

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа“

COM(2011) 650 final — 2011/0294 (COD)

(2012/C 143/26)

Докладчик: г-н ВАСК

На 15 ноември 2011 г. Европейският парламент и на 30 ноември 2011 г. Съветът решиха, в съответствие с член 172 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа“

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

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 февруари 2012 г.

На 478-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 февруари 2012 г. (заседание от 22 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 133 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

Настоящото становище представлява част от пакет от пет становища, изготвени от ЕИСК във връзка с **Механизма за свързване на Европа (МСЕ)** и насоките за прилагането му, издадени от Европейската комисия през октомври 2011 г. Пакетът съдържа следните становища: **TEN/468** относно **„Механизъм за свързване на Европа“** (докладчик: г-н HENCKS), **TEN/469** относно **„Насоки за трансевропейска телекомуникационна мрежа“** (докладчик: г-н LONGO), **TEN/470** относно **„Указания за трансевропейска енергийна инфраструктура“** (докладчик: г-н BIERMANN), **TEN/471** относно **„Насоки за трансевропейската транспортна мрежа“** (докладчик: г-н ВАСК) и **TEN/472** относно **„Инициативата „Облигации за проекти“** (докладчик: г-н DUTTINE).

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства Съобщението относно пакета законодателни актове във връзка с растежа (наричано по-долу „Съобщението“) и „Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа“ (наричано по-долу „Предложението“). Предложеният в съобщението подход и посочените в предложението регулаторни мерки в областта на транспорта с цел неговото въвеждане, до голяма степен съответстват на заеманата от ЕИСК позиция в негови предходни становища.

1.2 По-специално ЕИСК изразява съгласие с това, че мулти-модалните и безпроблемно функциониращи трансгранични инфраструктурни мрежи, които включват и „последната миля“ и осигуряват добри връзки с трети страни, са от жизнено значение за успешното изпълнение на стратегията „Европа 2020“ и на целите, определени в Бялата книга от 2011 г. относно „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство“ (наричана по-долу „Бялата книга за транспортната политика от 2011 г.“). Освен това ЕИСК изразява одобрение за интегративния подход, прилаган към инфраструктурната политика в сектора на транспорта, енергетиката и цифровите технологии с цел постигането на взаимодействие и ефективност на ресурсите. Независимо от това ЕИСК отправя следните бележки.

1.3 ЕИСК изразява съжаление, че целта за постигане на взаимодействие с другите мрежи не изглежда да е сред планираните приоритети, посочени в член 10 от Предложението.

1.4 ЕИСК отбелязва, че е налице проблем във връзка със съгласуваността между много дългосрочните цели, заложили в Предложението, и по-практическите и непосредствени мерки, разположени във времевия хоризонт 2020-2030 г.

1.5 ЕИСК изразява съгласие с подхода на две нива, включващ изграждането на широкообхватна мрежа и основна мрежа. Въпреки това ЕИСК поставя въпроса дали коридорите на основната мрежа (наричани по-долу „Коридорите“) не трябва всъщност да се разглеждат като трето ниво, което да замени концепцията за приоритетните проекти в настоящите насоки. Това се диктува от факта, че Глава IV от Предложението съдържа конкретни критерии за дефинирането на Коридорите и за тяхното изграждане — нещо, което им придава специфичен облик, който ги отличава ясно от останалите елементи на основната мрежа. ЕИСК отбелязва, че се поражда проблем, свързан с предвидимостта и правната сигурност, поради факта, че Коридорите и предварително определените проекти в тях са изброени в предложението към „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за свързване на Европа“ (наричан по-долу „Механизъм за свързване на Европа“ или „МСЕ“), който е предвиден да се прилага единствено за периода 2014-2020 г., а в същото време, както Коридорите, така и проектите са дългосрочни и приоритетността им трябва да бъде осигурена и за периода след 2020 г.

1.6 По този повод ЕИСК изразява мнението, че гореспоменатият проблем на предвидимост и на правна сигурност може да бъде разрешен или като бъде изготвен списък на Коридорите на основната мрежа и на предварително определените проекти като приложение към Предложението, или като се посочи, че списъкът ще остане в сила, докато и Предложението е в сила, под условие на бъдещите му изменения.

1.7 ЕИСК изтъква, че организацията с координационни и управленски функции, предвидена по отношение на Коридорите на основната мрежа, играе важна роля за улесняване на изпълнението им. Независимо от това ЕИСК отбелязва, че е важно тази организация да бъде стройна, релевантна и икономична в разходите си, както и да има ясно поставена цел, за да може да осигури, при пълно зачитане на принципа на субсидиарност, оптималното функциониране на трансграничния планов интерфейс на всички необходими равнища и избягването на затрудненията, свързани с проходимостта на Коридорите. ЕИСК отправя призив за намирането на решения, чрез които да се избегне създаването на паралелни управленски организации и дублирането на функции в случаите на съвпадение на различни системи от Коридори, например Коридорите от основната мрежа и елементите на европейската железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз.

1.8 ЕИСК повдига въпроса дали не би следвало да се предвиди изричната възможност да се делегира координационна функция на цялата основна мрежа, в това число на проектите за морските магистрали, свързващи пристанищата, включени в основната мрежа, за да се способства за правилното и навременно изпълнение на основната мрежа, по-специално нейното трансгранично измерение. ЕИСК подчертава, че подобна функция би могла да представлява ресурс, който ще помага на плановите органи по-лесно да постигат баланс между националните приоритети на различни равнища и добавената стойност за ЕС, както и да открояват добавената стойност за ЕС.

1.9 Що се отнася до конфигурацията на Коридорите, ЕИСК отбелязва факта, че в Предложението се поставя ударение върху техния мултимодален и трансграничен характер. Конфигурацията на коридорите, описани в приложението към Предложението за МСЕ, е обвързана с коридорите за железопътен товарен превоз, описани в Регламент (ЕС) № 913/2010 относно европейска железопътна мрежа за конкурентоспособен товарен превоз. Тъй като основен приоритет на Предложението е постигането на ресурсоефективен мултимодален транспорт и възможността всеки Коридор да предлага поне три вида транспорт, следва да бъдат взети предвид и други видове транспорт.

1.10 ЕИСК е на мнение, че Коридорите следва да се дефинират въз основа на подхода за мултимодалност и ефективно използване на ресурсите, предвиден в член 48 и член 49 от Предложението, и че те трябва да обхващат най-важните трансгранични потоци, движещи се по отсечките за далечни разстояния на основната мрежа, като оптимизират използваните видове транспорт и тяхното съчетаване. Конфигурацията на Коридорите би следвало да се ръководи от анализите на разходите и ползите, като същевременно се търси ефективност и устойчивост (икономическа, екологична и социална) и се поставя акцент върху иновациите и комодалността. На тази основа, когато се дефинират Коридорите, би следвало да се отчитат нуждите на всички видове транспорт, включително и на възлите.

1.11 ЕИСК придава голямо значение на намерението да се заделят допълнителни ресурси, за да се задоволят посочените в

Предложението за МСЕ нужди на страните, участващи в процеса на сближаване, и е на мнение, че приоритетността на този въпрос би трябвало да бъде отразена и в Предложението, например чрез добавяне на цел в член 4 или допълнителен приоритет в член 10.

1.12 ЕИСК отбелязва, че според член 17, параграф 3 от Предложението за МСЕ, 80 до 85 % от наличните бюджетни ресурси следва да бъдат запазени за предварително определените проекти, главно тези, осъществявани в Коридорите на основната мрежа и изброени в приложението на Предложението за МСЕ. ЕИСК изразява съжаление, че не са посочени критериите, според които са избрани тези проекти. ЕИСК припомня мултимодалния характер на Коридорите, който е посочен и в разпоредбите относно плана за изпълнението им в член 53 от Предложението, където по всяка вероятност се прави и допускането, че между отделните видове транспорт следва да има разумно разпределение на инвестиционни проекти – вж. член 53, параграф 1, буква е).

1.13 Отчитайки значимостта на целта за устойчивост, посочена например в член 37, член 38 и член 39 от Предложението, ЕИСК задава въпроса дали концепцията за намиране на решение чрез т. нар. „Зелени коридори“, не би могла да се използва като етикет за качество във връзка с развитието на услуги за товарен превоз — вариант, разгледан в член 38.

2. Въведение

2.1 Действащите насоки за ТЕМ-Т са под формата на решение и датират от 1996 г. Целта им е да се подобри свързаността, а оттук и функционирането на единния пазар.

2.2 Въпреки това в посоката, в която са изменени, насоките от 1996 г. не създават съгласувана мрежа. Това се отнася по-специално за приоритетните проекти, насочени към такива места в мрежата, в които възникват проблеми, свързани с капацитета или с други аспекти на свързаността.

2.3 Прилагането на насоките е бавно и има значителни закъснения, по-специално във връзка с приоритетните проекти.

2.4 Освен това ЕИСК отбелязва и недостатъчна степен на прилагане в новите държави членки от Източна Европа.

2.5 Съобщението и Предложението („Пакетът“), които Комисията представя сега, са плод на дълга процедура на консултации. ЕИСК има участие в тази процедура и е изготвил становища относно Зелената книга от 2009 г. за политиката във връзка с ТЕМ-Т⁽¹⁾ и, по искане на предстоящото към тогавашния момент полско председателство, становище относно „Устойчиво развитие на транспортната политика на ЕС и планиране в областта на ТЕМ-Т“⁽²⁾. ЕИСК разглежда въпросите, свързани с ТЕМ-Т и в своето становище относно Бялата книга за транспортната политика от 2011 г.⁽³⁾

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК относно „ТЕМ-Т: Преглед на политиката“, ОВ С 318, 23.12.2009, стр. 101.

⁽²⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Устойчиво развитие на транспортната политика на ЕС и планиране в областта на ТЕМ-Т“, ОВ С 248, 25.8.2011, стр. 31.

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно „Бяла книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“, ОВ С 24, 28.1.2012, стр. 146.

2.6 С Пакета също така се цели да се създаде интегрирана инфраструктурна политика за транспорта, енергетиката и цифровите мрежи, за да може да се получи взаимодействие, да се подобри разпределението на ресурсите, да се премахнат точките, където възникват затруднения или проблеми с капацитета, и да се изградят липсващите връзки.

2.7 Изрична цел на Пакета е да допринесе за изпълнението на целите на стратегията „Европа 2020“, тоест постигането на устойчива и конкурентоспособна икономика на знанието, обслужвана от оптимални и ефективни от ресурсна гледна точка мрежи.

2.8 Средствата, избрани за изпълнението на тези цели, са отделни регламенти за всеки сектор, с насоки относно планирането, приоритета и изпълнението, и с обща финансова рамка — Регламентът за МСЕ за периода 2014—2020 г., към който има приложен списък на Коридорите и предварително определените проекти, избрани за финансиране през периода 2014—2020 г. Регламентът за МСЕ не попада в обхвата на настоящото становище.

2.9 В Предложението се набелязват редица цели за транспортния сектор. Най-важната от тях е въвеждането на съгласувана основна мрежа, която следва да осигури наличието на ресурсоефективен мултимодален транспорт в единния пазар и да гарантира неговите връзки от този момент нататък. Предложението е предназначено да коригира липсата на цялостност, с която се характеризират настоящите насоки за TEM-T, да подобри обществената видимост на мрежата и да улесни изпълнението ѝ.

2.10 Подобно на Бялата книга за транспортната политика от 2011 г., Пакетът си поставя целта да способства за безпроблемното функциониране на транспортните потоци в единния пазар, в това число на логистичните услуги, за да осигури устойчивост и растеж. Предложението се стреми да улесни трансграничната координация между държавите членки, като предостави рамка за по-добро разпределение на ресурсите и по-добро планиране.

2.11 По отношение на мрежите, Предложението предвижда мерки за изграждане на интелигентни транспортни системи (ИТС), подобряване на решенията, свързани с екологичния транспорт, и иновации.

2.12 Предложението разделя мрежата на две нива — широкообхватна мрежа и основна мрежа. Ресурсите и управлението от страна на ЕС са съсредоточени в основната мрежа, която ще се характеризира с висока европейска добавена стойност (запълване на липсващите трансгранични връзки, премахване на точките, където възникват затруднения, изграждане на мултимодални възли). Предвижда се основната мрежа да бъде изградена до края на 2030 г., а широкообхватната мрежа - до края на 2050 г.

2.13 В рамките на основната мрежа е избран определен брой мултимодални Коридори, за които е предвиден силен механизъм на управление и е заделена по-голямата част от бюджетните ресурси.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства Съобщението и Предложението и изразява съгласие, че наличието на функционираща инфраструктура е от основно значение за наличието на функциониращ вътрешен пазар.

3.2 По редица поводи ЕИСК е отправял призив за интегриран подход между различните видове трансевропейски мрежи. По тази причина ЕИСК изразява задоволство, че в момента се отправят предложения в тази посока.

3.3 ЕИСК отбелязва, че в Предложението се разглеждат възможностите за координация между различните видове мрежи само в много общ план. По-конкретни разпоредби се съдържат в Предложението за МСЕ.

3.4 ЕИСК изразява задоволство, че Предложението е съгласувано с целите относно транспортната политика, изложени в Бялата книга за транспорта от 2011 г. На предишен етап ЕИСК е отбелязвал, че е необходима по-добра съгласуваност между стратегическите мерки, предложени в Бялата книга за периода до 2050 г., и по-конкретните мерки, предвидени за изпълнение в рамките на 2020–2030 г. Подобни проблеми се наблюдават и в Съобщението и в Предложението.

3.5 ЕИСК допуска, че подходът на двете нива, използван в Съобщението и Предложението, е продиктуван от желанието да се създаде съгласувана транспортна мрежа за най-важните потоци от стоки и пътници, което е една полезна цел и се основава на необходимостта от определяне на приоритети за изразходването на оскъдните финансови ресурси.

3.6 ЕИСК поставя въпроса дали Основните коридори, чиято рамка е очертана в Предложението, но които са описани в приложението към Предложението за МСЕ, всъщност не съставляват трето ниво — това на предварително определените приоритетни проекти за бюджетния период, обхващаш 2014–2020 г. ЕИСК насочва вниманието към риска от проблеми с предвидимостта и правната сигурност по отношение на онези Коридори и проекти, които няма да са напълно завършени, когато изтече срокът на действие на Предложението за МСЕ през 2020 г.

3.7 По тази причина ЕИСК поставя въпроса дали списъкът на Коридори и предварително определени проекти не би следвало да се включи в приложение към Предложението. ЕИСК изразява мнението, че като такива, Коридорите са повече свързани с Предложението, в което са отнасящите се за тях разпоредби, отколкото с Регламента за МСЕ.

3.8 ЕИСК също така отбелязва наличието на проблем, свързан със съгласуваността, що се отнася до взаимодействието между основната мрежа и Коридорите, за които Предложението предвижда силен и полезен механизъм за координация и управление. ЕИСК определено приема мярката за налагане на много строги приоритети за използването на ресурсите, но един добре съставен механизъм за координация и управление може да бъде полезен и за цялата основна мрежа, чийто срок за изпълнение всъщност не е толкова далеч, от гледна точка на инфраструктурното планиране. ЕИСК по-специално подчертава ползата от този механизъм за намиране на баланс между националното планиране и добавената стойност за ЕС и за включване на аспекта на добавената стойност за ЕС в националното планиране. Необходимостта от силен механизъм за координация и управление е особено осезаема за проекти, които са с трансграничен характер, каквито са морските магистрали.

3.9 ЕИСК смята, че Коридорите трябва да бъдат действително мултимодални. Това понякога може да означава сравнително големи Коридори, които обхващат, както сушата или фиксирани връзки, така и морски връзки, например под формата на морски магистрали. Трябва да се даде достатъчно място и на пътния транспорт, тъй като е важно мрежата да се основава и на реалностите, продиктувани от днешните потребности. Всъщност транспортът на стоки се очаква да нарасне с 34 % между 2005 г. и 2020 г., а пътният транспорт днес поема около 75 % от транспортния обем. ЕИСК счита за важно този мултимодален характер да намери отражение и в избора на проекти, обхващащи всички видове транспорт.

3.10 ЕИСК изразява съгласие с направената в Съобщението оценка, че вероятно настоящият момент е подходящ за предложения във връзка с инфраструктурата, тъй като инвестициите в инфраструктура привличат все по-голям интерес вследствие на настоящата финансова криза. Независимо от това ЕИСК отбелязва, че оценката на финансовите възможности трябва да бъде по-дългосрочна в документ, чиято времева насоченост за 2030 г. и 2050 г.

3.11 ЕИСК отбелязва амбициозните планове за периода 2014-2020 г., изложени в приложението към Предложението за МСЕ. Въпреки че отчита положителния ефект на механизма за координация и управление, предвиден в Предложението, както и на мониторинга, предвиден в Предложението за МСЕ, върху изпълнението на Коридорите на основната мрежа, ЕИСК насочва вниманието към трудността да се предвиди продължителността на националните планови процедури, тъй като решенията по планирането често биват обжалвани и процедурите нерядко се проточват.

3.12 В своето становище относно Бялата книга за транспортната политика от 2011 г., ЕИСК подчертава значимостта на взаимната обвързаност между транспорта на далечни разстояния и градския товарен транспорт. По тази причина ЕИСК изразява одобрение за подхода на Предложението по този въпрос.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК подчертава, че при изпълнението на насоките е важно да се вземат предвид и местните условия, що се отнася до техническите критерии, в степен, която не застрашава сигурността или безопасността. Трябва да има възможност този въпрос да намери адекватно решение от гледна точка на ефективността на ресурсите.

4.2 В известна степен ролята на концепцията за морските магистрали не е ясна по отношение на създадените чрез морска магистрала връзки между пристанища в различни

Коридори или между пристанища с различен статут, като например между пристанище от основната мрежа и пристанище от широкообхватната мрежа, или между две пристанища от основната мрежа, които принадлежат към различни Коридори - вж. например член 25, параграф 2, буква в) от Предложението. ЕИСК изразява съжаление относно тази липса на яснота, която може да породи практически проблеми, когато се изготвят проектите за морски магистрали.

4.3 В действителност разпоредбите в член 38 от Предложението се отнасят за концепцията за „Зелен коридор“, въведена от Комисията в нейния План за действие в областта на превоза на товари от 2007 г. ЕИСК изразява съжаление, че тази водеща концепция не се използва в Предложението като етикет за качество.

4.4 ЕИСК изразява съгласие с изискванията, на които трябва да отговаря пътно-транспортната инфраструктура на основната мрежа (член 45 от Предложението). Помощната инфраструктура, каквато са зоните за почивка на всеки 50 км от магистралите и адекватните и безопасни зони за паркиране за шофьорите на търговския пътен транспорт, е от изключително голямо значение, тъй като съоръженията, даващи възможност за пълноценна почивка, имат решаваща роля, както за подобряването на работните условия на шофьорите, така и за безопасността на пътищата. Те представляват принос за борба с организираната престъпност.

4.5 Би следвало да се наблегне повече върху изискването за наличие на алтернативни чисти горива, тъй като то е важно условие за обвързване на насоките за ТЕМ-Т с подготвяната от Европейската комисия „Стратегия за алтернативни транспортни горива“ (в това число електричество, биогорива, синтетични горива, метан и втечен нефтен газ), за да се създадат условия в основната мрежа в рамките на целия ЕС да се движат чисти и енергийно ефективни превозни средства. В този контекст ЕИСК счита, че създаването на подходяща инфраструктура за зареждане с алтернативни горива е необходимо, за да се увеличи значително степента на използване на чисти превозни средства в пазара на ЕС.

Брюксел, 22 февруари 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON