemu państwu członkowskiemu.

4.3. Na mocy art. 4 ust. 9 porozumienia paryskiego i decyzji 1/CP.21, działania ustalone zgodnie z harmonogramem do 2030 r. należy zgłosić lub zaktualizować do 2020 r., a następnie czynność tę powtarzać co 5 lat w ramach strategii niskoemisyjnego rozwoju w perspektywie do 2050 r. Kolejne działania powinny stanowić postęp w stosunku do poprzedniego wkładu (art. 4 ust. 3).

4.4. O ile Unia Europejska wyznaczyła już cele i wkład w perspektywie do roku 2030 i roku 2050, to łączne poziomy emisji (we wszystkich sektorach gospodarki) oszacowane podczas COP 21 na podstawie wkładów krajowych w 2030 r. (55 gigaton) są niewystarczające w odniesieniu do celu utrzymania wzrostu temperatury poniżej poziomu 2 °C, co oznacza, że konieczne są dodatkowe wysiłki w celu obniżenia emisji do 40 gigaton.

4.5. Wprawdzie zgodnie z decyzją w sprawie podziału wysiłków na okres do 2020 r. (decyzja 406/2009), jak też w myśl przyszłej decyzji dotyczącej okresu 2020–2030, państwa członkowskie będą mogły dowolnie wybierać sektory gospodarki, które powinny ograniczyć emisję gazów cieplarnianych, to jednak Komisja w swoim komunikacie „Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.” (COM(2015) 81 final) proponuje, by w razie konieczności podjęcia dodatkowych wysiłków zastosować system międzynarodowych uprawnień i unikać dodatkowych zobowiązań dla sektorów niepodlegających systemowi handlu uprawnieniami do emisji. EKES poparł to stanowisko UE (opinia NAT 665/2015). Ponadto Komisja zauważyła w białej księdze w sprawie transportu, że „w innych sektorach gospodarki można uzyskać większe ograniczenia”.

4.6. W świetle powyższych stwierdzeń i mając na względzie, że na długo przed konferencją paryską podjęto już decyzję o ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych w transporcie o 60 % z zamiarem utrzymania wzrostu temperatury związanej ze zmianą klimatu na poziomie poniżej 2 °C, EKES uważa, że cel ograniczenia emisji o 60 % pozostaje aktualny i zgodny z decyzjami COP 21.

4.7. Należy jeszcze zauważyć, że zobowiązanie UE do działania w ramach ICAO na rzecz wsparcia rozwoju globalnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla lotnictwa i w ramach IMO na rzecz zobowiązania transportu morskiego do rozliczania emisji gazów cieplarnianych nie wchodzi w zakres INDC. UE powinna dążyć do osiągnięcia ambitnych wyników w kontekście trwających negocjacji z ICAO i IMO.

5. Strategia: co konkretnie należy zrobić

5.1. EKES stwierdza więc wielką spójność między INDC Unii a celami definiowanymi w różnych komunikatach Komisji dotyczących środków z zakresu polityki klimatycznej w odniesieniu do transportu. Nadal istnieje jednak pilna konieczność wdrożenia 40 działań oraz 131 inicjatyw białej księgi w dziedzinie transportu z należytą determinacją i w jak najkrótszym czasie.

5.2. Niemniej środki z białej księgi w dziedzinie transportu dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych powinny zostać ponownie przeanalizowane w świetle INDC Unii i celów określonych w pakiecie dotyczącym unii energetycznej podczas zapowiedzianego na 2016 r. przez Komisję przeglądu tej białej księgi ⁽¹⁾.

5.3. Trzeba dokonać oceny poszczególnych inicjatyw już podjętych na podstawie białej księgi w dziedzinie transportu i pakietu dotyczącego unii energetycznej pod kątem ich skuteczności, wykonalności i w szczególności pod kątem celu obniżenia emisyjności sektora transportu; należy także zreformować te inicjatywy lub dodać nowe. Niektóre z inicjatyw będą miały charakter ustawodawczy, lecz większość powinna opierać się na dobrowolnych działaniach krajowych mających na celu zmianę zachowania lub przyzwyczajzeń, niezbędną do osiągnięcia sukcesu.

⁽¹⁾ Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 14.

5.4. Przejście do transportu niskoemisyjnego wiąże się z następującymi wyzwaniami:

- odpowiednie pogodzenie wymogów gospodarczych i społecznych,
- uwzględnienie interesu ogólnego i wymogów środowiskowych,
- nieograniczanie mobilności jako takiej, znaczne ograniczenie ruchu i indywidualnego transportu poprzez planowanie przestrzenne i politykę gospodarczą w ośrodkach miejskich i na obszarach podmiejskich oraz promowanie transportu zbiorowego,
- wpływanie na zachowania, w tym na zwyczaje związane z przemieszczaniem się, oraz wprowadzanie skutecznej logistyki transportu towarów, także na terenach miejskich, i sprzyjanie opartym na współpracy rozwiązaniom służącym optymalnemu wykorzystywaniu zasobów,
- promowanie współmodalności.

Odpowiednie działania związane z transportem, podejmowane z myślą o ograniczeniu emisji na poziomie krajowym i samorządowym, mogłyby pomóc miastom w zmniejszeniu emisji o 50 % do roku 2050 w porównaniu z obecną sytuacją. Istniejące już rozproszone rozwiązania powinny stać się częścią polityki strategicznego planowania mobilności, umożliwiającej lepszą koordynację polityki miejskiej i polityki transportu Budowanie zdolności, pomoc techniczna i łatwiejszy dostęp do finansowania na poziomie lokalnym i krajowym mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia tych celów.

5.5. Instrument „Łącząc Europę”, fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, a także wszelkie inne programy UE wspierające finansowanie projektów w ramach inwestycji transportowych, powinny priorytetowo traktować projekty najsukuczniejsze pod względem ochrony klimatu, jednocześnie zmierzając do integracji różnych form transportu w celu stworzenia europejskiej sieci transportowej. Jednym z kryteriów oceny wniosków o finansowanie powinno być to, czy zawierają one wyraźne odesłanie do zasad zgodnych z konkluzjami COP 21.

5.6. Podział wysiłków między państwami członkowskimi oraz między sektorami podlegającymi i niepodlegającymi systemowi handlu uprawnieniami do emisji, łącznie z sektorem transportu, będzie kluczowym elementem wdrożenia INDC Unii i powinien pozostawać w zgodzie z jej celami strategicznymi. Podział ten powinien uwzględniać konkluzje Rady Europejskiej z października 2014 r., tak aby osiągnąć wynik zrównoważony pod względem stosunku skuteczności do kosztów i konkurencyjności. Parametry te powinny mieć zasadnicze znaczenie przy opracowywaniu decyzji w sprawie wysiłków na okres 2020–2030, która zostanie przyjęta w 2016 r. (COM(2015) 80, załącznik 1), przy czym należy uwzględnić utrzymanie konkurencyjności UE.

5.7. W ramach wspomnianego przeglądu białej księgi należy przewidzieć między innymi szczegółowe środki służące pobudzeniu szeroko zakrojonej dyskusji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, jako że społeczna akceptacja czasami niezbyt popularnych środków jest konieczna, a żadne działania nie będą skuteczne, jeśli wszystkie podmioty, których działania te dotyczą, nie będą się z nimi utożsamiać. Trzeba kontynuować obecne silne zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerów gospodarczych i społecznych w ramach COP 21, aby wzmacniać ruch obywatelski na rzecz sprawiedliwości klimatycznej i zaprzestania inwestowania w działalność generującą zanieczyszczenia.

5.8. Należy promować i rozszerzać takie inicjatywy jak: Globalna inicjatywa na rzecz oszczędzania paliwa (GFEL), w ramach której państwa zobowiązały się do opracowania polityki i przepisów dotyczących efektywności energetycznej pojazdów, inicjatywa „Paris Declaration on Electro-Mobility and Climate Change & Call to Action” oparta na setkach zdecydowanych działań na rzecz zrównoważonej elektryfikacji transportu, inicjatywa „MobiliseYourCity”, która ma na celu zachęcanie miast oraz krajów rozwijających się i wschodzących do opracowania i wdrożenia planów zrównoważonej mobilności w miastach oraz krajowej polityki transportu miejskiego, czy też globalny plan działania na rzecz ekologicznego transportu towarowego.

5.9. Jak zaznaczył już wcześniej EKES⁽²⁾, zarządzanie uczestniczące wymaga dobrej struktury organizacyjnej i proceduralnej, aby mogło stać się skuteczne i osiągnąć pożądane cele. Zaangażowanie zainteresowanych stron w długoterminowy rozwój zrównoważony sprawdza się najlepiej, jeśli zorganizowane jest raczej jako ciągły i integracyjny proces, niż gdy przejawia się jednorazowymi i doraźnymi działaniami.

5.10. EKES podjął decyzję o utworzeniu forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju, które powinno zapewnić niezależne i ustrukturyzowane ramy udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji, monitorowaniu i przeglądzie zagadnień horyzontalnych objętych programem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, w szczególności w odniesieniu do jego celu 13 (pilne podjęcie działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i jej skutków). Jeśli chodzi o kwestie związane z sektorem transportu, konieczne będzie zastosowanie szeroko zakrojonego dialogu pod przewodnictwem EKES-u, przewidzianego na potrzeby wdrażania białej księgi z 2011 r. w dziedzinie polityki transportowej.

5.11. Ponadto Komitet opracowuje obecnie opinię (NAT/684) w sprawie budowania koalicji społeczeństwa obywatelskiego i władz szczebla niższego niż krajowy w celu wywiązania się z zobowiązań podjętych w porozumieniu paryskim. Porozumienie paryskie nie może stanowić kolejnej platformy na rzecz zobowiązań, lecz powinno raczej stać się zaczątkiem kompleksowych ram łączących w długiej perspektywie środki podejmowane przez podmioty niepaństwowe ze środkami rządowymi. Społeczeństwo obywatelskie odgrywa fundamentalną rolę we wdrażaniu zobowiązań.

5.12. Wygaszanie inwestycji w działalność generującą zanieczyszczenia nie może być tylko sprawą rządów i muszą temu towarzyszyć uwrażliwianie i mobilizacja całego łańcucha transportu (producenci, przewoźnicy i użytkownicy) poprzez środki prawne, zachęty, a nawet środki odstrasżające.

5.13. Strategia dobrowolnego zaangażowania przyjęta przez COP 21 ogranicza się do wskazania przez każdy kraj niewiążących zobowiązań, podczas gdy wprowadzenie wiążącej normy emisji byłoby z pewnością najskuteczniejszym rozwiązaniem, aby osiągnąć oczekiwany w ramach porozumienia paryskiego skutek. Jednakże wspomniany powyżej w pkt 5.5 podział wysiłków w UE na lata 2020–2030 wzmocni podjęte zobowiązania.

6. System „zanieczyszczający płaci”

6.1. Zgodnie z Traktatem z Lizbony (zob. art. 191 ust. 2 TFUE), unijna polityka w dziedzinie środowiska opiera się na zasadach ostrożności, podejmowania działań zapobiegawczych, naprawiania szkody – w pierwszej kolejności u źródła – oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.

6.2. Chodzi o to, by odzyskać wartość wyrządzonych środowisku szkód, za które odpowiadają zanieczyszczający. Tymczasem w państwach członkowskich cena emisji dwutlenku węgla jest uwzględniana w sposób bardzo różnorodny w polityce klimatycznej, przy czym przeważnie stosuje się opłaty, które jednak przede wszystkim wpływają niekorzystnie na siłę nabywczą najuboższych gospodarstw domowych i na zatrudnienie.

6.3. Zgodnie z białą księgą w sprawie transportu, ceny te i opłaty powinny zostać zreformowane, aby lepiej uwzględniały zasady „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”.

6.4. Podejście przyjęte przez Komisję opiera się na systemie „zanieczyszczający płaci” i możliwościach, jakie oferuje pobieranie opłat od użytkowników dróg, stanowiące sposób na finansowanie budowy i utrzymania infrastruktury. System ten ma za zadanie promować zrównoważone środki transportu dzięki internalizacji kosztów zewnętrznych oraz zapewnić ich finansowanie.

6.5. W Unii funkcjonuje niespójny zbiór różnych systemów, na który składają się: elektroniczne pobieranie opłat drogowych, winiety, opłaty związane z zatorami komunikacyjnymi, opłaty za kilometr na podstawie obliczeń satelitarnych (GNSS). Poza tym wspólnotowe zasady pobierania opłat od transportu drogowego dla pojazdów ciężarowych (eurowinieta) mają obecnie zastosowanie jeszcze tylko w czterech państwach członkowskich, gdy tymczasem w niektórych państwach członkowskich w ogóle nie pobiera się opłat drogowych. Taka sytuacja wiąże się z poważnymi problemami dla obywateli i rozwoju jednolitego rynku ze względu na negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i pogłębianie się nierówności społecznych w licznych państwach członkowskich. Ponadto niepobieranie opłat za użytkowanie sieci drogowej może wpływać (nie wspominając o kosztach negatywnych skutków dla środowiska) na warunki konkurencji wobec transportu kolejowego wszędzie tam, gdzie usługi przewozu kolejowego są dostępne.

⁽²⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 170.

6.6. W europejskim systemie opłat drogowych należy jednak przewidzieć pewną elastyczność, tak aby można było uwzględnić sytuację regionów peryferyjnych oraz oddalonych obszarów wiejskich, górskich i wyspiarskich, które cechują się niską gęstością zaludnienia i brakiem interesujących alternatyw względem transportu drogowego, w związku z czym internalizacja kosztów zewnętrznych nie wpłynęłaby na zachowania osób w dziedzinie mobilności ani na organizację transportu, a tylko naraziłaby na szwank konkurencyjność tych regionów. Dobra sytuacja gospodarcza i społeczna obszarów wiejskich zależy od racjonalnego pod względem kosztów i przyjaznego dla środowiska systemu transportu. Z myślą o ograniczeniu emisji z transportu niektóre rządy wprowadziły różne formy podatku od emisji dwutlenku węgla, które nie doprowadziły do zmniejszenia emisji w transporcie, a istotnie zwiększyły koszty ponoszone przez rodziny, zwłaszcza na obszarach wiejskich, oddalonych i górskich.

6.7. Według komisarz ds. transportu Komisja zamierza przedstawić pod koniec 2016 r. propozycję dotyczącą europejskiego systemu dla ciężarówek i samochodów osobowych, przewidującą jednolite regulacje w zakresie pobierania opłat za przejazd we wszystkich państwach członkowskich UE, naliczanych wyłącznie na podstawie liczby przejechanych kilometrów.

6.8. EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, aby zharmonizować na poziomie europejskim system opłat drogowych oparty na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, lecz uważa, że komponent „internalizacji” z pewnością nie wystarczy, aby stworzyć zrównoważoną politykę transportową, która uwzględniałaby zobowiązania podjęte w ramach COP 21, wymagające wprowadzenia dodatkowych środków, takich jak zwiększenie efektywności energetycznej, elektromobilności, wspólnego korzystania z samochodów (carpooling), współmodalności, rozwój alternatywnych źródeł energii, opracowanie norm jakości środowiskowej, a zwłaszcza promowanie transportu publicznego.

6.9. Innym środkiem mogłoby być ustalanie ceny emisji dwutlenku węgla na podstawie kryteriów gospodarczych i społecznych. Zbyt niska cena ropy naftowej, tak jak to ma miejsce obecnie, z pewnością nie jest sygnałem dla wszystkich podmiotów z sektora transportu do zmiany zachowania i podjęcia działań mających na celu ograniczenie zużycia energii. Jednakże zaostrzenie przepisów i norm dotyczących paliw, efektywność energetyczna, informatyzacja zarządzania ruchem i rozwój paliw alternatywnych mogą otworzyć nowe drogi do ograniczenia emisji, jednocześnie nie wpływając negatywnie na konkurencyjność.

7. Innowacje, badania i rozwój, paliwa alternatywne

7.1. EKES z naciskiem podkreśla bezwzględłą potrzebę aktywnej polityki przemysłowej i koordynacji działań w zakresie badań naukowych i rozwoju w związku z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną. Odłączenie nieuniknionego wzrostu transportu od spadku emisji będących przyczyną zanieczyszczenia wymaga znacznych wysiłków w obszarze badań i rozwoju.

7.2. Plan działania w obszarze transportu zawiera sugestię, że konieczny będzie dalszy rozwój biopaliw, zwłaszcza w sektorze lotnictwa i pojazdów ciężarowych, a jednocześnie stwierdza się w nim, że problemy w zakresie bezpieczeństwa żywności i w obszarze środowiska są powiązane z rozwojem biopaliw. Podkreśla się w nim też, że należy opracować technologię bardziej zrównoważonych biopaliw drugiej i trzeciej generacji

7.3. W odniesieniu do bioenergii konieczne są ciągłe starania, by osiągnąć wyższy poziom ograniczania gazów cieplarnianych i by zapobiegać zmianom sposobu użytkowania gruntów. Dlatego potrzebne jest dalsze promowanie energetycznego wykorzystywania pozostałości produktów ubocznych i odpadów do produkcji paliw. Takie dziedziny jak drogowy transport towarowy, lotnictwo czy transport morski nadal oferują pewien potencjał w tym zakresie. Jednak biopaliwa nie mogą być wyłącznym rozwiązaniem i nie zwalniają z konieczności rozwijania i promowania rozwiązań mających na celu zastąpienie silnika spalinowego napędem elektrycznym bądź technologiami wodorowymi lub innymi alternatywnymi i zrównoważonymi źródłami energii.

7.4. Transformacji w kierunku stosowania pojazdów elektrycznych powinno towarzyszyć przechodzenie na wspólne korzystanie z samochodów (car-sharing). Nie wolno jednak zapominać, że nawet w przypadku pełnego przejścia w kierunku stosowania silników napędzanych zrównoważonymi paliwami, ryzyko zablokowania miast przez ruch uliczny będzie istniało dopóty, dopóki korzystanie z transportu zbiorowego i skutecznych systemów dystrybucji nie stanie się zasadą ogólną.

Bruksela, dnia 26 maja 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS