

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej**

COM(2011) 650 final – 2011/0294 (COD)

(2012/C 143/26)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Dnia 15 listopada 2011 r. Parlament Europejski i dnia 30 listopada 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 172 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej*

COM(2011) 650 final – 2011/0294 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

Niniejsza opinia stanowi część pakietu pięciu opinii sporządzonych przez EKES w sprawie **instrumentu „Łącząc Europę”** i wytycznych do niego wydanych przez Komisję Europejską w październiku 2011 r. Pakiet obejmuje opinie: **TEN/468** w sprawie **instrumentu „Łącząc Europę”** (Sprawozdawca: Raymond HENCKS), **TEN/469** w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci **telekomunikacyjnych** (Sprawozdawca: Antonio LONGO), **TEN/470** w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury **energetycznej** (Sprawozdawca: Egbert BIERMANN), **TEN/471** w sprawie wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci **transportowej** (Sprawozdawca: Stefan BACK) oraz **TEN/472** w sprawie inicjatywy w zakresie **obligacji** projektowych (Sprawozdawca: Armin DUTTINE).

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje komunikat w sprawie pakietu na rzecz rozwoju (zwany dalej „komunikatem”) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (zwany dalej „wnioskiem”). Podejście proponowane w komunikacie oraz środki regulacyjne proponowane w celu wdrożenia tego podejścia w dziedzinie transportu zgodnie z propozycją zawartą we wniosku są w dużym stopniu zgodne ze stwierdzeniami EKES-u przedstawionymi we wcześniejszych opiniach.

1.2 W szczególności EKES przyznaje, że multimodalne i sprawne sieci infrastruktury transgranicznej, obejmujące „ostatnie mile” i dobre połączenia z krajami trzecimi, są niezbędne do skutecznej realizacji strategii „Europa 2020” oraz celów określonych w białej księdze z 2011 r. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu” (zwanej dalej „białą księgą z 2011 r. dotyczącą polityki transportowej”). EKES docenia również zintegrowane podejście do polityki infrastrukturalnej w sektorze transportu, energetyki i sektorze cyfrowym, mające na celu osiągnięcie efektu synergii i efektywne korzystanie z zasobów. Mimo to EKES wyraża następujące uwagi.

1.3 EKES ubolewa nad tym, że cel osiągnięcia efektu synergii z innymi sieciami nie stanowi we wniosku jednego z priorytetów w procesie planowania, określonych w art. 10.

1.4 EKES zauważa problem dotyczący zgodności między celami wyznaczonymi we wniosku w bardzo odległej perspektywie czasowej oraz praktyczniejszymi i natychmiastowymi środkami przewidzianymi na lata 2020–2030.

1.5 EKES popiera podejście dwupoziomowe, obejmujące sieć kompleksową i sieć bazową. Niemniej EKES ma wątpliwości, czy korytarze sieci bazowej (zwanymi dalej „korytarzami”) nie powinno się jednak uznawać za trzeci poziom, który zastępuje priorytetowe projekty w obecnych wytycznych. Wynika to z tego, że rozdział IV wniosku zawiera konkretne kryteria odnoszące się do definicji korytarzy i ich rozwoju, dzięki którym wyraźnie odróżniają się one od pozostałej części sieci bazowej. EKES jest zdania, że problem przewidywalności i pewności prawa wynika z tego, że korytarze i wcześniej określone projekty z nimi związane są wymienione w załączniku do wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” (zwanego dalej „wnioskiem w sprawie instrumentu »Łącząc Europę«”), który ustalono jako obowiązujący jedynie na lata 2014–2020, natomiast zarówno korytarze, jak i projekty, mają charakter długoterminowy i wymagają nadania im znaczenia priorytetowego również na okres po roku 2020.

1.6 W związku z powyższym EKES jest zdania, że wspomniani wyżej problem przewidywalności i pewności prawa można rozwiązać bądź to poprzez sporządzenie wykazu korytarzy sieci bazowej i wcześniej określonych projektów i załączenie go do wniosku, bądź też poprzez postanowienie, że wykaz ten będzie obowiązywał tak długo jak sam wniosek, z zastrzeżeniem przyszłych zmian.

1.7 EKES wskazuje na wielkie znaczenie organizacji koordynacji i zarządzania zaplanowanej dla korytarzy sieci bazowej w celu ułatwienia ich realizacji. Podkreśla jednak, iż należy zadbać o możliwie jak najprostszą, racjonalną i efektywną pod względem kosztów organizację zarządzania, skupiając się na celu dotyczącym zapewnienia optymalnego funkcjonowania interfejsów transgranicznych na wszystkich poziomach oraz eliminowaniu wąskich gardeł wzdłuż korytarzy, z jednoczesnym poszanowaniem zasady pomocniczości. Komitet popiera rozwiązania, które pozwolą uniknąć równoległych organizacji zarządzania i powielania funkcji w przypadku współistnienia różnych systemów korytarzy, jak np. korytarze sieci bazowej oraz elementy europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy.

1.8 EKES stawia pytanie, czy nie powinna istnieć jednoznaczna możliwość realizacji całej sieci bazowej, w tym projektów dotyczących autostrad morskich między portami sieci bazowej, za pomocą mechanizmu koordynacji, w celu ułatwienia odpowiedniej i terminowej realizacji sieci bazowej, zwłaszcza jej wymiaru transgranicznego. EKES podkreśla, że funkcja taka może być czynnikiem ułatwiającym władzom odpowiedzialnym za planowanie uzyskanie odpowiedniej równowagi między krajowymi priorytetami na różnych szczeblach a wartością dodaną UE oraz kładzie nacisk na unijną wartość dodaną.

1.9 W kwestii konfiguracji korytarzy EKES zwraca uwagę na to, że we wniosku podkreśla się ich multimodalny i transgraniczny charakter. Konfiguracja korytarzy wymienionych w załączniku do wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” jest związana z kolejowymi korytarzami towarowymi, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 913/2010 w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy. Ponieważ ambitnym priorytetem wniosku jest zasobooszczędny transport multimodalny i to, aby każdy korytarz obejmował co najmniej trzy rodzaje transportu, uwzględnione powinny zostać także inne rodzaje transportu.

1.10 Według EKES-u korytarze powinny być zdefiniowane na podstawie podejścia multimodalnego i zasobooszczędnego, określonego w art. 48–49 wniosku, i powinny obejmować większość najważniejszych transgranicznych przepływów na duże odległości w sieci bazowej, zapewniając optymalne wykorzystanie każdego rodzaju transportu oraz współpracę między nimi. Konfiguracja korytarzy powinna opierać się na analizie kosztów i korzyści oraz prowadzić do efektywności i zrównoważonego rozwoju (gospodarczego, ekologicznego i społecznego) dzięki innowacji i rozwiązaniom współmodalnym. Na tej podstawie należy rozpatrywać potrzeby poszczególnych rodzajów transportu, w tym węzłów, przy definiowaniu korytarzy.

1.11 EKES przywiązuje dużą wagę do zamiaru przeznaczenia dodatkowych środków finansowych na zaspokojenie wyraźnych we wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” potrzeb krajów będących beneficjentami polityki spójności i jest zdania, że sformułowany w ten sposób priorytet powinien być również odzwierciedlony we wniosku, na przykład poprzez dodanie celu w art. 4 lub dodatkowego priorytetu w art. 10.

1.12 EKES zwraca uwagę, że zgodnie z wnioskiem w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”, art. 17 ust. 3, 80–85 % dostępnych środków z budżetu ma zostać zarezerwowanych na wcześniej określone projekty, głównie w zakresie korytarzy sieci bazowej, wymienione w załączniku do wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”. EKES ubolewa nad tym, że nie podano kryteriów, według których dokonano wyboru tych projektów. EKES przypomina o multimodalnym charakterze korytarzy określonym także w przepisach dotyczących planu rozwoju korytarza w art. 53 wniosku, w którym – jak się wydaje – przyjmuje się, że należy zapewnić odpowiednią dystrybucję projektów inwestycyjnych na wszystkie rodzaje transportu (zob. art. 53 ust. 1 lit. f) wniosku).

1.13 Z uwagi na istotne znaczenie celu dotyczącego zrównoważonego rozwoju określonego na przykład w art. 37–39 wniosku EKES stawia pytanie, czy koncepcji rozwiązań dotyczących „zielonych korytarzy” nie można by zastosować jako znaku jakości w odniesieniu do realizacji wariantu usług transportu towarowego, o którym mowa w art. 38.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Aktualnie obowiązujące wytyczne TEN-T mają formę decyzji i powstały w 1996 r. Ich celem jest usprawnienie połączeń, a więc także funkcjonowania jednolitego rynku.

2.2 Jednak wytyczne z 1996 r. z późniejszymi zmianami nie przyczyniają się do tworzenia spójnej sieci. Widać to szczególnie w przypadku projektów priorytetowych, które odnoszą się do pewnych punktów sieci, w których występują problemy z przepustowością i inne problemy związane ze sprawnością połączeń.

2.3 Wdrożenie wytycznych przebiega wolno i z opóźnieniami, zwłaszcza w zakresie projektów priorytetowych.

2.4 EKES zauważył też niewystarczający stopień wdrożenia w nowych państwach członkowskich w Europie Wschodniej.

2.5 Przedłożone obecnie przez Komisję komunikat i wniosek (pakiet) to owoc długotrwałej procedury konsultacji. EKES zaangażował się w tę procedurę i przekazał opinie w sprawie zielonej księgi z 2009 r. dotyczącej polityki w zakresie TEN-T<sup>(1)</sup>, a także – na wniosek wówczas zbliżającej się polskiej prezydencji – opinię w sprawie zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T<sup>(2)</sup>. EKES poruszył także kwestie związane z siecią TEN-T w swojej opinii w sprawie białej księgi z 2011 r. dotyczącej polityki transportowej<sup>(3)</sup>.

(1) Opinia EKES-u: „TEN T: przegląd polityki”, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s.101.

(2) Opinia EKES-u: „Zrównoważony rozwój polityki transportowej UE i sieci TEN-T”, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s.31.

(3) Opinia EKES-u: „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu”, Dz.U. C 248 z 28.1.2012, s.146.

2.6 Celem pakietu jest opracowanie zintegrowanej polityki infrastruktury na rzecz sieci transportowych, energetycznych i cyfrowych i umożliwienie uzyskania efektu synergii, poprawy alokacji zasobów i wyeliminowania wąskich gardeł, problemów związanych z przepustowością i braków w połączeniach.

2.7 Pakiet wyraźnie ma na celu przyczynienie się do realizacji celów strategii „Europa 2020”, tj. stworzenia zrównoważonej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, czemu mają służyć optymalne i zasobooszczędne sieci.

2.8 Środkami, które wybrano do realizacji tych celów, są oddzielne rozporządzenia dla każdego sektora, zawierające wytyczne dotyczące planowania, priorytetów i realizacji, a także wspólne ramy finansowe, rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę” na lata 2014–2020 wraz z załączonym wykazem korytarzy i wcześniej określonych projektów wybranych do objęcia finansowaniem w latach 2014–2020. Rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę” nie wchodzi w zakres niniejszej opinii.

2.9 Wniosek określa szereg celów w odniesieniu do sektora transportu. Najważniejszym z nich jest wprowadzenie spójnej sieci bazowej, która umożliwi stworzenie zasobooszczędnego transportu multimodalnego na jednolitym rynku i zapewni mu połączenia na zewnątrz. Wniosek ma zastąpić mozaikowe w charakterze aktualne wytyczne TEN-T, poprawić widoczność sieci i ułatwić jej realizację.

2.10 Podobnie jak biała księga z 2011 r. dotycząca polityki transportowej pakiet ma na celu zapewnienie ciągłości przepływów transportowych na jednolitym rynku, w tym usług logistycznych, oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju i wzrostu gospodarczego. Celem wniosku jest ułatwienie transgranicznej koordynacji między państwami członkowskimi dzięki ramom umożliwiającym lepszą alokację zasobów i lepsze planowanie.

2.11 Wniosek obejmuje również środki, które mają służyć opracowaniu inteligentnego systemu transportowego, usprawnieniu rozwiązań z zakresu zielonego transportu i podniesieniu poziomu innowacji.

2.12 We wniosku dokonuje się podziału sieci na dwa poziomy – sieć kompleksową i sieć bazową. Unijne zasoby i system zarządzania koncentrują się na sieci bazowej, która ma charakteryzować się wysoką wartością dodaną dla UE (brakujące połączenia transgraniczne, wąskie gardła, węzły multimodalne). Sieć bazowa ma zostać zrealizowana do końca 2030 r., a sieć kompleksowa – do końca 2050 r.

2.13 W ramach sieci bazowej wybiera się określoną liczbę multimodalnych korytarzy sieci bazowej i zapewnia się im skuteczny mechanizm zarządzania oraz większość zasobów budżetowych.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat i wniosek oraz przyznaje, że dobre funkcjonowanie infrastruktury jest kluczowe dla funkcjonowania rynku wewnętrznego.

3.2 EKES wielokrotnie wzywał do przyjęcia zintegrowanego podejścia do poszczególnych rodzajów sieci transeuropejskich. EKES docenia zatem to, że obecnie są składane wnioski wpisujące się w tę logikę.

3.3 EKES zwraca uwagę, że wniosek dotyczy jedynie możliwości koordynacji między poszczególnymi rodzajami sieci, w ujęciu bardzo ogólnym. Konkretniejsze przepisy znajdują się we wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”.

3.4 EKES docenia to, że wniosek jest zgodny z celami polityki transportowej określonymi w białej księdze z 2011 r. dotyczącej transportu. EKES podkreślił, że niezbędna jest większa spójność między środkami strategicznymi proponowanymi w białej księdze w perspektywie do roku 2050 oraz konkretniejszymi środkami w okresie od 2020 r. do 2030 r. Podobne problemy występują w komunikacie i wniosku.

3.5 EKES zakłada, że uzasadnieniem dwupoziomowego podejścia komunikatu i wniosku jest pragnienie stworzenia spójnej sieci transportowej dla najważniejszych przepływów transportu towarów i osób, co jest celem użytecznym wynikającym także z potrzeby ustalenia priorytetów w zakresie wykorzystania skromnych zasobów finansowych.

3.6 EKES ma wątpliwości, czy korytarze bazowe, których ramy przedstawiono we wniosku, lecz które opisano w załączniku do wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”, nie stanowią tak naprawdę trzeciego poziomu wcześniej określonych projektów priorytetowych na okres budżetowy 2014–2020. EKES zwraca uwagę na problemy związane z przewidywalnością i pewnością prawa, które mogą pojawić się w przypadku korytarzy i projektów, które nie będą w pełni zrealizowane w momencie zakończenia okresu obowiązywania w 2020 r. wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”.

3.7 W związku z powyższym EKES stawia pytanie, czy wykaz korytarzy i wcześniej określonych projektów nie powinien znaleźć się w załączniku do wniosku. Zdaniem EKES-u korytarze jako takie są bardziej związane z wnioskiem, który je reguluje, niż z proponowanym rozporządzeniem ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”.

3.8 EKES zauważa też problem spójności w odniesieniu do zależności między siecią bazową a korytarzami, dla których wniosek zapewnia silny i użyteczny mechanizm koordynacji i zarządzania. Choć naturalnie EKES dostrzega sens wyznaczania bardzo ścisłych priorytetów w przypadku, gdy chodzi o wykorzystanie zasobów, to jednak dobrze rozwinięty mechanizm koordynacji i zarządzania byłby korzystny również dla całej sieci bazowej, której termin realizacji jest przecież nieodległy, w kontekście planowania infrastruktury. EKES podkreśla zwłaszcza przydatność tego mechanizmu z punktu widzenia odpowiedniej równowagi między planowaniem na szczeblu krajowym a wartością dodaną UE oraz uwzględnienia aspektu unijnej wartości dodanej w planowaniu na szczeblu krajowym. Potrzeba silnego mechanizmu koordynacji i zarządzania jest szczególnie ważna w przypadku projektów, które z definicji mają charakter transgraniczny, np. autostrad morskich.

3.9 EKES jest zdania, że korytarze powinny być rzeczywiście multimodalne. Może to czasem oznaczać dość szerokie korytarze obejmujące zarówno połączenia lądowe lub stałe, jak i połączenia morskie, na przykład w formie autostrad morskich. Należy przeznaczyć odpowiednie miejsce na transport drogowy, gdyż istotne jest, aby sieć opierała się też na rzeczywistych, bieżących potrzebach. Przewiduje się 34-procentowy wzrost transportu towarów w okresie od 2005 r. do 2020 r., a dziś transport drogowy stanowi ok. 75 % wolumenu transportu. Według EKES-u istotne jest odzwierciedlenie tego multimodalnego charakteru również w wyborze projektów, który powinien obejmować wszystkie rodzaje transportu.

3.10 EKES zgadza się z opinią przedstawioną w komunikacie, że być może teraz jest odpowiedni czas na wnioski dotyczące infrastruktury, gdyż inwestycje w infrastrukturę na skutek obecnego kryzysu finansowego cieszą się dużym zainteresowaniem. Mimo to EKES zauważa, że ocena możliwości finansowania musi uwzględniać dłuższą perspektywę w przypadku dokumentów odnoszących się do okresu do 2030 r. i do 2050 r.

3.11 EKES zauważa ambitne plany na lata 2014–2020 określone w załączniku do wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”. Choć EKES docenia pozytywny wpływ mechanizmu koordynacji i zarządzania na wdrażanie korytarzy sieci bazowej przewidzianych we wniosku i monitorowania określonego we wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”, to jednak zwraca uwagę na trudność przewidzenia czasu trwania krajowych procedur planowania, gdyż decyzje w sprawie planowania są często przedmiotem odwołania, a co za tym idzie – procedury te są często długotrwałe.

3.12 W swojej opinii w sprawie białej księgi z 2011 r. dotyczącej polityki transportowej EKES podkreślił znaczenie interfejsu między transportem na duże odległości a dystrybucją na obszarach miejskich. EKES zatwierdza więc podejście przyjęte we wniosku w tym zakresie.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES podkreśla, że podczas wdrażania wytycznych należy obowiązkowo uwzględnić warunki lokalne w kwestii kryteriów technicznych w stopniu, który zapewni utrzymanie bezpieczeństwa. Powinna istnieć możliwość odpowiedniego rozwiązania tej kwestii w ramach efektywnego korzystania z zasobów.

4.2 Rola koncepcji autostrad morskich nie jest do końca jasna w odniesieniu do połączenia autostradą morską portów

w różnych korytarzach lub portów o różnym statusie, na przykład portów sieci bazowej i portów sieci kompleksowej lub też portów sieci bazowej należących do różnych korytarzy – zob. np. wniosek, art. 25 ust. 2 lit. c). EKES ubolewa nad tym brakiem jasności, który może spowodować praktyczne problemy podczas łączenia ze sobą projektów z zakresu autostrad morskich.

4.3 Przepisy art. 38 wniosku w rzeczywistości dotyczą koncepcji zielonych korytarzy wprowadzonej przez Komisję w planie działań na rzecz logistyki transportu towarowego z 2007 r. EKES ubolewa nad tym, że to pojęcie przewodnie nie jest wykorzystywane we wniosku jako znak jakości.

4.4 EKES akceptuje wymogi, które musi spełnić infrastruktura transportu drogowego sieci bazowej (art. 45 wniosku). Wyjątkowo duże znaczenie ma infrastruktura pomocnicza, czyli postoje na autostradach co 50 km, a także odpowiednie i bezpieczne parkingi dla kierowców komercyjnego transportu drogowego: tego typu obiekty umożliwiające właściwy odpowiedź są niezbędne do poprawy warunków pracy kierowców oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stanowią one także wkład w walkę z przestępczością zorganizowaną.

4.5 Należy wzmocnić wymóg dotyczący dostępności alternatywnych czystych paliw, gdyż będzie on niezbędny do połączenia wytycznych TEN-T ze strategią w zakresie transportu alternatywnego oraz paliw alternatywnych (w tym energii elektrycznej, biopaliw, paliw syntetycznych, metanu, gazu płynnego), którą Komisja Europejska przygotowuje, by umożliwić w UE wprowadzenie do ruchu w sieci bazowej ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów. W tym kontekście EKES jest zdania, że rozszerzenie odpowiedniej infrastruktury uzupełniania paliw alternatywnych jest niezbędne do tego, aby znacznie przyspieszyć upowszechnienie się na rynku UE ekologicznie czystych pojazdów.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON