

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T (opinia rozpoznawcza na wniosek przyszłej prezydencji polskiej)

(2011/C 248/05)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Dnia 30 listopada 2010 r. przyszła polska prezydencja Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 154 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zawsze wspierał program transeuropejskich sieci transportowych i pragnie ponownie wyrazić swoje wsparcie dla tego programu. Zauważa jednak, że potrzeby rozszerzonej Europy w zakresie infrastruktury transportowej wzrosły, co wymaga pewnych przemyśleń na temat dostosowania do nadchodzących wyzwań istniejących strategii politycznych i narzędzi służących ich wdrażaniu.

1.2 Zdaniem Komitetu ostatecznym celem jest opracowanie takiej polityki transportowej, której realizacja pozwoli na osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej poprzez pogodzenie ambicji dotyczących wzrostu gospodarczego w formie intensywniejszego transportu (zdaniem Komisji natężenie ruchu wzrośnie o około 20 % między rokiem 2005 a 2020), spójności, nowych miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju przy ograniczonych zasobach finansowych.

1.3 W praktyce jednak Komitet z przykrością musi stwierdzić, że z 92 projektów wybranych w ramach zaproszenia do składania wniosków z 2007 r., które wchodziło w zakres śródkresowego przeglądu wieloletniego programu prac na lata 2007–2013, na które przeznaczonych zostanie około dwóch trzecich całego budżetu TEN-T (5,3 mld EUR z 8 mld EUR), jedynie niewielka część realizowana jest w nowych państwach członkowskich.

1.4 Komitet pragnie podkreślić, że jeżeli celem UE jest stworzenie realnego, zintegrowanego jednolitego rynku transportowego w Europie oraz dalsza realizacja polityki spójności, potrzebna będzie radykalna zmiana w doborze realizowanych sieci. Państwa członkowskie powinny proponować sieci TEN-T w oparciu o wyraźne kryteria opracowane przez Komisję.

1.5 Komitet zaleca, by z uwagi na obecną zależność sektora transportu od paliw kopalnych przyszłej europejskiej polityce transportowej przyswieszczały cztery główne cele:

— upowszechnianie transportu niskoemisyjnego,

— efektywność energetyczna,

— bezpieczeństwo i kompleksowość zaopatrzenia oraz niezależność w tym względzie,

— zwiększenie płynności ruchu.

1.6 W tym kontekście Komitet zaleca wybór paliw możliwie najbardziej ekologicznych i ze źródeł możliwie najłatwiej odnawialnych, które znacznie obniżają emisje CO₂, korzystanie ze współmodalności, wprowadzenie koncepcji internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich rodzajach transportu. Komitet jest zaniepokojony finansowymi ograniczeniami nakładanymi na projekty TEN-T na poziomie europejskim, co może spowodować niewystarczające zachęty dla państw członkowskich do angażowania się w te projekty. Dlatego też EKES odsyła do swoich opinii, w których stwierdza, że należy rozważyć nowe źródła dochodów publicznych⁽¹⁾.

1.7 Komitet zaleca również ostrożne i wybiórcze wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) na potrzeby finansowania sieci TEN-T, z uwzględnieniem różnego poziomu doświadczenia poszczególnych państw członkowskich w zakresie korzystania z PPP oraz uznaniem potrzeby wykorzystania instrumentów finansowych UE (np. funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, sieci TEN, EBI) jako elementów konsekwentnej strategii finansowania, łączącej publiczne i prywatne środki UE i państw członkowskich. Aby pozostawić

⁽¹⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 57–64 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ożywienie gospodarcze: aktualna sytuacja i konkretne inicjatywy” i Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 99–107 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego oraz komunikatu Komisji dotyczącego rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego).

władzom publicznym wolny wybór w zakresie angażowania się w PPP, Komitet odsyła do swojej opinii, w której stwierdzał, że trzeba zmienić definicję PPP w procedurach Eurostatu dotyczących długu publicznego ⁽²⁾.

1.8 Komitet zaleca, aby przegląd wytycznych dotyczących TEN-T swoim zakresem obejmował także problem wąskich gardeł oraz brakujących połączeń w celu zachęcenia do wyważonego rozwoju infrastruktury transportowej we wszystkich częściach Unii, a zwłaszcza na jej wschodnich obszarach, tak aby można było osiągnąć cel spójności społeczno-gospodarczej. Komitet z zadowoleniem przyjmuje więc białą księgę Komisji „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, która ze szczególną uwagą odnosi się do tej kwestii oraz przedstawia wnioski na temat konkretnych działań, jakie należy podjąć w nadchodzących latach.

1.9 Szczególną uwagę należy poświęcić tzw. polityce sąsiedztwa, tj. połączeniom z północą, wschodem i południem UE, koncentrując się przede wszystkim na sieci, a nie na poszczególnych projektach infrastrukturalnych.

1.10 Komitet sugeruje, by na podstawie ustalonego na nowo projektu sieci TEN-T podpisane zostały między UE a każdym z państw członkowskich „umowy programowe” określające wzajemne zobowiązania w dziedzinie finansowania oraz harmonogram realizacji. Komitet uważa, że społeczeństwo obywatelskie powinno zostać zaangażowane w proces przygotowywania tego rodzaju „umów programowych”, by poprawić skuteczność dalszego wdrażania uzgodnionych projektów.

1.11 Komitet uważa, że istotnym wsparciem dla zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE jest funkcjonowanie struktur dialogu społecznego i/lub dialogu zainteresowanych stron organizowanych przy budowanych lub funkcjonujących transeuropejskich korytarzach transportowych. Komitet apeluje o reaktywację tego typu struktur.

1.12 EKES zaleca, aby wyjaśnić znaczenie pojęcia „zrównoważonego charakteru”. Zdaniem Komitetu obejmuje ono – oprócz podstawowego wkładu do wzrostu gospodarczego – nie tylko cele środowiskowe, takie jak ochrona klimatu, ochrona przed hałasem i zanieczyszczeniem powietrza czy oszczędzanie zasobów, ale także kwestie społeczne w dziedzinie transportu, takie jak prawa pracownicze, warunki pracy, dostęp do transportu publicznego po przystępnych cenach dla wszystkich obywateli, w tym dla osób starszych i niepełnosprawnych, mając na względzie przysługujące im prawo do mobilności oraz równego dostępu do infrastruktury i informacji. Powinno również uwzględnić politykę sąsiedztwa w odniesieniu do rozwoju infrastruktury transportowej.

⁽²⁾ Dz.U C 51 z 17.2.2011, s. 59–66. (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych”).

1.13 Komitet uważa, że strategia oparta na innowacjach, zachętach i infrastrukturze (tzw. strategia 3 „I” – z ang. *innovation, incentives, infrastructure*) to najbardziej opłacalny sposób na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju.

1.14 W ramach zrównoważonego rozwoju unijnej polityki transportowej oraz planowania sieci TEN-T Komitet zaleca przeanalizowanie możliwości zniesienia nieuzasadnionych barier istniejących w różnych rodzajach transportu, tak aby można było w pełni wykorzystywać zdolności przewozowe. Należy zachęcać do lepszego planowania mobilności, aby promować zachowanie zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wyzwaniem staje się wpływanie na mobilność i transportochłonność gospodarki.

1.15 Komitet w pełni popiera przedstawione w białej księdze podejście Komisji dotyczące zwiększenia koordynacji na szczeblu europejskim. Z uwagi na poważne ograniczenia finansowe osiągnięcie ambitnych celów wyznaczonych w ramach rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej będzie wymagało o wiele bardziej zintegrowanej polityki europejskiej w dziedzinie infrastruktury, odpowiednio skoordynowanej, od strategicznego planowania po końcowe wdrażanie poszczególnych projektów. Nadszedł już czas na konkretne wyniki tych prac.

2. Wprowadzenie

2.1 W ramach przygotowań do objęcia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. przyszła prezydencja polska zwróciła się do EKES-u o opracowanie m.in. opinii rozpoznawczej na temat zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T.

2.2 Mając na względzie znaczenie tego zagadnienia, konieczność zagwarantowania podstawowego prawa, jakim jest możliwość korzystania z dobrodziejstw mobilności, oraz z uwagi na fakt, że sektor transportu generuje 10 % bogactwa UE mierzonego wielkością PKB oraz zapewnia 10 mln miejsc pracy, przy czym jednak nieustanny wzrost mobilności stanowi poważne wyzwanie dla systemów transportowych oraz prowadzi do zatorów komunikacyjnych, wypadków i zanieczyszczenia środowiska, EKES z dużym zrozumieniem przyjął wniosek przyszłej prezydencji polskiej.

2.3 Komisja Europejska przygotowała białą księgę dotyczącą transportu, w której przedstawia swoje plany na następne dziesięciolecie oraz prezentuje wizję odmienionego systemu transportowego do 2020 r. opartego na jednolitej europejskiej przestrzeni transportowej, otwartych rynkach, ekologicznej infrastrukturze i technologiach niskoemisyjnych.

2.4 Istotnym elementem wspomnianego nowego systemu transportowego jest sieć TEN-T. Dlatego właśnie przeglądowi wytycznych UE dotyczących sieci TEN-T należy poświęcić tak wiele uwagi.

2.5 W ramach przeglądu wytycznych dotyczących sieci TEN-T Komisja proponuje utworzenie tzw. sieci bazowej nakładającej się na podstawowe, spójne, kompleksowe sieci transportowe i obejmującej węzły oraz strategiczne połączenia.

2.6 Zdaniem Komisji ów szkielet europejskiego zintegrowanego systemu transportowego pomógłby rozwiązać ciągle problemy z planowaniem sieci TEN-T. Znalezione rozwiązanie jest sprawą o tyle pilną, iż przewiduje się, że do 2020 r. podwoi się natężenie ruchu między państwami członkowskimi.

2.7 Wyzwanie dla UE polega na opracowaniu takiej polityki, której realizacja pozwoli na pogodzenie ambicji dotyczących wzrostu gospodarczego w formie intensywniejszego transportu, większej spójności, nowych miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju.

2.8 Aby sprostac temu wyzwaniu, należy zastanowić się nad przyczynami, które sprawiły, iż wybrane w przeszłości projekty nie zakończyły się takim sukcesem, jak tego oczekiwano.

2.9 Ogólnie rzecz biorąc oraz uwzględniając kluczową rolę sieci TEN-T w tworzeniu skutecznej polityki transportowej i spójnej sieci infrastruktury w Unii Europejskiej, Komitet podziela pogląd Komisji, zgodnie z którym istotne znaczenie miały tutaj następujące przyczyny:

- dzisiejsza sieć TEN-T składa się ze słabo połączonych odcinków krajowych, a odcinki transgraniczne i istotne wąskie gardła dopełniają braków połączeń sieci infrastrukturalnej;
- brak interoperacyjnych, spójnych sieci we wszystkich państwach członkowskich, zwłaszcza w sektorze kolejowym oraz w dziedzinie zastosowań inteligentnych systemów transportowych we wszystkich rodzajach transportu;
- panujący w państwach członkowskich zwyczaj stosowania zasad operacyjnych i norm opartych na wieloletnich tradycjach i przepisach, które utrudniają dokonywanie wielkich inwestycji w infrastrukturę; Komitet sugeruje, by określić te zasady i normy z zachowaniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa i jakości;
- brak integracji intermodalnej, np. brak zintegrowanych sieci fizycznych oraz dobrze funkcjonujących intermodalnych punktów przeładunkowych skutkuje niewystarczającą zdolnością w zakresie intermodalnej działalności transportowej;
- utrzymujące się różnice w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej między państwami członkowskimi;
- niewystarczająca dostępność transportowa w niektórych regionach europejskich.

2.10 Mając na względzie wcześniejsze niedostatki, najważniejsze problemy wymagające rozwiązania umożliwiającego korzystanie z funkcjonalnej, interoperacyjnej i intermodalnej sieci TEN-T wydają się jasne: należy mianowicie stworzyć we wszystkich państwach członkowskich sieć wysokiej jakości, szczególną uwagę poświęcając odcinkom transgranicznym, wąskim gardłom i węzłom, ułatwiając transport współmodalny poprzez integrację wszystkich rodzajów transportu oraz

sprawne funkcjonowanie dzięki harmonizacji zasad operacyjnych, które powinny zapewniać wysoki poziom bezpieczeństwa i jakości.

2.11 Tego rodzaju podejście zapewniłoby również realizację szerszych celów polityki transportowej, a także przyczyniłoby się do efektywnej gospodarki zasobami w Europie i pomogłoby stawić czoła wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż Komisja opracowuje nową politykę dotyczącą transeuropejskiej sieci transportowej, która pozwoli osiągnąć społeczno-gospodarczą spójność wszystkich regionów na terenie UE, w tym regionów peryferyjnych, ponieważ tego rodzaju spójność możliwa jest jedynie dzięki wydajnej infrastrukturze transportowej łączącej poszczególne regiony.

3.2 W związku z tym Komitet wyraża przekonanie, że rozwój i stopniowa budowa sieci transeuropejskiej, będącej infrastrukturalną podstawą przepływu towarów i swobody przemieszczania się osób na rynku wewnętrznym, pozostaje żywotnym celem polityki UE, której zamiarem jest wzajemne zbliżenie zachodnich i wschodnich obszarów Unii i tym samym stworzenie w przyszłości jednolitej europejskiej przestrzeni transportowej.

3.3 Ostatnim oficjalnym dokumentem odnoszącym się do realizacji programu TEN-T był śródkresowy przegląd wieloletniego programu TEN-T na okres 2007–2013, opublikowany w październiku 2010 r. Obejmuje on przegląd 92 projektów, których finansowanie pochłania około dwóch trzecich całkowitego budżetu TEN-T (5,3 mld EUR z łącznej kwoty 8,0 mld EUR). Jeśli zaś chodzi o lokalizację owych projektów, Komitet wyraża ubolewanie, że zaledwie znikoma ich część realizowana jest na wschodnich obszarach Unii.

3.4 Jedną z przyczyn tego jest brak wystarczających zasobów finansowych w nowych państwach członkowskich. Kolejną przyczyną są różne warunki, jakie trzeba spełnić przy korzystaniu z funduszu spójności i funduszu społecznego w porównaniu do środków przeznaczonych na TEN-T. Komitet zaleca przeprowadzenie analizy opóźnień w rozwoju infrastruktury w nowych państwach członkowskich oraz w odniesieniu do niskiego poziomu zastosowania i wykorzystania funduszy na TEN-T w nowych państwach członkowskich.

3.5 Komitet podkreśla, że jeżeli celem UE jest stworzenie realnego, zintegrowanego jednolitego rynku transportowego w Europie, potrzebna będzie radykalna zmiana w strukturze finansowej i doborze realizowanych projektów sieci TEN-T. Wyzwaniem staje się wpływanie na mobilność i transportochłonność gospodarki.

3.6 Komitet zdaje sobie sprawę z faktu, że w ramach strategii „Europa 2020” rozwój transeuropejskiej sieci transportowej wymaga dostosowania zmierzającego do powstania zasobooszczędnego systemu transportowego zbudowanego na innowacjach i uwzględniającego wyzwania związane ze zmianą klimatu, równowagą społeczną i ochroną środowiska.

3.7 W tym kontekście Komitet pragnie zwrócić uwagę na fakt, iż w ostatnich latach opracował szereg opinii traktujących o tej problematyce, takich jak: „TEN-T: Przegląd polityki”⁽³⁾, „Zrównoważona przyszłość transportu – europejska polityka transportowa po 2010 r.”⁽⁴⁾, „Zwiększenie ekologiczności transportu morskiego i żeglugi śródlądowej”⁽⁵⁾, „Transport drogowy w roku 2020”⁽⁶⁾, „Europejska sieć kolejowa ukierunkowana na konkurencyjny transport towarowy”⁽⁷⁾, „Ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego”⁽⁸⁾, „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”⁽⁹⁾, „Promocja żeglugi śródlądowej »NAIADES«”⁽¹⁰⁾, „Europejska polityka transportowa w kontekście strategii lizbońskiej po 2010 r. oraz strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju”⁽¹¹⁾.

3.8 W swojej opinii w sprawie zielonej księgi TEN-T „Przeгляд polityki” Komitet stwierdził, że: „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”.

3.9 W opinii w sprawie europejskiej polityki transportowej w kontekście strategii lizbońskiej po 2010 r. oraz strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju EKES stwierdził, że z uwagi na zależność sektora transportu od paliw kopalnych oraz fakt, iż zasoby tych paliw są ograniczone, przy zachowaniu konkurencyjności sektora w ramach strategii „Europa 2020” przyszłej europejskiej polityce transportowej muszą przyświecać cztery główne cele:

- upowszechnianie transportu niskoemisyjnego,
- efektywność energetyczna,
- bezpieczeństwo zaopatrzenia oraz niezależność w tym względzie,
- zwiększenie płynności ruchu.

3.10 Wydaje się oczywiste, że Europa stanęła w obliczu dylematu: z jednej strony pragnie ona stworzyć jednolity, zintegrowany rynek transportowy obejmujący wszystkie 27 państw członkowskich, co wymaga ogromnych inwestycji w infrastrukturę, ponieważ infrastruktura jest podstawą solidarności, z drugiej strony natomiast musi ona uwzględnić niedobory budżetowe oraz cele dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych i innych substancji zanieczyszczających.

3.11 W paru wymienionych wcześniej opiniach EKES przedstawił już propozycje rozwiązań owego dylematu, które także mają bezpośredni i realny wpływ na koszty: chodzi tu o wybór paliw możliwie najbardziej ekologicznych i ze źródeł możliwie najłatwiej odnawialnych, które znacznie obniżają emisje CO₂, korzystanie ze współmodalności, wprowadzenie koncepcji internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich rodzajach transportu, czy wreszcie wprowadzenie innych instrumentów

finansowych, takich jak ostrożne i wybiórcze wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych w finansowaniu sieci TEN-T, z uwzględnieniem różnic w poziomie doświadczenia państw członkowskich w wykorzystaniu PPP oraz z uznaniem potrzeby włączenia finansowych instrumentów UE (np. funduszy strukturalnych i spójności, TEN, EBI) jako części spójnej strategii finansowania, która skupia fundusze unijne, krajowe, publiczne i prywatne. Aby pozostawić władzom publicznym wolny wybór w zakresie angażowania się w PPP, Komitet odsyła do swojej opinii, w której stwierdzał, że trzeba zmienić definicję PPP w procedurach Eurostatu dotyczących długu publicznego⁽¹²⁾.

3.12 Komitet jest zaniepokojony finansowymi ograniczeniami nakładanymi na projekty TEN-T na poziomie europejskim, co może spowodować niewystarczające zachęty dla państw członkowskich do angażowania się w te projekty. Dlatego też EKES odsyła do swoich opinii, w których stwierdza, że należy rozważyć nowe źródła dochodów publicznych⁽¹³⁾.

3.13 Jeśli chodzi o emisje CO₂, zważywszy, że na transport przypada znaczna część wytwarzanego w UE dwutlenku węgla (24%), Komitet pragnie podkreślić, iż szczególną uwagę poświęcić należy kwestii transportu w miastach. Na terenie miast mieszka ponad 70 % ludności UE, która odpowiada za jedną czwartą całości emisji CO₂ pochodzących z transportu, a ich wielkość stale wzrasta. Aby transportowi nadać bardziej zrównoważony charakter, wydaje się oczywiste, że miasta muszą wziąć na siebie odpowiedzialność, przy wsparciu ze strony szczebla regionalnego, krajowego i międzynarodowego. Z drugiej zaś strony, transport towarowy na długich trasach prowadzony jest w UE w dużym stopniu ważnymi korytarzami współmodalnymi. Należy więc priorytetowo potraktować zwiększenie przepustowości i zrównoważonego charakteru tych korytarzy transportowych. Należy zachęcać do lepszego kształtowania mobilności, aby promować zachowanie zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

3.14 Pomimo że UE rzeczywiście ma problemy z finansowaniem przedsięwzięć oraz pomimo zdarzających się często oporów ze strony społeczeństwa i konieczności uwzględniania oddziaływania tego rodzaju inwestycji na środowisko, wciąż potrzeba nowej infrastruktury, aby uzupełnić braki i rozwiązać problem wąskich gardeł w istniejącej sieci. Braki te i wąskie gardła są liczne, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich.

3.15 Komitet jest przekonany, że oprócz tego oraz aby poprawić współmodalność, zarówno podejmowane działania, jak i wydatkowane pieniądze należy zasadniczo skupiać na węzłach systemu transportowego, takich jak platformy przeładunkowe, ponieważ coraz częściej stają się one wąskimi

⁽³⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 101.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 110.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s.25.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 41.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 70.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 80.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 218.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 23.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 59–66. (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych”).

⁽¹³⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 57–64 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ożywienie gospodarcze: aktualna sytuacja i konkretne inicjatywy” i Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 99–107 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego oraz komunikatu Komisji dotyczącego rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego).

gardłami i dlatego zasługują na szczególną uwagę, podobnie jak łączące je korytarze. Ogromnie pomocne w tym zakresie mogą być różne rozwiązania techniczne oraz inteligentne systemy transportowe, co dotyczy zwłaszcza miast. Do wyzwań zaliczyć tutaj należy ich wdrożenie i integrację we wszystkich rodzajach transportu.

3.16 Przegląd wytycznych dotyczących TEN-T swoim zakresem będzie musiał obejmować także problem wąskich gardeł oraz brakujących połączeń w celu zachęcenia do wyważonego i zrównoważonego rozwoju infrastruktury transportowej we wszystkich częściach Unii, a zwłaszcza na jej wschodnich obszarach, gdzie wciąż brakuje wysokiej jakości połączeń kolejowych i drogowych i gdzie nadal potrzebne są rozwiązania współmodalne w pewnych istotnych wąskich gardłach na istniejących połączeniach i w węzłach.

3.17 Choć Komitet popiera zamysły Komisji dotyczące strategii w sprawie sieci bazowej dla najważniejszych korytarzy transgranicznych, popiera także dalsze udostępnianie środków finansowych UE na potrzeby przyszłego rozwoju kompleksowej sieci, zwłaszcza w państwach członkowskich uprawnionych do korzystania ze środków Funduszu Spójności, na podobnych zasadach, jak obowiązujące w ramach aktualnej perspektywy finansowej.

3.18 Odpowiada to koncepcji, zgodnie z którą spójności społeczno-gospodarczej nie można osiągnąć bez zbudowania wszystkich brakujących elementów kompletnej sieci TEN-T oraz bez zrównoważonej poprawy istniejących i przyszłych elementów sieci znajdujących się w złym stanie.

3.19 Jeśli chodzi o bezpieczeństwo, Komitet pragnie zwrócić szczególną uwagę na poprawę projektowania infrastruktury, w tym tuneli.

3.20 Zdaniem Komitetu należy położyć większy nacisk na przejrzystość procesu wdrażania projektów TEN-T, nie tylko na etapie konsultacji czy wyboru, lecz także w fazie realizacji. Uznając fakt, iż zasadnicza odpowiedzialność w tym względzie spoczywa na rządach krajowych, EKES zachęca Komisję do większej stanowczości w dialogu z partnerami krajowymi, czego przejawem byłyby bardziej wymagające normy przejrzystości i w zakresie wdrażania projektów. Należy przy tym bardziej szczegółowo i w systematyczny sposób informować społeczeństwo na temat aktualnego stanu realizacji i sytuacji finansowej poszczególnych projektów.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet uważa, że istotnym wsparciem dla zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE jest funkcjonowanie struktur dialogu społecznego i/lub dialogu zainteresowanych stron organizowanych przy budowanych lub funkcjonujących transeuropejskich korytarzach transportowych. Komitet apeluje o reaktywację tego typu struktur.

4.2 Komitet zaleca, by przy tworzeniu nowej TEN-T „w wyraźny sposób uwzględnić tzw. politykę sąsiedztwa, tj. połączenia z północą, wschodem i południem UE, przy czym Komisja i państwa członkowskie powinny koncentrować się przede wszystkim na sieci, a nie na poszczególnych projektach infrastrukturalnych. Będzie to sprzyjało także solidarności między państwami członkowskimi”.

4.3 Jeśli chodzi o przyszłe planowanie TEN-T, już w swojej opinii „TEN-T: Przegląd polityki”⁽¹⁴⁾ Komitet zgodził się z podejściem Komisji przedstawionym w zielonej księdze, 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.

4.4 W tym względzie Komitet pragnie przypomnieć o idei „zielonych” korytarzy, przedstawionej przez Komisję w planie działań na rzecz logistyki transportu towarowego z 2007 r. Celem tej koncepcji jest utworzenie zrównoważonych, współmodalnych rozwiązań logistycznych, o udokumentowanym zmniejszonym wpływie na klimat i środowisko naturalne, wysokim poziomie bezpieczeństwa i jakości oraz dużej skuteczności poprzez platformy pokazowe umieszczone wzdłuż międzynarodowych korytarzy charakteryzujących się dużym przepływem towarów. Komitet pragnie połączyć tę ideę z korytarzami współmodalnej sieci bazowej TEN-T o wysokich standardach; projekt ten mógłby zostać opracowany w ramach współpracy publiczno-prywatnej.

4.5 Komisja stwierdziła że obecny system wymaga radykalnych zmian. Nowe państwa członkowskie nie korzystają z funduszy unijnych w taki sam sposób jak „stare” państwa członkowskie. Należy opracować nowe sposoby finansowania, aby stworzyć równe reguły gry.

4.6 Komitet wątpi, by argumenty podane przez Komisję w uzasadnieniu dokonanego wyboru projektów do finansowania można było uznać za zasadne. Komisja twierdzi, że „projekty te pomogą nam przygotować się do przyszłych priorytetów w dziedzinie transportu: zwiększenia ekologiczności transportu, połączenia wschodu i zachodu Europy oraz zapewnienia wsparcia partnerstwu publiczno-prywatnym”. Znak zapytania można postawić przynajmniej w kwestii poprawy połączeń między wschodem a zachodem, a Komitet pragnie uwzględnić również inne możliwości finansowania niż PPP.

4.7 Pomysł Komisji polegający na powołaniu europejskich koordynatorów w celu rozszerzenia współpracy międzynarodowej, w połączeniu z koncentracją na długookresowym wsparciu dla projektów infrastrukturalnych o najbardziej krytycznym znaczeniu, oraz obejmujący stworzenie agencji wykonawczej powinien być przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i pozytywnie wpłynąć na rozwój sieci TEN-T. Jednak zarówno analiza europejskich koordynatorów, jak i wyniki przeglądu wieloletniego dossier projektów potwierdzają, że dotychczasowe postępy są fragmentaryczne z powodu braku współpracy i koordynacji między państwami członkowskimi.

4.8 Komitet sugeruje, by na podstawie ustalonego na nowo projektu sieci TEN-T podpisane zostały między UE a każdym z państw „umowy programowe” określające wzajemne zobowiązania w dziedzinie finansowania oraz harmonogram realizacji. Umowy te powinny obejmować nie tylko infrastrukturę należącą do TEN-T, ale także infrastrukturę lokalną, którą państwa (lub regiony) zobowiązują się zapewnić, by uzyskać odpowiednie funkcjonowanie głównej sieci, by świadczyć lepsze

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 101.

usługi społeczeństwu. Komitet uważa, że społeczeństwo obywatelskie powinno być zaangażowane w proces przygotowywania tego rodzaju „umów programowych”, by poprawić skuteczność dalszego wdrażania uzgodnionych projektów.

4.9 W swoim śródkresowym przeglądzie wieloletniego dossier projektów MAP TEN-T na okres 2007–2013 Komisja dochodzi do wniosku, że spośród 92 projektów wchodzących w skład portfolio 21 ma charakter transgraniczny, przy czym rodzajem transportu otrzymującym największe wsparcie jest kolej, na drugim zaś miejscu znajduje się żegluga śródlądowa. Jednocześnie we wnioskach przedstawionych w dokumencie „Nowa polityka dotycząca transeuropejskiej sieci transportowej” Komisja stwierdza, że w ogólnym ujęciu projekty w zakresie transportu drogowego i powietrznego oraz w mniejszym stopniu transportu morskiego przebiegają dosyć dobrze w porównaniu z projektami w zakresie transportu kolejowego i żeglugi śródlądowej.

4.10 Komitet proponuje Komisji, by wyjaśniła znaczenie pojęcia „zrównoważonego charakteru”. Aby można było osądzić, czy proponowany projekt spełnia wymóg „zrównoważonego charakteru”, wpierv musi być jasne, co kryje się pod tym pojęciem, najlepiej w kategoriach ilościowych.

4.11 W związku z tym, Komitet pragnie podkreślić fakt, że zrównoważony charakter obejmuje – oprócz podstawowego wkładu do wzrostu gospodarczego – nie tylko cele środowiskowe, takie jak ochrona klimatu, ochrona przed hałasem i zanieczyszczeniem powietrza czy też oszczędzanie zasobów, ale także kwestie społeczne w dziedzinie transportu, takie jak prawa pracownicze, warunki pracy, dostęp do transportu publicznego po przystępnych cenach dla ogółu społeczeństwa, a w szczególności dla osób starszych i niepełnosprawnych, mając również na względzie dostęp osób niepełnosprawnych do infrastruktury i informacji.

4.12 Komitet pragnie potwierdzić, że popiera strategię opartą na innowacjach, zachętach i infrastrukturze (tzw. strategia 2 „I” – z ang. *innovation, incentives, infrastructure*) jako najbardziej gospodarny sposób na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju:

— innowacje: rozwój i wdrażanie jeszcze liczniejszych rozwiązań technicznych typu „u źródła” oraz procedur operacyjnych służących zmniejszaniu wpływu transportu na środowisko;

— zachęty: zachęcanie do szybkiego wprowadzania we wszystkich rodzajach transportu najlepszych dostępnych technologii i rozwiązań;

— infrastruktura: zapewnienie płynnego, bezpiecznego ruchu oraz wydajności dzięki wykorzystaniu dostępnej infrastruktury w połączeniu z odpowiednimi inwestycjami w nowe elementy infrastruktury, tak aby zlikwidować wąskie gardła i uzupełnić brakujące połączenia.

4.13 EKES stwierdza, że jedną z metod prowadzących do celu, jakim jest zrównoważony rozwój UE, jest zintegrowane podejście do sieci transeuropejskich (TEN). Komitet jest przekonany, że zastosowanie zintegrowanego podejścia do sieci transeuropejskich może przyspieszyć realizację zaplanowanej struktury TEN-T i zmniejszyć związane z tym koszty budowy, w przeciwieństwie do takiego podejścia, które nie uwzględnia efektu możliwych synergii pomiędzy różnego rodzaju sieciami⁽¹⁵⁾.

4.14 Zdaniem Komitetu, mając na względzie kryzysy gospodarcze w Europie oraz ograniczony budżet na potrzeby sieci TEN-T, niezbędna jest współpraca i koordynacja między różnymi instrumentami służącymi finansowaniu sieci TEN-T oraz znalezienie nowych źródeł finansowania i mechanizmów kredytowania.

4.15 Komitet w pełni popiera przedstawione w białej księdze podejście Komisji dotyczące zwiększenia koordynacji na szczeblu europejskim. Z uwagi na poważne ograniczenia finansowe osiągnięcie ambitnych celów wyznaczonych w ramach rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej będzie wymagało o wiele bardziej zintegrowanej polityki europejskiej w dziedzinie infrastruktury, odpowiednio skoordynowanej, od strategicznego planowania po końcowe wdrażanie poszczególnych projektów.

4.16 Zdaniem EKES-u biała księga pojawia się w bardzo odpowiednim momencie ponieważ może ona umożliwić ogłoszenie stanowczego przesłania politycznego w kontekście nadchodzącego przeglądu budżetu UE. Przyszłe finansowanie rozwoju unijnej infrastruktury transportowej musi urzeczywistniać realistyczne ambicje utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportowego w możliwie jak najkrótszym czasie.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 25 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Sieci transeuropejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego”).