

ANNA DOBACZEWSKA

Uniwersytet Gdański

## ZMIANY W SEKTORZE TRANSPORTU KOLEJOWEGO NA RZECZ REALIZACJI CELÓW POLITYKI KLIMATYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Europejski Zielony Ład (dalej: EZŁ)<sup>1</sup> jako polityka klimatyczna UE wprowadza cele i wnioski między innymi dla sektora transportu jako drugiego (po energetyce) działu gospodarki negatywnie oddziałującego na środowisko naturalne, zwłaszcza na czystość powietrza i poziom hałasu, a także na zdrowie i komfort życia człowieka. Badania wykazują, że najbardziej szkodliwy jest transport lotniczy i drogowy, najmniej zaś kolejowy<sup>2</sup>. Dlatego niniejsze opracowanie koncentrować się będzie na transporcie kolejowym (i szynowym) jako generującym najmniej gazów cieplarnianych i posiadającym największy potencjał dla wypełnienia założeń EZŁ. Osiągnięcie celów EZŁ i programu „FIT for 55”<sup>3</sup> oznacza

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final.

<sup>2</sup> <https://www.eea.europa.eu/pl/highlights/transport-zmotoryzowany-pociag-samolot-samochod> [dostęp 30 kwietnia 2023 r.].

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021)550 final. Jest to zestaw propozycji legislacyjnych mających przyczynić się do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. i osiągnięcia w 2050 r. neutralnej klimatycznie gospodarki UE.

w zakresie transportu przede wszystkim potrzebę redukcji emisji gazów cieplarnianych o 90% do 2050 r. (względem poziomu z 1990 r.).

Aby temu sprostać, konieczne jest podjęcie działań we wszystkich gałęziach transportu towarowego i pasażerskiego (drogowym, kolejowym, lotniczym, morskim i wodnym śródlądowym), zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatnych przedsiębiorców. Poziom wzrostu gospodarczego ma istotny wpływ na rozmiar inwestycji w infrastrukturę i odwrotnie – od inwestycji w nowoczesną infrastrukturę zależy zrealizowanie założeń polityki gospodarczej<sup>4</sup>. Jedyne synergia działań ustawodawczych, badawczych, inwestycyjnych, finansowych i zwiększona świadomość proekologiczna społeczeństwa mogą sprawić, że cele EZŁ zostaną osiągnięte. Nie będzie to jednak zadanie łatwe. Większość założeń będzie przez jakiś czas nadal pozostawać w sferze deklaracji politycznych i programowych. Unia Europejska wprawdzie uchwaliła 10 maja 2023 r. pakiet aktów normatywnych mających przyczynić się do redukcji emisji, lecz ich wejście w życie częściowo w 2024 r., a częściowo nawet w 2026 r. oraz okres wyznaczony państwom na implementację postanowień pakietu do prawa krajowego sprawiają, że osiągnięcie celów klimatycznych może być co najmniej trudne do zrealizowania na czas. Niniejsze opracowanie bazuje głównie na analizie dokumentów i metodzie dogmatyczno-prawnej.

Dążąc do ograniczenia obecnych zagrożeń dla klimatu, można podjąć działania na kilku poziomach. Po pierwsze, należy zredukować popyt na transport<sup>5</sup>, przede wszystkim ten wysokoemisyjny; po drugie, zastępować transport indywidualny transportem zbiorowym (zwłaszcza szynowym lub kolejowym); i po trzecie, udoskonalać efektywność zasilania środków transportu, wprowadzać niskoemisyjne paliwa lub

---

<sup>4</sup> T. DYR, P. WEŁNIC, *Infrastruktura transportu w Polsce i w Unii Europejskiej*, «TTS» 6/2019, s. 23.

<sup>5</sup> M. WOLAŃSKI, D. MAKURAT, *Dekarbonizacja i efektywność energetyczna transportu w Łańcuchach Dostaw. Raport: Zrównoważony transport na rzecz klimatu*, Warszawa 2022, s. 39.

wykorzystywać silniki elektryczne. Wiele innych kompleksowych rozwiązań promuje również Komisja Europejska<sup>6</sup>.

Redukcja popytu na transport może, w sferze transportu towarowego, wynikać przede wszystkim z przeniesienia produkcji bliżej miejsca użytkowania produktów (np. z Azji do Europy). Przydatne byłyby w tej mierze zachęty inwestycyjne kreowane przez krajowego lub lokalnego prawodawcę (poprzez tworzenie stref inwestycyjnych wraz z infrastrukturą, ulgi podatkowe etc.), aby umiejscawiać obszary produkcyjne i terminale przeładunkowe w miejscach bliskich finalnym odbiorcom. Niezbędne wydaje się też efektywniejsze zarządzanie i planowanie przewozów (np. poprzez zwiększenie przepustowości szlaków), zwłaszcza międzynarodowych<sup>7</sup>. W obszarze transportu pasażerskiego na zmniejszenie popytu może wpłynąć: wprowadzanie przez pracodawców usystematyzowanej pracy zdalnej, zachęcanie obywateli do przejazdów rowerem (miejskim) lub hulajnogą w miejsce korzystania z samochodu, ewentualnie ich współdzielenie<sup>8</sup>. Możliwie daleko idąca redukcja podróży zaowocuje potencjalnie redukcją zatorów komunikacyjnych i tym samym zbędnego generowania emisji gazów cieplarnianych.

Kolejnym krokiem jest dążenie do ograniczenia transportu indywidualnego na rzecz transportu zbiorowego, szczególnie w ośrodkach miejskich i aglomeracjach – poprzez rozbudowę sieci komunikacji zbiorowej, szczególnie zaś sieci kolei (pod)miejskich. Redukcją emisji gazów cieplarnianych do poziomu wskazanego w EZŁ powinny zaowocować także inicjatywy organów władzy publicznej ukierunkowane na nabywanie nowych, nisko- i zeroemisyjnych autobusów, w miejsce tradycyjnych – spalinowych oraz nowego taboru kolejowego czy szynowego. Inwestycje w nowy tabor będą jednak zasadne dopiero wówczas, gdy

---

<sup>6</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Nowe unijne ramy mobilności miejskiej”, Strasburg, 14.12.2021 r., COM(2021) 811 final, s. 7.

<sup>7</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”, Bruksela, 9.12.2020 r., COM(2020) 789 final, s. 11.

<sup>8</sup> Komunikat komisji..., COM(2021)811 final.

uda się rozwinąć technologię niskoemisyjną (np. wodorową) do tego stopnia, aby można z niej powszechnie korzystać. Wprawdzie są już dostępne pierwsze polskie lokomotywy wodorowe, ale są to tzw. lokomotywy manewrowe<sup>9</sup>; lokomotywy przydatne na długich dystansach wymagają jeszcze udoskonalenia i skutecznej procedury homologacji. Szacuje się, że wodór będzie konkurencyjnym cenowo źródłem energii już w 2030 r.<sup>10</sup>

Ograniczenie zapotrzebowania na transport pasażerski mogłoby zostać zrealizowane również przez wdrożenie koncepcji miasta piętnastominutowego<sup>11</sup>, opartej na założeniu, że wszystkie potrzeby życiowe można zaspokoić w wielofunkcyjnej przestrzeni miejskiej, w obrębie piętnastominutowego spaceru. Konieczne jest więc kształtowanie miasta zwarteo oraz przeciwdziałanie chaotycznej i niekontrolowanej suburbanizacji. Administracja publiczna powinna zatem podjąć działania planistyczne i inwestycyjne, jak również zachęcać inwestorów prywatnych do wyhamowania tendencji osiedlania się obywateli poza miastem. Wymaga to tworzenia nowej tkanki miejskiej, zagęszczania zabudowy z jednoczesnym planowaniem stref wielofunkcyjnych obejmujących obszary zieleni dla spędzania wolnego czasu przez obywateli. Uchwalanie zmian w planach zagospodarowania przestrzennego wymaga z kolei uprzednich, przeprowadzanych przez organy lub na ich zlecenie empirycznych badań weryfikujących zmiany zachowań społecznych i czynników wpływających na decyzje na przykład co do wyboru przez mieszkańców różnych środków transportu<sup>12</sup>.

Wskazane wyżej rozwiązania wymagają więc w pierwszej kolejności nowego podejścia do zagospodarowania przestrzeni miejskiej

---

<sup>9</sup> <https://pesa.pl/produkty/lokomotywy/sm42-6dn-hydrogen> [dostęp 30 kwietnia 2023 r.].

<sup>10</sup> M. ANDRUSZKIEWICZ, *Wodór jako element dekarbonizacji gospodarki w świetle strategii wodorowej Unii Europejskiej i Polski*, «Nowa Energia» 3(79)/2021, s. 57.

<sup>11</sup> Koncepcja Carla Moreno, przedstawiona przez M. BEIM, *Perspektywy zrównoważonego transportu. Raport: Zrównoważony transport – droga do neutralności klimatycznej*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022, s. 44.

<sup>12</sup> J. GADZIŃSKI, *Wpływ dostępności transportu publicznego na zachowania transportowe mieszkańców – przykład aglomeracji poznańskiej*, «Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG» 19.1/2016, s. 31-42.

i niejednokrotnie zmiany lub uchwalenia właściwych planów. Niezbędne wydaje się też zwiększenie dostępności transportowej (np. dla obszarów wiejskich, podmiejskich) w celu pobudzania mobilności zbiorowej, jak i skracanie czasu takich podróży. Powstawanie nowych przystanków zmniejszyłoby dystans do pokonania przez pasażerów, co powinno zachęcić ich do przesiadania się z samochodów na środki transportu zbiorowego. To z kolei dla organów administracji oznacza konieczność rozstrzygnięcia dylematu co do rodzaju i rozmiaru inwestycji w infrastrukturę i wskazania przebiegu połączeń. Procedury typowo inwestycyjne, obejmujące badania oddziaływania na środowisko, pozyskiwanie zgód i prowadzenie robót budowlanych także są postępowaniami, z którymi jako podmioty rozstrzygające mierzą się organy administracji publicznej.

Istotne jest też kształtowanie świadomości społecznej co do problemu przemieszczania się w sposób zgodny z zasadami zrównoważonej mobilności, aby długotrwale i w znacznym stopniu wpływać na zmianę upodobań mieszkańców. Organy publiczne muszą podjąć odpowiednie działania edukacyjne oraz promujące korzyści z transportu zbiorowego, zwiększając w ten sposób popyt na zrównoważone, konkurencyjne, bezpieczne i przystępne cenowo rozwiązania transportowe.

Jednostki administracji samorządowej mogą wpływać na przyzwyczajenia obywateli i ich modele zachowań lub wręcz wymuszać ograniczanie przewozów indywidualnych, tworząc w miastach strefy niskiej emisji, pozwalając na wjazd do centrum na przykład tylko samochodom zeroemisyjnym lub tworząc dla tychże przywileje co do parkowania; albo przeciwnie, nakładając dodatkowe opłaty na użytkowników samochodów spalinowych. Przyczynkiem do zmian przyzwyczajień obywateli może okazać się również wprowadzenie ułatwień w postaci wspólnego biletu na podmiejską kolej dojazdową i środki komunikacji miejskiej, udostępnianie biletów cyfrowych i wdrożenie interoperacyjnych systemów płatności elektronicznych. Wspólne taryfy i dogodny dla pasażerów sposób dystrybucji biletów powinny przekładać się na wymierne wyniki zwiększenia roli transportu niskoemisyjnego. Wymaga to współdziałania jednostek administracji publicznej, operatorów kolejowych, zarządców i prywatnych przedsiębiorców.

Dla osiągnięcia przewidzianych w EZŁ celów redukcji emisji gazów cieplarnianych niezbędne są także zmiany w transporcie długodystansowym. Minimalizowanie popytu na wysokoemisyjne środki transportu oznacza w tym przypadku między innymi zamianę transportu lotniczego na rzecz kolei (dużych prędkości)<sup>13</sup> w obrębie transportu pasażerskiego i przesunięcia transportu towarów z lądowego na kolejowy. Będzie to realnie możliwe wyłącznie za sprawą inwestycji w infrastrukturę i wdrożenia zmian technologicznych w zarządzaniu ruchem kolejowym, które są nieadekwatne do celów EZD i wymagają modernizacji<sup>14</sup>. Unia Europejska koncentruje swoją uwagę na zwielokrotnieniu połączeń międzynarodowych. Chcąc zrealizować założenia unijnego planu inwestycyjnego, krajowe organy administracji napotykają problem (obok już wspomnianych kwestii planistycznych) braku jednolitych warunków technicznych dla infrastruktury i taboru, konieczności unowocześnienia systemów zarządzania przepustowością torowisk, ale także z pozyskaniem wystarczających środków finansowych.

Unijna polityka dotycząca mobilności potwierdza dążenie wykreowania zrównoważonego systemu transportu, obejmującego strategicznie najważniejsze węzły i połączenia ich w transeuropejską sieć transportową (TEN-T). Tworzenie udoskonalonej infrastruktury opiera się na tzw. sieci bazowej, bazowej rozszerzonej (czyli priorytetowe odcinki sieci kompleksowej) i kompleksowej, które mają być gotowe odpowiednio do 2030 r., 2040 r. i 2050 r.<sup>15</sup> Sieci te dotyczą różnych rodzajów transportu,

---

<sup>13</sup> Unijny komunikat pt. „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości” (COM(2020) 789 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0789>) zakłada, że podróże środkami transportu zbiorowego na odległościach do 500 km będą w 2030 r. neutralne klimatycznie. Przygotowana przez polski rząd „Strategia Zrównoważonego Transportu do 2030” również zakłada, że transport lotniczy do 300 km lub trzech godzin podróży ma być jedynie komplementarny względem połączeń kolejaję. T. DYR, J. DYR, *Trendy rozwoju transportu w Polsce i w Unii Europejskiej*, «TTS» 6/1029, s. 11-12; T. DYR, P. WEŁNIC, *op. cit.*, s. 24.

<sup>14</sup> K. JAWORSKA, G. NOWACKI, *Transport kolejowy w systemie logistycznym Polski*, «TTS» 4/2019, s. 51.

<sup>15</sup> Wniosek o wydanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej,

choć kolejowy wysuwa się na pierwszy plan. Plan inwestycyjny na rzecz EZŁ zakłada między innymi podwojenie do 2030 r. (a do 2050 r. potrojenie) liczby połączeń kolei dużych prędkości na bazie sieci TEN-T, opartej na tzw. korytarzach (tu kolejowych)<sup>16</sup>. Przebieg części korytarzy jest już realizowany.

Niezbędne w sieci TEN-T jest jednoczesne podejmowanie działań inwestycyjnych przez poszczególne kraje, tak aby nie tworzyć tzw. wąskich gardeł na obszarach przygranicznych i by inwestycje po jednej stronie granicy nie kończyły się w próżni po jej drugiej stronie. Ciągłość i terminowość inwestycji są hamowane przez konieczność pozyskiwania odrębnie i na innych podstawach prawnych w każdym z państw członkowskich pozwoleń. Terminowa realizacja inwestycji sieci TEN-T stoi w Polsce pod znakiem zapytania, choćby z tego powodu, że nadal pozostają niezrealizowane inwestycje kolejowe z okresu 2014-2020. Także tempo modernizacji dworców kolejowych według rządowego planu na lata 2016-2023 nie jest zadowalające, co zostało potwierdzone wynikami kontroli NIK<sup>17</sup>.

Obok sieci TEN-T inną ważną z perspektywy celów klimatycznych EZŁ inwestycją kolejową w Polsce jest budowa tzw. szprych kolejowych Centralnego Portu Komunikacyjnego, czyli kolei dużych prędkości. Mają one powstać najpóźniej do 2034 r. W odniesieniu do części z nich brakuje (według stanu na maj 2023 r.) jednak decyzji o przebiegu, nie mówiąc o braku decyzji środowiskowych, decyzji lokalizacyjnych czy

---

zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1153 i rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 (art. 15 i 16 projektu).

<sup>16</sup> Przez Polskę przebiegają trzy kolejowe korytarze towarowe: Morze Bałtyckie – Morze Adriatyckie, Morze Północne – Morze Bałtyckie oraz Bursztynowy Korytarz Towarowy. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 913/2010 z 22 września 2010 r. w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy (Dz. Urz. UE L 276 z 2010 r., s. 22 ze zm.).

<sup>17</sup> Informacja o wynikach kontroli KIN.410.004.00.2015 nr ewid. 159/2016/P/15/032/KIN, Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych, Warszawa 16.12.2016 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12696,vp,15094.pdf>; Informacja o wynikach kontroli KIN.430.012.2021 nr ewid. 187/2021/P/21/029/KIN, Realizacja Programu Inwestycji Dworcowych, Warszawa 17.05.2022, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26365,vp,29154.pdf> [dostęp 30 kwietnia 2023 r.].

dalszych etapów budowy. Wprowadzie z mocą od 2 października 2022 r. wprowadzono zmiany w przepisach pozwalające skrócić i uprościć procedury inwestycyjne<sup>18</sup>, a decyzje o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, na wniosek zainteresowanego (j.s.t., CPK lub PLK SA) wydaje wojewoda, na podstawie wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, to nadal wymagają one uprzedniego pozyskania wielu opinii<sup>19</sup>. Zadaniem organów administracji oraz spółki CPK jest więc znaczne przyspieszenie swoich działań. Polskie organy administracji i przyszły zarządca infrastruktury muszą sobie także odpowiedzieć na pytanie, jaki system zasilania energią (stałą czy zmienną) wybrać dla kolei dużych prędkości. Determinuje to projektowanie inwestycji transportowych i energetycznych, za które odpowiedzialni są operatorzy publiczni. Większa prędkość pociągów wiąże się bezsprzecznie z poborem znacząco większej mocy, co wiąże się z inwestycjami w nowe sieci energetyczne.

Realizacja celów EZŁ w zakresie transportu kolejowego uzależniona jest między innymi od wzmocnienia koordynacji transgranicznej i współpracy między zarządcami infrastruktury, wynikającej między innymi z tzw. filaru technicznego IV pakietu kolejowego<sup>20</sup>. Nie bez znaczenia jest jednolite wdrożenie nowych technologii, takich jak cyfrowe sprzęganie i automatyzacja pociągów czy wdrożenie do 2030 r. wspólnego europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS), który zapewni interoperacyjność z siecią kolejową UE, poprawi bezpieczeństwo w transporcie kolejowym oraz skróci czas podróży. Kolejnym krokiem wymagającym współdziałania administracji publicznej jest wdrożenie częstotliwości dla kolejowego systemu łączności mobilnej (FRMCS). Wszystko to wymaga działań nie tylko operatorów, lecz także organów kontroli kolei (UTK). Komplementarne do publicznych inwestycji infrastrukturalnych są działania przewoźników kolejowych związane z wdrażaniem urządzeń pokładowych dla wskazanych systemów.

---

<sup>18</sup> Ustawa z 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U., poz. 1846).

<sup>19</sup> Art. 90 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 602).

<sup>20</sup> Szerzej w E. NIEZNAJSKA, *Filar rynkowy czwartego pakietu kolejowego i jego implementacja*, «iKAR» 8(9)/2020, s. 69-70.



Ułatwieniem zwiększającym popularność kolejowego transportu towarowego byłoby także wydawanie przez stosowne organy administracji cyfrowych certyfikatów, wprowadzenie elektronicznych listów przewozowych, wdrożenie systemów informowania o dostępnych połączeniach transportowych. Przyspieszyłyby to przeładunek wagonów (w tym na przejściach granicznych), umożliwiło śledzenie przesyłek powierzonych przewoźnikom. Ważny dla zwielokrotnienia podróży koleją jest dalszy rozwój inteligentnych systemów transportowych, informacji pasażerskiej i wspólnej sprzedaży biletów umożliwiających planowanie podróży różnymi rodzajami transportu i na trasach międzynarodowych.

Istotnym czynnikiem oddziałującym na szanse powodzenia inwestycji w zrównoważony transport jest zapewnienie im źródeł finansowania. Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu<sup>21</sup> przewiduje współfinansowanie inwestycji w zrównoważony transport ze środków unijnych między innymi dzięki dotacjom z budżetu UE, Funduszu Spójności, instrumentu „Łącząc Europę” (CEF), a także środkom Invest UE, jak i instrumentom pożyczkowym i gwarancyjnym EBI<sup>22</sup>. NextGenerationEU z kolei przewiduje wyemitowanie przez UE „zielonych” obligacji o wartości do 250 mld euro (w okresie do 2026 r.).

Znaczące kwoty przeznaczone przez UE na inwestycje transportowe nie zastępują środków krajowych ani prywatnych. Komisja Europejska zastrzega, że co najmniej 30% otrzymanych z budżetu UE na lata 2021-2027 oraz funduszy unijnych (EFRR –30%, FS – 37%) środków kraje członkowskie są zobligowane przeznaczyć na inwestycje proekologiczne, w tym związane z zeroemisyjnym transportem. CEF także

---

<sup>21</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy, Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu”, Bruksela, 14.01.2020 r., COM(2020) 21 final.

<sup>22</sup> Plan UE wskazuje na uruchomienie do 2030 r. zrównoważonych inwestycji o wartości co najmniej 1 bln euro, łącznie dzięki środkom prywatnym i publicznym. Zob. też A. POMYKAŁA, J. RACZYŃSKI, *Europejski Zielony Ład dla Unii Europejskiej i jej mieszkańców*, «TTS» 12/2020, s. 7. Zob. także M. PAWŁOWSKI, *Finansowanie transportu zrównoważonego na rynku obligacji*, «Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach» 382/2019, s. 163.

traktuje inwestycje kolejowe jako priorytet<sup>23</sup>. Przyjęto, że nie mniej niż 60% zasobów instrumentu „Łącząc Europę” ma być przeznaczony na cele klimatyczne. Dofinansowanie inwestycji w sieć TEN-T ze środków UE ogranicza się jednak (zależnie od fazy realizacji) do 30-50% (z FS wyjątkowo do 85%) kosztów kwalifikowalnych. Pozostałe sumy muszą zabezpieczyć kraje członkowskie, co w okresie stagnacji gospodarczej może okazać się niemożliwe do zrealizowania.

Warto przyrzeć się bliżej założeniom strategicznym rozwoju transportu. W 2019 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę „Polska Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu”<sup>24</sup> oraz Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2028 roku<sup>25</sup>. Jednocześnie realizowany jest Krajowy Program Kolejowy na lata 2016-2023<sup>26</sup>. Główna strategia powstawała więc równolegle do prac nad Europejskim Zielonym Ładem. Tymczasem jej założenia, jak i harmonogram przewidzianych tam inwestycji nie są adekwatne do celów EZŁ i nie zostały jak dotąd zaktualizowane. Zakłada ona wprawdzie prowadzenie inwestycji w niskoemisyjne sieci transportowe, jednak z tym zastrzeżeniem, że będą one realizowane w miarę możliwości finansowych budżetu państwa, ewentualnie samorządów terytorialnych. Tym ostatnim przekazywane są w zarząd nierzadko nierentowne połączenia lokalne i regionalne. W dobie malejących dochodów j.s.t., skali pozostałych zadań własnych i wysokiej inflacji szybkie zrealizowanie inwestycji kolejowych stoi więc pod znakiem zapytania. Zgodnie z art. 38 ustawy o transporcie kolejowym z budżetu państwa są finansowane tylko inwestycje wynikające z umów i porozumień międzynarodowych

---

<sup>23</sup> Art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 (OJ L 249 z 2021 r., s. 38). Kwota CEF przewidziana na lata 2021-2027 przeznaczona na transport wynosi 28,5 mld euro w cenach bieżących.

<sup>24</sup> Uchwała Rady Ministrów z 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”, M.P., poz. 1054.

<sup>25</sup> Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2028 roku przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 151/2019 z 3 grudnia 2019 r.

<sup>26</sup> Uchwała nr 162/2015 Rady Ministrów z 15 września 2015 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-program-kolejowy>.

(takie jak TEN-T) oraz koszty przygotowania i realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym<sup>27</sup>. Budowa nowoczesnego systemu transportu publicznego wymagać będzie zapewnienia samorządom odpowiednich środków finansowych w podziale dochodów publicznych.

Wpływ na zrealizowanie celów klimatycznych EZŁ w zakresie transportu ma też wreszcie postęp technologiczny. Trudno ocenić, jak długo potrwa opracowanie i opatentowanie rozwiązań zeroemisyjnych, na przykład wodorowych. Problematyczny w przypadku Polski okazuje się sposób pozyskiwania wodoru. Wodór może bowiem powstawać jako skutek elektrolizy wody lub energii ze źródeł odnawialnych, ale też z węgla kamiennego, gazu ziemnego, ropy naftowej<sup>28</sup>. W Polsce, będącej trzecim do wielkości producentem wodoru w UE, pozyskiwany jest on z paliw kopalnych<sup>29</sup>. Zatem wykorzystanie wodoru jako paliwa alternatywnego dopóty, dopóki pozyskiwany będzie z węgla, nie oznacza redukcji emisji CO<sub>2</sub>, lecz przesunięcie jej w inne miejsce. Tymczasem w lutym 2023 r.<sup>30</sup> Komisja przygotowała projekty aktów delegowanych, przyjmujące, że wodór odnawialny będzie mógł być produkowany, gdy dostępna będzie do tego wystarczająca ilość lokalnej energii odnawialnej

---

<sup>27</sup> Ponadto zwolnione z tego obowiązku są eksploatacja i utrzymanie linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym, które z punktu widzenia niniejszych rozważań nie są istotne.

<sup>28</sup> M. GRAFF, *Wodór jako paliwo – zalety i wady*, «TTS» 5-6/2020, s. 16-28.

<sup>29</sup> D. DRAGAN, *Prawo wodorowe – ocena wybranych planów legislacyjnych*, «iKAR» 2(10)/2021, s. 61-72.

<sup>30</sup> Brussels, 10.2.2023 C(2023) 1087 final Commission delegated Regulation (EU) .../... of 10.2.2023 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council by establishing a Union methodology setting out detailed rules for the production of renewable liquid and gaseous transport fuels of non-biological origin, [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-02/C\\_2023\\_1087\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v8.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-02/C_2023_1087_1_EN_ACT_part1_v8.pdf) [dostęp 30 kwietnia 2023 r.]. Brussels, 10.2.2023 C(2023) 1086 final Commission Delegated Regulation (EU) .../... of 10.2.2023 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council by establishing a minimum threshold for greenhouse gas emissions savings of recycled carbon fuels and by specifying a methodology for assessing greenhouse gas emissions savings from renewable liquid and gaseous transport fuels of non-biological origin and from recycled carbon fuels, [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-02/C\\_2023\\_1086\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v5.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-02/C_2023_1086_1_EN_ACT_part1_v5.pdf).

(zajdzie tzw. korelacja czasowa i geograficzna). Ponadto pomoc publiczna na rozwój infrastruktury wodorowej może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym jedynie, gdy zachodzi powyższa korelacja.

Można się spodziewać, że rozwój technologii wodorowej będzie postępował w szybkim tempie, dlatego prawodawca i organy administracji publicznej powinni niezwłocznie rozstrzygnąć o kilku istotnych kwestiach związanych z produkcją, dystrybucją i wykorzystaniem wodoru. Dla komercyjnego spopularyzowania wodoru jako paliwa znaczenie ma, czy jego produkcja i dystrybucja będą objęte obowiązkiem pozyskania koncesji<sup>31</sup>, jakie będą koszty jego wytworzenia i warunki techniczne przechowywania (z uwagi na wysokie ryzyko wybuchu lub wycieku) i tankowania.

Podsumowując, przed organami administracji publicznej okres wzmoczonej aktywności mającej przyczynić się do faktycznej realizacji polityki klimatycznej Unii Europejskiej i zredukowania emisji gazów w sektorze transportu. Przed nimi wyzwania przede wszystkim inwestycyjne – procedowania dokumentacji stanowiącej podstawę do inwestycji, jak i zabezpieczenia wystarczających środków finansowych. Nie mniej istotna będzie cyfryzacja, wspieranie badań i rozwoju technologii zeroemisyjnych oraz działania na rzecz zmiany zachowań obywateli na rzecz zwiększonego korzystania ze zbiorowych środków transportu.

## ZMIANY W SEKTORZE TRANSPORTU KOLEJOWEGO NA RZECZ REALIZACJI CELÓW POLITYKI KLIMATYCZNEJ UE

### Streszczenie

„Europejski Zielony Ład” jest głównym dokumentem o charakterze strategicznym Unii Europejskiej w odniesieniu do realizacji celów polityki klimatycznej i zrównoważonego rozwoju. Zakłada on między innymi redukcję emisji gazów cieplarnianych o 90% do 2050 r. w sektorze transportu, głównie za sprawą włączenia transportu drogowego i morskiego do systemu handlu prawami do emisji CO<sub>2</sub>, w którym wcześniej już funkcjonował transport kolejowy. Wyrównanie warunków

---

<sup>31</sup> Uchwała nr 149 Rady Ministrów z 2 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Wodorowej do roku 2030 z perspektywą do roku 2040, M.P., poz. 1138. Także D. DRAGAN, *op. cit.*, s. 69.

konkurencji pomiędzy różnymi rodzajami transportu i popularyzacja transportu kolejowego wymagają wielorakich i jednoczesnych działań prawodawcy, organów publicznych różnych szczebli, zarządców infrastruktury transportowej, instytucji finansowych i inwestorów prywatnych. Ich starania powinny być ukierunkowane na zmiany w przepisach dotyczących zagospodarowania przestrzennego, prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych, finansowania badań oraz inwestycji, digitalizacji systemów operacyjnych, pozwalających łącznie rozbudować i unowocześnić usługi transportu kolejowego oraz dokonać zmiany nawyków transportowych obywateli. Wyzwaniem zdają się procedury planistyczne, inwestycyjne i brak dostatecznych środków finansowych na ich terminową realizację. W rozwiązaniu tych problemów ważną rolę do odegrania mają organy administracji publicznej.

## CHANGES IN THE RAIL TRANSPORT SECTOR: TARGETS OF THE EU CLIMATE POLICY

### Summary

The European Green Deal is the main EU strategic document on climate policy and sustainable development. It postulates a reduction of 90% GHG by 2050 in the transport sector, especially by the implementation of the EU ETS limit for GHG on road and aviation transport. The limit has already been applied in rail transport. To achieve these limits, the legislator, public authorities, infrastructure administrators, financial institutions and investors must undertake many different actions to enlarge and modernise rail transport. Their efforts should concentrate on the legal provisions to implement change in spatial planning, investment procedures, financing research and investments, digitalising maintenance systems, and changing citizens' behavioural habits. The long time required to launch planning and investment procedures and lack of sufficient funds seem to be the biggest challenges to implementation. Public authorities have a significant role to play in finding solutions to all of these problems.

**Słowa kluczowe:** Europejski Zielony Ład; polityka klimatyczna; zrównoważony transport; TEN-T.

**Keywords:** The European Green Deal; sustainable transport; climate policy; TEN-T.

### Literatura

ANDRUSZKIEWICZ M., *Wodór jako element dekarbonizacji gospodarki w świetle strategii wodorowej Unii Europejskiej i Polski*, «Nowa Energia» 3(79)/2021, s. 54-58.

- BEIM M., *Perspektywy zrównoważonego transportu. Raport: zrównoważony transport na rzecz klimatu*, Warszawa 2022.
- DRAGAN D., *Prawo wodorowe – ocena wybranych planów legislacyjnych*, «iKAR» 2(10)/2021, s. 61-72.
- DYR T., DYR J., *Trendy rozwoju transportu w Polsce i w Unii Europejskiej*, «TTS» 6/2019, s. 8-18.
- DYR T., WEŁNIC P., *Infrastruktura transportu kolejowego w Unii Europejskiej i Polsce*, «TTS» 7-8/2006, s. 23-28.
- Fundusze Europejskie dla nowoczesnego transportu*, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Warszawa 2021.
- GADZIŃSKI J., *Wpływ dostępności transportu publicznego na zachowania transportowe mieszkańców – przykład aglomeracji poznańskiej*, «Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG» 19.1/2016, s. 31-42.
- GRAFF M., *Wodór jako paliwo – zalety i wady*, «TTS» 5-6/2020, s. 16-28.
- JAWORSKA K., NOWACKI G., *Transport kolejowy w systemie logistycznym Polski*, «TTS» 4/2019, s. 46-52.
- NIEZNAJSKA E., *Filar rynkowy czwartego pakietu kolejowego i jego implementacja*, «iKAR» 8(9)/2020, s. 67-75.
- PAWŁOWSKI M., *Finansowanie transportu zrównoważonego na rynku obligacji*, «Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach» 382/2019, s. 160-169.
- POMYKAŁA A., RACZYŃSKI J., *Europejski Zielony Ład dla Unii Europejskiej i jej mieszkańców*, «TTS» 12/2020, s. 6-9.
- WOLAŃSKI M., MAKURAT D., *Dekarbonizacja i efektywność energetyczna transportu w Łańcuchach Dostaw. Raport: Zrównoważony transport na rzecz klimatu*, Warszawa 2022.