

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „TEN-T: Przegląd polityki. W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej”

COM(2009) 44 wersja ostateczna

(2009/C 318/20)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 4 lutego 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„zielonej księgi TEN-T: Przegląd polityki. W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej”

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 września 2009 r. Sprawozdawcą był Jan Simons.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 167 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zgadza się z Komisją, że konieczny jest gruntowny przegląd wytycznych TEN-T, gdyż od 1996 r. UE powiększyła się o znaczną liczbę nowych państw członkowskich. W związku z tym oraz w wyniku przesunięć w ramach priorytetów polityki TEN-T, a w szczególności położenia większego nacisku na środowisko i klimat, niezbędne jest nowe ukierunkowanie wspólnotowej sieci infrastruktury transportowej.

1.2 Mając na uwadze rosnące emisje CO₂ oraz braki infrastrukturalne i organizacyjne w transporcie towarowym, EKES przychyliła się do idei Komisji, by poszukiwać zintegrowanych współmodalnych rozwiązań dla transportu towarowego w celu urzeczywistnienia synergii z korzyścią dla użytkowników.

1.3 Komitet sądzi, że przy tworzeniu nowej TEN-T trzeba w wyraźny sposób uwzględnić tzw. politykę sąsiedztwa oraz połączenia ze wschodem i południem UE, przy czym Komisja i państwa członkowskie powinny koncentrować się w pierwszym rzędzie na sieci, a nie na poszczególnych projektach infrastrukturalnych. Będzie to sprzyjało także solidarności między państwami członkowskimi.

1.4 Jeśli chodzi o formę przyszłej TEN-T, Komisja przedstawia trzy opcje. Komitet podobnie jak Rada jest zdania, że należy wybrać formę struktury dwupoziomowej z siecią kompleksową i siecią bazową obejmującą zdefiniowaną geogra-

ficznie sieć priorytetową oraz filar koncepcyjny, ułatwiający uwzględnianie różnych aspektów polityki transportowej i infrastruktury transportowej. Pozwoli to w odczuciu Komitetu na skuteczniejsze i wydajniejsze niż dotychczas wykorzystywanie środków finansowych UE. Należy powołać gremium, które zadba o koordynację przyznawania środków.

1.5 Komitet wzywa Komisję, by na potrzeby urzeczywistnienia sieci priorytetowej oraz interoperacyjnych systemów zarządzania ruchem stworzyła bardziej wiążące ramy dla ich realizacji, obejmujące także odpowiednie sankcje.

1.6 Jeśli chodzi o przyszłe planowanie TEN-T, Komitet może się zgodzić z przedstawionym w zielonej księdze podejściem Komisji, czyli z zasadą, że każdy rodzaj transportu powinien być wykorzystywany w ramach współmodalnych łańcuchów transportowych stosownie do swoich zalet względem pozostałych metod transportu i w ten sposób mogą one odgrywać ważną rolę w realizacji celów Wspólnoty związanych z klimatem. Celem musi pozostać przedstawienie się na najbardziej przyjazny dla środowiska łańcuch transportowy.

2. Wstęp

2.1 4 lutego 2009 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę „TEN-T: Przegląd polityki. W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej”, w której dokonuje przeglądu swej polityki dotyczącej transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T).

2.2 Komisja dąży do jak najszerszego zaangażowania zainteresowanych stron w ten przegląd, tak by móc skorzystać z dostępnej wiedzy, doświadczeń i poglądów. W tym celu przeprowadziła publiczne konsultacje, które zakończyły się 30 kwietnia 2009 r.

2.3 Komisja zamierza przeanalizować wyniki tych konsultacji i wykorzystać je jako wkład w swoje prace nad kształtem nowej polityki TEN-T. Zgodnie z oczekiwaniami pozostałe miesiące 2009 r. zostaną przeznaczone na analizę reakcji na zieloną księgę oraz na przeprowadzenie koniecznych badań. Na początku 2010 r. Komisja planuje przedstawić metodologię tej polityki na początku roku 2010, a następnie sformułować wnioski legislacyjne dotyczące zmiany wytycznych TEN-T i ewentualnego rozporządzenia w sprawie TEN-T.

2.4 W Traktacie WE (art. 154-156) polityka TEN-T została zdefiniowana jako wkład w realizację celów rynku wewnętrznego w dziedzinie wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy, a także urzeczywistniania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej z korzyścią dla wszystkich obywateli i podmiotów gospodarczych.

2.5 Ponadto trzeba zadbać o zrównoważony rozwój, stawiając na kluczowym miejscu w polityce wymogi dotyczące ochrony środowiska. Polityka TEN-T musi wnieść istotny wkład w realizację celu 20/20/20, jaki wyznaczyła sobie Wspólnota w odniesieniu do kwestii klimatu.

2.6 Polityka UE dotycząca transeuropejskich sieci transportowych została ukształtowana w latach 1990-1995 i oficjalnie określona decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z 1996 r. Od tego czasu zainwestowano 400 mld euro w projekty infrastruktury transportowej stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania, przy czym trzeba zauważyć, że pojawiły się znaczne opóźnienia w realizacji wielu projektów. Zwłaszcza w pierwszej fazie wdrażania TEN (1996-2003) państwa członkowskie zrealizowały w przeważającej mierze – w stosunku do łącznej liczby projektów priorytetowych – projekty drogowe. W ewidentnych przypadkach należy w szybkim tempie zwiększyć wyposażenie w infrastrukturę bardziej przyjaznych dla środowiska rodzajów transportu.

2.7 Około 30 % z zainwestowanych 400 mld euro pochodzi ze źródeł wspólnotowych, takich jak budżet TEN-T, Fundusz Spójności, EBOR i EBI. Wartość inwestycji, które pozostały do zrealizowania, szacuje się na 500 mld euro. Ogólnie przewiduje się, że 80 % funduszy zarezerwowanych na priorytetowe projekty TEN-T zostanie przeznaczonych na transport kolejowy.

2.8 Doświadczenie pokazuje, że europejskim obywatelom trudno jest dostrzec rezultaty polityki TEN-T i wnoszoną przez nią wartość dodaną. W omawianej zielonej księdze Komisja próbuje zaradzić tej sytuacji poprzez proponowane podejście i umieszcza cele dotyczące zmian klimatu na centralnym miejscu w przyszłej polityce TEN-T.

2.9 Komisja sama stwierdza, że konieczny jest gruntowny przegląd polityki TEN-T. Należy stworzyć solidne podstawy efektywnej realizacji celów Wspólnoty w dziedzinie klimatu poprzez uruchomienie procesu obejmującego cele dotyczące gospodarki i ochrony środowiska oraz ukierunkowanego na wydajny transport osób i towarów, uwzględniający zasadę współmodalności i innowacyjne techniki.

2.10 Ze względu na szeroki zakres przeglądu, obejmujący kwestie polityczne, społeczno-gospodarcze, ekologiczne, instytucjonalne, geograficzne i techniczne, Komisja zdecydowała się na opublikowanie zielonej księgi, w której przedstawiła swoje rozważania, i w ramach konsultacji umożliwiła zainteresowanym stronom aktywne włączenie się do dyskusji i zgłoszenie sugestii dotyczących nowej polityki TEN-T.

2.11 W odniesieniu do zielonej księgi na temat przyszłej polityki TEN-T Parlament Europejski w swej rezolucji z 22 kwietnia 2009 r. zauważył, że mimo iż popiera dość niejasne pojęcie filaru koncepcyjnego TEN-T, to za użyteczny uważa rozwój konkretnych projektów, przy czym przyjazne dla środowiska rodzaje transportu powinny być w nieproporcjonalnie dużym stopniu uwzględniane w wykazie projektów priorytetowych.

2.12 Europejska Rada Ministrów na szczycie w dniach 11-12 czerwca 2009 r. uznała, że wszystkie obecne projekty priorytetowe TEN-T powinny być integralną częścią spójnej sieci priorytetowej łączącej już ukończoną i kończoną infrastrukturę z projektami leżącymi we wspólnym interesie. Projekty te powinny mieć charakter multmodalny, przy czym trzeba zwrócić uwagę na węzły i połączenia intermodalne.

2.13 Ponadto Rada zauważa, że polityka TEN-T powinna przyczynić się znacząco do osiągania celów związanych ze zmianą klimatu oraz celów środowiskowych. Optymalna integracja i wzajemne połączenia wszystkich środków transportu (zarówno fizycznych, jak i inteligentnych systemów transportowych), umożliwiające efektywne współmodalne usługi transportowe, stanowią mocną podstawę wspierania wysiłków sektora transportowego na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet jest zdania, że Komisja, stwierdziwszy, iż wdrażanie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z 1996 r. dotyczącej utworzenia transeuropejskiej sieci infrastruktury o istotnym znaczeniu dla Wspólnoty nie przebiegło zgodnie z planem – co stwierdzono także w komunikacie Komisji „Sieci transeuropejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego”, COM(2007) 135 wersja ostateczna – podjęła odpowiednie działania, aby dzięki publicznym konsultacjom opartym na zielonej księdze stworzyć podstawy do zasadniczego przeglądu polityki TEN-T.

3.2 Zdaniem Komitetu potrzebna jest także zasadnicza rewizja wytycznych TEN-T, ponieważ od 1996 roku UE powiększyła się o wiele nowych państw członkowskich. Z tego powodu konieczne jest nowe ukierunkowanie wspólnotowej sieci infrastruktury transportowej.

3.3 Przeprowadzona przez Komisję polityczna ocena wytycznych TEN-T pokazuje, że rozszerzenie UE osłabiło pierwotne planowanie sieci, którego celem było łączenie istotnych części krajowych sieci dla poszczególnych rodzajów transportu i integrowanie ich na granicach państw.

3.4 Ponieważ realizacja nowej sieci TEN-T będzie wymagała ogromnych inwestycji, zdaniem Komitetu należy konieczne uwzględnić jak najwięcej istotnych czynników i elementów, by móc dokonać właściwych i odpowiedzialnych wyborów. Jako punkt wyjścia Komitet zaleca, by to środki finansowe odzwierciedlały ambicje, a nie odwrotnie.

3.5 Podstawy dla przyszłej polityki TEN-T są zapisane w Traktacie WE. W art. 154-156 zostały określone elementy, które trzeba wziąć pod uwagę. W przeszłości nie przywiązywano wystarczającej wagi do rozwoju zrównoważonego, a w konsekwencji do celów dotyczących klimatu, tymczasem Komitet zgadza się z Komisją, że musi to być istotnym elementem polityki transportowej, obejmującej także politykę TEN-T. Komitet zwrócił już na to uwagę w swej opinii z 13 marca 2008 r. (TEN/298, CESE 488/2008), w której podkreślił także konieczność przyjęcia zintegrowanego podejścia.

3.6 W celu realizacji postanowień traktatu opracowano tzw. wytyczne TEN-T, które określają warunki wyboru projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania i promowanych przez państwa członkowskie. Ostatecznym celem politycznym tych wytycznych jest stworzenie jednej multimodalnej sieci, która w innowacyjny sposób umożliwi bezpieczny i wydajny przepływ ruchu.

3.7 Komitet podziela propozycję Komisji dotyczącą poszukiwania współmodalnych rozwiązań dla transportu towarowego w celu uporania się z problemami takimi jak wzrost emisji dwutlenku węgla czy braki infrastrukturalne bądź organizacyjne. Podobnie jak Komisja uznaje, że na przykład rozwój autostrad morskich ma duże znaczenie dla dalszego kształtowania się TEN-T.

3.8 Komisja jest zdania, że punktem wyjścia dla nowej polityki TEN-T powinny być dotychczas osiągnięte rezultaty, aby zapewnić ciągłość z uzgodnionym wcześniej podejściem. Komitet zastanawia się, czy jest to możliwe do pogodzenia z gruntownym przeglądem polityki TEN-T. Oparta na obiektyw-

nych kryteriach ocena listy projektów uznawanych za priorytetowe zawartej w załączniku 3 do wytycznych TEN-T powinna, zdaniem Komitetu, prowadzić do zmiany treści tego załącznika, która może w sposób logiczny prowadzić także do wykreślenia z niego niektórych projektów.

3.9 Jeśli chodzi o wypracowanie nowej polityki TEN-T, Komitet zgadza się z Komisją, że jej podstawą musi być podwójny cel łączący kwestie dotyczące gospodarki i środowiska. Zdaniem Komitetu zintegrowane podejście przynosi synergię, zwłaszcza w przypadku projektów związanych z rozszerzeniem UE. Dlatego też, dokonując wyboru sieci, należy mieć jasny obraz konsekwencji dla środowiska, w tym dla klimatu. Promując system transportowy, który będzie wydajny, zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju i oparty na zasadzie współmodalności, trzeba zatem szukać równowagi pomiędzy interesami gospodarczymi a troską o środowisko.

3.10 Jako przykład może posłużyć stymulowana przez rynek integracja transportu lotniczego i kolejowego na odległościach do 500 km. Szybkie połączenia kolejowe odgrywają bardzo istotną rolę w przewozie osób, ale interesujące możliwości zintegrowania portów lotniczych z europejską siecią kolejową istnieją także w dziedzinie przewozu towarów.

3.11 Komitet sądzi, że nowa TEN-T powinna się koncentrować przede wszystkim na sieci, zarówno fizycznej, jak i innego rodzaju, przy czym nacisk należy położyć na tzw. politykę sąsiedztwa, na przykład infrastrukturę łączącą zachód i wschód oraz północ i południe UE (Via Baltica, Helsinki-Ateny). Podejście takie sprzyja zdaniem Komitetu poczuciu solidarności wśród mieszkańców Europy.

3.12 Komisja sugeruje, by wszystkie wybrane projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania zostały poddane zharmonizowanej analizie stosunku kosztów do korzyści, w oparciu o wiele kryteriów, określającej ich europejską wartość dodaną. Dzięki temu można by uwzględnić wszystkie czynniki, nie tylko przeliczalne na pieniądze. Pozwoliłoby to przyznawać dotacje z budżetu Wspólnoty w sposób sprawiedliwy, obiektywny i jedynie na projekty o potwierdzonej wspólnotowej wartości dodanej. Komitet jest zdania, że trzeba stosować wszelkie możliwe rozwiązania prowadzące do skuteczniejszego i wydajniejszego wydatkowania środków wspólnotowych.

3.13 Takie zharmonizowane podejście byłoby szczególnie użyteczne w przypadku transgranicznych infrastrukturalnych „wąskich gardeł”, gdzie pojawia się często problem podziału kosztów. Harmonizacja mogłaby doprowadzić do racjonalizacji programu TEN-T, a wtedy więcej uwagi można by poświęcić łączeniu kwestii gospodarczych i ochrony środowiska.

3.14 W zielonej księdze Komisja prosi o wybranie jednej z poniższych opcji dalszego rozwoju TEN-T:

- zachowanie obecnej dwupoziomowej struktury z siecią kompleksową oraz (niepołączonymi) projektami priorytetowymi;
- ograniczenie TEN-T do jednego poziomu (projekty priorytetowe, ewentualnie połączone w sieć priorytetową);
- struktura dwupoziomowa z siecią kompleksową i siecią bazową obejmującą zdefiniowaną geograficznie sieć priorytetową oraz filar koncepcyjny, ułatwiający uwzględnianie różnych aspektów polityki transportowej i infrastruktury transportowej.

3.15 Komitet opowiada się za ostatnią z tych trzech opcji. Jest zdania, że środki finansowe UE muszą być wykorzystywane efektywniej niż dotychczas, a koncentracja środków na sieci bazowej zapewnia pod tym względem najlepsze możliwości. Sieć kompleksowa, w której z biegiem lat stosowanie części prawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie transportu zostało powiązane z zakresem obecnej sieci TEN-T, ze względu na to powiązanie nie może zostać po prostu odsunięta na bok i musi istnieć nadal. Związane z nią projekty nie mogłyby wprawdzie kwalifikować się do wsparcia z budżetu TEN-T, ale mogłyby nadal być finansowane z funduszy regionalnych i Funduszu Spójności.

3.16 Aby skuteczniej i wydajniej wykorzystywać środki finansowe UE, należy zdaniem komitetu powołać gremium, które zadba o koordynację przyznawania środków.

3.17 Określona geograficznie sieć priorytetowa powinna zdaniem Komitetu składać się z rzeczywiście multimodalnych osi zapewniających połączenia między najważniejszymi ośrodkami gospodarczymi i skupiskami ludności oraz łączących je z głównymi węzłami transportowymi, takimi jak porty morskie, śródlądowe i lotnicze. Sieć ta powinna spełniać wymogi dotyczące ochrony środowiska i wspierania rozwoju społecznego i zrównoważonego.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Zdaniem Komisji zrównoważony rozwój, a zwłaszcza ambitne cele dotyczące klimatu określone przez UE w grudniu 2008 r., wymagają zmiany podejścia do sieci trans-europejskich. Podobnie jak Komisja, Komitet sądzi, że kwestie dotyczące klimatu same w sobie byłyby wystarczającym powodem do dokonania przeglądu, ale zwraca uwagę na fakt, że również nieukończenie zaplanowanych projektów i rozszerzenie UE sprawiają, że przegląd jest nieodzowny.

4.2 Komitet zasadniczo zgadza się z Komisją, że wszystkie projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania powinny zostać poddane analizie stosunku kosztów do korzyści, by zbadać możliwości stosowania innych metod dających ten sam efekt. Zwraca jednak uwagę na konieczność określania i szacowania efektów zewnętrznych w sposób bardziej jednolity.

4.3 Komitet zgadza się z Komisją, że w ramach przeglądu TEN-T sieć powiązanych ze sobą wielkich projektów infrastrukturalnych należy uzupełnić o sieć koncepcyjną takich projektów. Chciałby jednak podkreślić, że Komisja powinna nakierować znaczną część swych działań koordynacyjnych na urzeczywistnienie tego rodzaju projektów.

4.4 Komitet zwraca uwagę na to, że systematyczne inwestycje w europejskie badania naukowe i rozwój technologiczny umożliwiły osiągnięcie celów europejskiej polityki transportowej dzięki innym środkom niż tylko poprzez inwestycje w infrastrukturę fizyczną.

4.5 Komisja w różnych komunikatach, np. w planie działania na rzecz logistyki czy w planie działania na rzecz inteligentnych systemów transportowych (ITS), przedstawiła różne możliwości i zamierzenia polityczne. Wdrażając te nowe technologie, należy jednak zawsze dbać o to, by nie miały one niekorzystnego wpływu na warunki pracy i ochronę danych.

4.6 Warto także wspomnieć o inicjatywie na rzecz ekologicznych samochodów, która jest częścią planu naprawy gospodarczej dla Europy i która pokazuje, że stosowanie czystych technologii napędu i inteligentnej logistyki może zwiększyć efektywność i wydajność europejskiego systemu transportowego. W kontekście innowacji nie można też zapomnieć o europejskim programie działań NAIADES, który służy ogólnie wspieraniu żeglugi śródlądowej.

4.7 We wspomnianym w punkcie 4.5 planie działania na rzecz logistyki pokrótce opisuje się ideę zielonych korytarzy. Zdaniem Komitetu należałoby bliżej wyjaśnić tę ideę, ponieważ zielone korytarze zakładają także dostępność różnych środków transportu pomiędzy węzłami transportowymi, co pozwala na dokonanie wyboru z uwzględnieniem efektywności kosztowej.

4.8 Realizacja TEN-T była dotychczas postrzegana jako zobowiązanie ze strony państw członkowskich. Mimo że budowa infrastruktury należy do kompetencji krajowych, Komitet chciałby wezwać Komisję, by na potrzeby urzeczywistnienia sieci priorytetowej stworzyła bardziej wiążące ramy dla jej realizacji, obejmujące także odpowiednie sankcje. Takie ramy można by opracować także dla interoperacyjnych systemów zarządzania ruchem.

4.9 Komitet jest zdania, że w ramach rozważań nad siecią priorytetową odpowiednią rolę powinny zdecydowanie odegrać autostrady morskie, przy czym więcej uwagi należy poświęcić szerszej sieci logistycznej, zapewniającej portom morskim UE dobry dostęp i odpowiednie połączenia z lądem, pamiętając jednocześnie, by nie spowodować zakłócenia konkurencji.

4.10 Komitet zgadza się z Komisją w wielu sprawach poruszonych w zielonej księdze i jest zdania, że będą one musiały zostać uwzględnione w przyszłym planowaniu TEN-T. Są to

zagadnienia takie jak odmienne potrzeby ruchu pasażerskiego i towarowego, wrażliwość portów lotniczych na wahania cen paliw, bezpieczeństwo, rozwój gospodarczy i ochrona środowiska, poruszona w punkcie 4.9 kwestia portów morskich oraz logistyka transportu towarowego oparta na zasadzie, że każdy rodzaj transportu powinien być wykorzystywany w ramach efektywnych współmodalnych łańcuchów transportowych stosownie do swoich zalet względem pozostałych metod transportu, i odgrywająca ważną rolę w osiągnięciu celów Wspólnoty dotyczących klimatu. Celem musi pozostać przedstawienie się na najbardziej przyjazny dla środowiska łańcuch transportowy.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
