



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.10.2011
SEK(2011) 1213 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**WNIOSEK DOTYCZĄCY ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
I RADY**

**w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci
transportowej**

{KOM(2011) 650 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 1212 wersja ostateczna}

Niniejszy dokument zawiera streszczenie sprawozdania z oceny skutków zmienionych wytycznych unijnych Komisji w zakresie rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.

1. OKREŚLENIE PROBLEMU: ROZCZŁONKOWANA SIEĆ NIESPEŁNIAJĄCA SWOICH ZADAŃ

Jako całość obszar UE 27 jest dobrze wyposażony w różnorodną infrastrukturę transportową. Poszczególne jej rodzaje nie zapewniają jednak Unii kompletnej transeuropejskiej sieci transportowej, która może odpowiednio wypełniać postawione przed nią zadania. TEN-T jest rozczłonkowana, zarówno pod względem geograficznym (w szczególności pomiędzy państwami), jak i modalnym – w obrębie poszczególnych rodzajów transportu i między nimi.

Brakujące ogniwa transgraniczne stanowią obecnie istotne wąskie gardła ograniczające przepływy towarów i osób wzdłuż ważnych osi europejskich. Ma to wpływ na połączenia zarówno między państwami członkowskimi Unii, jak i z jej sąsiadami. Ponadto znaczące i trwałe różnice pod względem jakości i dostępu do infrastruktury pomiędzy starymi i nowszymi państwami członkowskimi oznaczają również, że połączenia wschód–zachód są praktycznie nieistniejące w porównaniu z połączeniami północ–południe, które dominują na mapie TEN-T.

Z perspektywy modalnej sieć infrastruktury również jest rozczłonkowana. Węzły intermodalne umożliwiające wymianę pasażerów i towarów pomiędzy różnymi rodzajami transportu są słabo rozwinięte na wielu głównych europejskich stacjach kolejowych oraz w głównych portach lotniczych i portach wodnych. Brak zdolności intermodalnych, w połączeniu z brakiem ważnych ogniw lub występowaniem ogniw o słabej jakości wzdłuż sieci kolei i śródlądowych dróg wodnych, skutkuje niewystarczającym wykorzystywaniem opcji współmodalnych i nasila efekty wąskiego gardła w przepustowości infrastruktury we wszystkich rodzajach transportu.

Ponadto różne zasady i normy operacyjne wynikające z długotrwałych tradycji i ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich prowadzą do zwielokrotnienia barier i wąskich gardeł w systemie transportu. Dobrym przykładem jest transport kolejowy, gdzie („miękkie”) problemy z interoperacyjnością spowodowane różnicami w krajowych przepisach operacyjnych dotyczących systemów bezpiecznej kontroli jazdy pociągu, obiegu dokumentów, reżimów językowych, wystawiania świadectw kwalifikacji drużyny pociągowej, świateł końca pociągu itp. oraz niedostosowane parametry fizyczne infrastruktury, takie jak szerokość toru, długość pociągu, nacisk osi czy systemy zasilania sieci trakcyjnej, poważnie ograniczają skuteczność ogromnych transeuropejskich inwestycji w („twardą”) infrastrukturę.

Zidentyfikowano cztery przyczyny problemu, odpowiadające dwóm obszarom działania: planowania koncepcyjnego i środków wdrażania. Przyczynami rozczłonkowania są: niewystarczające planowanie konfiguracji sieci na szczeblu UE; niewystarczające wdrażanie wspólnych norm i niewystarczające przyjmowanie wspólnych zasad interoperacyjności sieci w ramach TEN-T; ograniczona współpraca między państwami członkowskimi przy wdrażaniu projektów oraz brak wystarczającego warunkowania instrumentów finansowania TEN-T.

2. CZY DZIAŁANIE NA SZCZEBLU UE JEST UZASADNIONE W ŚWIETLE ZASADY POMOCNICZOŚCI?

Konieczność skoordynowanego rozwoju sieci transeuropejskiej w obszarze infrastruktury transportowej w celu usprawnienia przepływów transportu na jednolitym rynku europejskim i wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej została uznana poprzez uwzględnienie odpowiednich postanowień w traktacie o UE.

Artykuły 170–172 Traktatu o funkcjonowaniu Unii określają ogólne cele i zakres działań UE w odniesieniu do ustanawiania i rozwijania TEN-T. Ponadto Komisja przyjęła wiele istotnych nowych dokumentów w sprawie strategii polityki (strategia UE 2020, komunikat budżetowy, biała księga na temat transportu, Akt o jednolitym rynku), które przyniosły nowy kontekst polityczny, w jakim należy rozwijać politykę TEN-T.

Artykuł 172 ustanawia ramy stosowania zasady pomocniczości, na mocy których w odniesieniu do projektów na danym terytorium wymagana jest zgoda odpowiedniego państwa członkowskiego. Konieczność koordynacji między ustanawiającą zasady wytycznych Unią a wdrażającymi je państwami członkowskimi doprowadziła do powołania komitetu ds. wytycznych TEN-T, który uczestniczył we wszystkich etapach aktualizacji wytycznych TEN-T.

3. CELE REWIZJI POLITYKI TEN-T

Naczelnym celem tej inicjatywy jest utworzenie do 2030 r. kompletnej i zintegrowanej TEN-T, która maksymalnie zwiększy europejską wartość dodaną sieci. Taka optymalna sieć obejmie i połączy wszystkie państwa członkowskie UE w sposób intermodalny i interoperacyjny. Sieć ta zapewni również połączenia z państwami sąsiadującymi i państwami trzecimi, a także wszystkie rodzaje i systemy transportu, co będzie wspierać przejście na konkurencyjny i zasobooszczędny system transportu do roku 2050.

Powyższy cel główny można przełożyć na bardziej szczegółowe cele, które mają zostać osiągnięte do roku 2030. Każdy z tych czterech celów szczegółowych ma pomóc w rozwiązaniu jednej z czterech przyczyn stojących za problemem fragmentacji.

Pierwszy cel szczegółowy ma poprawić koordynację **planowania** na szczeblu UE:

- Określenie *spójnego i przejrzystego podejścia w celu maksymalizacji europejskiej wartości dodanej TEN-T*, z uwzględnieniem rozwiązania tych problemów z rozczłonkowaniem sieci, które dotyczą brakujących ogniw, multimodalności i odpowiednich połączeń z państwami sąsiadującymi i państwami trzecimi, a także zapewnienie odpowiedniego zasięgu geograficznego.

Pozostałe trzy cele szczegółowe pozwolą na opracowanie właściwej struktury zarządzania, zapewniającej **wdrożenie** tak zidentyfikowanej optymalnej konfiguracji sieci:

- Wspieranie wdrażania *norm* europejskich w zakresie systemów zarządzania oraz dążenie do opracowania ujednoliconych *zasad* operacyjnych dla projektów TEN-T stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania. Celem nie jest tu nakładanie określonych nowych norm i zasad, lecz raczej zapewnienie skutecznego przyjęcia i wdrażania już opracowanych wspólnych norm europejskich.

- *Poprawa współpracy między państwami członkowskimi* w celu koordynacji inwestycji, terminów, wyboru tras oraz ocen środowiskowych i ocen kosztów i korzyści w zakresie projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania.
- *Zagwarantowanie, aby optymalna konfiguracja sieci była kluczowym elementem w przydzielaniu finansowania UE*, z naciskiem na odcinki transgraniczne, brakujące ogniwa i wąskie gardła.

Powyższe cele szczegółowe zostały następnie przekształcone w cele operacyjne określone poniżej.

Metodyka określająca konfigurację sieci powinna umożliwić:

- Połączenie wszystkich głównych portów lotniczych i portów morskich z innymi rodzajami transportu, w szczególności z systemem kolei (dużych prędkości) i śródlądowych dróg wodnych do roku 2050;
- przesunięcie 30% towarowego ruchu drogowego na odległości powyżej 300 km na inne rodzaje transportu, takie jak kolej lub transport wodny, do roku 2030, a ponad 50% do roku 2050.

Wdrażanie norm europejskich i przyjęcie wspólnych zasad powinno być realizowane poprzez:

- zapewnienie rozmieszczenia europejskich systemów zarządzania transportem (ERTMS, SESAR, ITS, RIS, SSN i LRIT) do roku 2030 w odniesieniu do projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania;
- zapewnienie zobowiązania państw członkowskich do uzgodnienia wspólnych zasad operacyjnych w celu osiągnięcia do roku 2030 w pełni funkcjonalnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania.

Poprawa współpracy państw członkowskich będzie realizowana poprzez:

- uzyskanie od państw członkowskich wiążących zobowiązań w zakresie wdrożenia niezbędnych projektów transgranicznych w określonym wiążącym terminie;
- uzyskanie od państw członkowskich wiążących zobowiązań w zakresie podjęcia działań na rzecz usunięcia tych wąskich gardeł i brakujących ogniw na swoim terytorium, które mają skutki transgraniczne.

Optymalna konfiguracja sieci musi zapewniać:

- priorytety dla projektów transgranicznych, wąskich gardeł i brakujących ogniw, interoperacyjności i intermodalności;
- uwarunkowanie finansowania UE od zgodności z unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska (SEA, EIA i Natura 2000)

4. WARIANTY POLITYKI

Przyjęto dwutorowe podejście do generowania możliwych wariantów polityki, które mogą wyeliminować czynniki prowadzące do rozczłonkowania TEN-T i tym samym przyczynić się do osiągnięcia celów określonych powyżej. Po pierwsze, zidentyfikowano możliwe ogólne scenariusze polityki w każdym obszarze działania. Przewidziano pięć scenariuszy planowania (A): dotychczasowy scenariusz postępowania, odrzucenie wytycznych, wybór nowych projektów priorytetowych (lub „Essen 2”), sieć bazowa i gęsta sieć kompleksowa, oraz opracowano pięć scenariuszy „wdrożenia” (B): dotychczasowy scenariusz postępowania, odrzucenie wytycznych, podejście czysto regulacyjne, wzmocniona koordynacja, pełne operacyjne zarządzanie UE.

Następnie stworzono możliwe warianty polityki poprzez kombinację scenariuszy polityki na każdym poziomie działania. W wyniku tego otrzymano macierz 25 kombinacji scenariuszy planowania i wdrażania (AB), tj. 25 (teoretycznie) możliwych wariantów polityki. Ponieważ scenariusz planowania „odrzucenie wytycznych” był niezgodny ze wszystkimi scenariuszami wdrożenia, od razu odrzucono pięć wariantów uwzględniających ten scenariusz. Ten scenariusz planowania rozpatrywano następnie jako wariant polityki jako taki, bez wymiaru wdrażania.

Pozostałe 21 wariantów przedłożono do oceny wstępnej pod kątem skuteczności w rozwiązywaniu przyczyn rozczłonkowania TEN-T. Trzy kombinacje scenariuszy (A3B4, A4B4, A5B4) podtrzymano jako wykonalne warianty polityki, a czwarty wariant (A1B4) jako znajdujący się na granicy wykonalności. Ten ostatni wariant, oceniony wysoko pod względem pozytywnych skutków w odniesieniu do wszystkich przyczyn oprócz jednej, został jednak ostatecznie odrzucony. Ze względu na dalszą ograniczoną koordynację planowania nie rozwiązałby centralnego problemu fragmentacji sieci i, jako taki, nie stanowiłby realnej opcji polityki.

Wpływ na Warianty	Koordynację planowania	Normy i zasady w zakresie interoperacyjności	Współpracę państw członkowskich	Warunkowanie finansowania UE
A1B1 Dotychczasowy scenariusz postępowania / Kontynuowanie obecnych 30 PP i obecnego podejścia do kwestii wdrażania	[0]	[0]	[+]	[0]
A1B2 Kontynuowanie obecnych 30 PP bez dalszego wsparcia UE w zakresie wdrażania	[0]	[0/-]	[-]	[-]
A1B3 Kontynuowanie obecnych 30 PP przy czysto regulacyjnym podejściu do kwestii wdrażania	[0]	[0/+]	[+]	[0/+]

A1B4	[0]	[++]	[+++]	[+++]
Kontynuowanie obecnych 30 PP przy wzmocnionej koordynacji				
A1B5	[0]	[++]	[-]	[+]
Kontynuowanie obecnych 30 PP przy pełnym zarządzaniu operacyjnym UE				
A2	[-]	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy
Odrzucenie wytycznych				
A3B1	[+]	[0]	[+]	[0]
Wybór nowych PP przez państwa członkowskie (Essen 2) przy obecnym podejściu do kwestii wdrażania				
A3B2	[+]	[0/-]	[-]	[-]
Wybór nowych PP przez państwa członkowskie (Essen 2) bez dalszego wsparcia UE w zakresie wdrażania				
A3B3	[+]	[0/+]	[+]	[0/+]
Wybór nowych PP przez państwa członkowskie (Essen 2) przy jedynie regulacyjnym podejściu do kwestii wdrażania				
A3B4	[+]	[++]	[+++]	[++]
Wybór nowych PP przez państwa członkowskie (Essen 2) przy wzmocnionej współpracy				
A3B5	[+]	[++]	[-]	[+]
Wybór nowych PP przez państwa członkowskie (Essen 2) przy pełnym zarządzaniu operacyjnym UE				
A4B1	[++]	[0]	[+]	[0]
Sieć dwupoziomowa (bazowa i kompleksowa) przy obecnym podejściu do kwestii wdrażania				
A4B2	[++]	[0/-]	[-]	[-]
Sieć dwupoziomowa (bazowa i kompleksowa) bez wsparcia UE w zakresie wdrażania				
A4B3	[++]	[0/+]	[+]	[0/+]
Przy jedynie regulacyjnym podejściu do kwestii wdrażania				

A4B4 Sieć dwupoziomowa TEN-T (bazowa i kompleksowa) Wzmocniona współpraca	[++]	[++]	[+++]	[+++]
A4B5 Sieć dwupoziomowa (bazowa i kompleksowa) przy pełnym zarządzaniu operacyjnym UE	[++]	[++]	[-]	[+]
A5B1 Gęsta TEN-T przy obecnym podejściu do kwestii wdrażania	[+++]	[0]	[+]	[0]
A5B2 Gęsta TEN-T bez dalszego wsparcia UE w zakresie wdrażania	[+++]	[0/-]	[-]	[-]
A5B3 Gęsta TEN-T Czysto regulacyjne podejście do kwestii wdrażania	[+++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A5B4 Gęsta TEN-T przy wzmocnionej współpracy	[+++]	[++]	[+++]	[+++]
A5B5 Gęsta TEN-T przy pełnym zarządzaniu operacyjnym UE	[+++]	[++]	[-]	[+]

Opis: [-] negatywny; [0] brak; [+] mały; [++] średni; [+++] duży.

Jednocześnie oceniono spójność każdego scenariusza polityki z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Dwa scenariusze planowania – „A2/odrzuć wytyczne” i „A5/Gęsta sieć” – oraz dwa scenariusze wdrożenia – „B3/podejście czysto regulacyjne” oraz „B5/pełne zarządzanie operacyjne UE” – okazały się niezgodne z tymi zasadami. Dlatego wszystkie kombinacje uwzględniające jeden z tych scenariuszy uznano za niewłaściwe jako warianty polityki. W wyniku dalszych analiz odrzucono również wariant A5B4, chociaż zgodnie z kryteriami skuteczności byłby to najbardziej obiecujący wariant pod względem rozwiązania aktualnych przyczyn problemu i osiągnięcia celów polityki TEN-T.¹

Proces wstępnego przesiewania możliwych wariantów polityki zawęził wybór do dwóch wariantów, których samodzielna realizacja pozwala rozwiązać wszystkie określone powyżej przyczyny problemów:

¹ Pozostałe argumenty przeciwko jej zachowaniu to bardzo wysokie koszty, oznaczające ograniczoną skuteczność kosztową, oraz konieczność znacznego rozwinięcia infrastruktury, czego nie można zrealizować w terminie do 2030 r.

- wariant 1 (A3B4) stanowiący połączenie podejścia planistycznego opartego w dużej mierze na obecnej polityce, chociaż w pewnym stopniu zmienionej w świetle zdobytych doświadczeń, ze wzmocnionym podejściem koordynacyjnym do kwestii wdrażania oraz
- wariant 2 (A4B4) stanowiący połączenie mocniejszego podejścia do koordynacji planowania, poprzez identyfikację optymalnej konfiguracji strategicznego „jądra” TEN-T, z tym samym wzmocnionym podejściem koordynacyjnym do kwestii wdrażania.

Wykonano ocenę skutków obu tych wariantów w porównaniu ze scenariuszem bazowym, czyli utrzymaniem obecnego podejścia do polityki.

5. OCENA SKUTKÓW

Tabela poniżej zawiera synoptyczne przedstawienie różnych skutków rozważanych wariantów polityki pod względem pozostałych konsekwencji gospodarczych, społecznych i środowiskowych:

	Wariant 1	Wariant 2
Skutki gospodarcze		
Wpływ na sektor transportu		
- modalność i skuteczność systemu transportu	+	++
- zatłoczenie i czas podróży	+	++
- obciążenia administracyjne	+	++
Ogólne skutki gospodarcze		
- handel z państwami sąsiadującymi i państwami trzecimi	+	++
- wzrost gospodarczy	+	++
- innowacje	+	++
- konkurencyjność UE	+	++
Skutki społeczne		
Zatrudnienie i rynek pracy		
- miejsca pracy związane z inwestycjami w infrastrukturę	++	++
- wpływ na zatrudnienie w sektorze transportu	+	++
Zdrowie i bezpieczeństwo publiczne		
- bezpieczeństwo ruchu drogowego	+	++
Dostępność i spójność terytorialna	+	++
Skutki środowiskowe		

Emisje		
- Zmiana klimatu	=	+
- Zanieczyszczenie powietrza	++	++
- Hałas	=	+
Zużycie energii	+	+
Użytkowanie gruntów	-	-

Analiza wykazała, że:

- oba warianty 1 i 2 przyniosłyby większe pozytywne skutki *gospodarcze*, na poziomie zarówno makroekonomicznym, jak i europejskiego systemu transportu, w porównaniu ze scenariuszem podstawowym. Wariant 2 wydaje się lepszy ze względu na bardziej pozytywne skutki we wszystkich ocenianych aspektach.
- Pod względem skutków *społecznych* oba warianty 1 i 2 miałyby lepsze skutki, jeśli chodzi o tworzenie miejsc pracy, niż kontynuowanie obecnego podejścia. Oba warianty miałyby też prawdopodobnie pozytywny wpływ na bezpieczeństwo, chociaż w mniejszym stopniu z uwagi na efekt „odbicia” wynikający ze zwiększenia wielkości transportu na ulepszonej konfiguracji sieci w obu wariantach. Wariant 2 wydaje się lepszy ze względu na ogólnie bardziej pozytywne skutki.
- Pod względem aspektów *środowiskowych* efekt „odbicia” związany ze zwiększeniem efektywności transportu w wariantach 1 i 2 ograniczy pozytywne skutki zmniejszenia emisji i zużycia energii związane z redukcją zatłoczenia i zmianą transportu. W wariantach 1 i 2 wpływ na wykorzystywanie gruntów i bioróżnorodność będzie szczególnie negatywny, ponieważ wybór nowych projektów priorytetowych (PP) oznaczałby budowanie nowej infrastruktury, natomiast w wariantach 1 i 2 jest on ograniczony dzięki wysiłkom na rzecz optymalnego połączenia istniejącej infrastruktury. Także pod tym względem wariant 2 wydaje się lepszy ze względu na ogólnie bardziej pozytywne skutki.

Ocena skutków wariantów polityki jest związana z pewnym stopniem niepewności ze względu na wpływ czynników, które są trudne do przewidzenia i ilościowego określenia. Są to czynniki właściwe dla danego wariantu polityki, np. możliwe zmiany w konfiguracji sieci lub wpływ decyzji budżetowych na szczeblu Unii, państw członkowskich lub regionów, bądź czynniki zewnętrzne w stosunku do wybranej polityki infrastruktury transportu, na przykład synergia i kompromisy z innymi środkami polityki transportowej, długoterminowy rozwój technologiczny lub udogodnienia środowiskowe.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

Każda wybrana opcja przyniosłaby znaczącą poprawę w porównaniu z obecnym podejściem, zarówno pod względem skuteczności wdrażania poszczególnych celów polityki, jak i skutków

gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Wariant 2, ze względu na mocniejszą koordynację na szczeblu zarówno planowania, jak i wdrażania, przyniósłby ogólnie większe korzyści.

Pod względem skuteczności korzyści gospodarcze, społeczne i środowiskowe wariantu 2 są większe niż w przypadku wariantu 1, podczas gdy koszty wdrażania obu tych wariantów są podobne, co sprawia że wariant 2 ma lepszy stosunek kosztów do korzyści niż wariant 1.

Wariant 2 będzie też bardziej skuteczny pod względem ograniczania kompromisów w wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym niż dwa pozostałe podejścia do polityki.

7. MONITORING I OCENA

Komisja ocenia i dokonuje przeglądu postępów w realizacji polityki TEN-T za pomocą corocznych sprawozdań z postępów. Praktyka ta będzie towarzyszyć realizacji polityki TEN-T niezależnie od wyboru podejścia w przyszłości.

Ponadto Komisja, jej agencje (zwłaszcza Agencja Wykonawcza TEN-T) i koordynatorzy europejscy, których mandat i rola zostaną utrzymane we wszystkich wariantach, będą nadal monitorować zestaw wskaźników mierzących stopień osiągnięcia celów operacyjnych polityki określonych w niniejszym sprawozdaniu.