

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k pozměněnému návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě, o změně nařízení (EU) 2021/1153 a nařízení (EU) č. 913/2010 a o zrušení nařízení (EU) č. 1315/2013

(COM(2022) 384 final/2 – 2021/0420 (COD))

(2023/C 75/28)

Hlavní zpravodaj: **Stefan BACK**

Žádost o vypracování stanoviska	Evropský parlament, 3. 10. 2022 Rada Evropské unie, 6. 10. 2022
Právní základ	články 172 a 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost
Přijato na plenárním zasedání	27. 10. 2022
Plenární zasedání č.	573
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	155/0/0

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV poukazuje na skutečnost, že ve svém stanovisku k revizi nařízení o TEN-T a nařízení o koridorech pro železniční nákladní dopravu ⁽¹⁾ (dále jako „návrh TEN-T“ ⁽²⁾) přivítal větší zaměření na propojení se sousedními státy včetně partnerských zemí a zemí přístupujících.

1.2 Návrh TEN-T byl zveřejněn v prosinci 2021, v únoru 2022 pak došlo k ruskému útoku na Ukrajinu. EHSV souhlasí se závěrem revidovaného návrhu, že tato událost způsobila strukturální změnu geopolitického prostředí, odhalila zranitelnost EU vůči nepředvídaným krizovým událostem za jejími hranicemi a vypíchla skutečnost, že vnitřní trh EU a jeho dopravní síť nelze při utváření politiky EU nahlížet izolovaně.

1.3 Za této situace se pozornost právem zaměřila na naléhavou nutnost pomoci Ukrajině mimo jiné zlepšením dopravního spojení s EU, aby bylo možné zachovat a zlepšovat mobilitu a nákladní dopravu mezi Ukrajinou a EU. Akutní potřebou je zejména podpora přepravy obilovin z Ukrajiny kvůli nemožnosti využít černomořské přístavy, které Rusko blokuje.

1.4 Také EHSV je přesvědčen, že rychlé vytvoření alternativních logistických tras s využitím všech druhů dopravy mezi EU a Ukrajinou je životně důležité pro ukrajinskou ekonomiku a hospodářské oživení této země i stabilizaci světových trhů s potravinami a potravinové zabezpečení.

1.5 EHSV podporuje rovněž akční plán popsáný ve sdělení o trasách solidarity, jehož podstatou je modernizace přeshraničních spojení (silnice–silnice, železnice–silnice a železnice–železnice) mezi EU a Ukrajinou včetně dalších hraničních přechodů a posouzení rozšíření hlavních koridorů sítě TEN-T na Ukrajině.

1.6 EHSV dále s uspokojením bere na vědomí, že akční plán počítá také s výzvami v rámci nástroje CEF k předkládání návrhů, které umožní zaměřit podporu zejména na projekty, jejichž cílem je zlepšení interoperability a propojitelnosti unijní dopravní sítě s Ukrajinou.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 290, 29.7.2022, s. 120.

⁽²⁾ COM(2021) 812 final.

1.7 EHSV proto plně podporuje rozšíření TEN-T na Ukrajinu a Moldavsko prostřednictvím orientačních map uvedených v příloze IV pozměněného návrhu. Tento návrh přichází v pravou chvíli a mohl by časem přinést přidanou hodnotu, zejména díky lepším příležitostem k vybudování hladkých a plynulých dopravních toků mezi Ukrajinou a EU.

1.8 EHSV plně podporuje důrazné politické poselství spočívající v zařazení spojení s Ukrajinou mezi hlavní priority sítě TEN-T, tj. evropské dopravní koridory. S těmi se pojí robustní systém provádění, který společně tvoří koordinátoři, pracovní plány, různé pracovní skupiny a dle návrhů TEN-T také povinnost zajistit právní sílu pracovních plánů formou prováděcího aktu.

1.9 EHSV nicméně vyjadřuje politování nad skutečností, že ani obecná ustanovení o spolupráci se třetími zeměmi, ani ustanovení o provádění nástroje evropských dopravních koridorů a horizontálních priorit podle všeho neposkytují právní základ, který by umožnil rozšířit na třetí země uplatnění priorit v oblasti koridorů nebo jejich prováděcího systému včetně koordinátorů, správy, pracovního plánu evropského koordinátora nebo prováděcího aktu.

1.10 EHSV proto požaduje robustní a důvěryhodný prováděcí systém pro ta spojení, která se budou považovat za součást evropských dopravních koridorů, například posílením a zvýšením počtu pracovních skupin pro spolupráci se třetími zeměmi.

1.11 Vzhledem k aktuální politické situaci se rovněž jeví jako vhodné zrušit orientační spojení TEN-T s Ruskem a Běloruskem a je to i v souladu se sankcemi, které byly uvaleny.

1.12 EHSV s překvapením zjišťuje, že pozměněný návrh zahrnuje výslovný závazek zvážit obnovení spojení v Bělorusku a spojení mezi Běloruskem a členskými státy EU, pokud tato země nastoupí cestu demokracie, kdežto k Rusku zde žádný obdobný závazek zařazen není. Podle názoru EHSV není vhodné podobné závazky do budoucna přijímat.

1.13 EHSV bere na vědomí, že zrušení spojení členských států s Ruskem činí některým členským státům potíže, neboť některá z těchto spojení zůstávají důležitou součástí jejich vnitrostátního propojení. EHSV doporučuje věnovat náležitou pozornost možnému vnitroustátnímu významu těchto spojení.

1.14 EHSV souhlasí, že je pochopitelně rovněž nutno řešit otázku odlišných rozchodů kolejí v EU a na Ukrajině, přestože případné změny mohou vyžadovat určitý čas a není pravděpodobné, že by pomohly řešit okamžité a naléhavé problémy, co se týče účinnosti.

1.15 EHSV navrhuje omezit požadavek přechodu na standardní rozchod EU 1 435 mm na evropské dopravní koridory, což by zajistilo systematický a koordinovaný přechod vzhledem k tomu, že povinnost členských států připravit plány přechodu platí právě pouze pro tyto koridory.

1.16 EHSV varuje, že navrhovaná povinnost budovat veškerou novou železniční infrastrukturu hlavní nebo globální sítě TEN-T se standardním rozchodem EU 1 435 mm by v členských státech s jinými rozchody mohla způsobit mimořádné komplikace z hlediska vnitrostátní kompatibility.

2. Obecné připomínky – souvislosti

2.1 Spojení s Ukrajinou a Moldavskem a zrušení/snížení kategorie spojení v Rusku a Bělorusku a s těmito zeměmi

2.1.1 K návrhu TEN-T zveřejněnému Komisí v prosinci 2021 byly 27. července 2022 navrženy změny⁽³⁾ (dále jen „pozměněný návrh“) z důvodu ruské války proti Ukrajině a jejích dopadů na dodavatelské řetězce, jež zdůraznily význam spojení TEN-T se sousedními partnerskými zeměmi.

⁽³⁾ CM(2022) 384 final.

2.1.2 V článku 9 prosincového návrhu Komise (návrh TEN-T) je zakotvena spolupráce se třetími zeměmi na propojení sítě TEN-T s jejich infrastrukturou s cílem posílit udržitelný hospodářský růst a konkurenceschopnost. Mezi hlavní body patří rozšíření politiky TEN-T do třetích zemí, postupy pro hraniční kontrolu a ostrahu hranic s cílem zaručit plynulé dopravní toky, doplnění příslušných infrastrukturních spojení, interoperabilitu, usnadnění vodní dopravy a rozvoj systémů IKT. Příložené mapy vyznačují stav hlavní a globální sítě dle kritérií nařízení o TEN-T (*).

2.1.3 Pro evropské dopravní koridory jsou stanovena zvláštní kritéria, která se liší od kritérií pro hlavní a globální síť. Koridory jsou strategicky nejvýznamnějšími součástmi sítě TEN-T (článek 7 návrhu TEN-T), mají specifické obecné priority odlišné od obecných priorit hlavní a globální sítě (články 12 a 13) a vlastní prováděcí pravidla (kapitola V, články 50–54).

2.1.4 Sdělení Komise o trasách solidarity mezi EU a Ukrajinou⁽⁵⁾ uvádí několik výzev v oblasti infrastruktury, které budou EU a její sousední země muset vyřešit, aby tak podpořily ukrajinskou ekonomiku a obnovu země i dodávky a propojení mezi trhy v EU, na Ukrajině a ve světě. Navrhuje se zde posoudit rozšíření evropských dopravních koridorů na Ukrajinu a do Moldavska v zájmu ochrany dovozu i vývozu včetně vývozu plodin z Ukrajiny. V květnu 2022 byla podepsána dohoda na vysoké úrovni k orientačním mapám TEN-T na Ukrajině.

2.1.5 14. července 2022 přijala Komise nařízení v přenesené pravomoci s orientačními mapami sítě TEN-T na Ukrajině a v Moldavsku s cílem rozšířit normy TEN-T na sousední země a umožnit tak plynulá spojení. Tyto mapy jsou nyní součástí pozměněného návrhu, který rovněž zahrnuje mapy s rozšířením několika koridorů TEN-T na Ukrajinu a do Moldavska.

2.1.6 Pozměněný návrh rovněž odstraňuje orientační spojení TEN-T v Rusku a Bělorusku.

2.1.7 Pro spojení mezi sítí členských států a orientačními spojeními TEN-T v Rusku a Bělorusku byla též snížena kategorie a nyní jsou součástí globální sítě.

2.2 Rozchod kolejí

2.2.1 Sdělení o trasách solidarity s Ukrajinou hovoří též o slabínách plynoucích z rozchodu kolejí 1 520 mm na Ukrajině, který se liší od rozchodu 1 435 mm používaného v EU. Tento rozdíl působí potíže vzhledem k aktuální nedostatečné kapacitě pro překládku.

2.2.2 Cílem pozměněného návrhu je harmonizovat rozchod kolejí na hlavní a globální síti v EU tak, aby výsledkem byl společný rozchod 1 435 mm. Novou železniční infrastrukturu je třeba budovat s tímto rozchodem a členské státy, které mají železniční síť nebo její část s jiným rozchodem kolejí, než je evropský standardní jmenovitý rozchod koleje 1 435 mm, vypracují nejpozději do dvou let ode dne vstupu nařízení v platnost plán přechodu stávajících železničních tratí nacházejících se na evropských dopravních koridorech na rozchod 1 435 mm. Tyto plány budou koordinovány se sousedními členskými státy, kterých se přechod týká.

2.2.3 V plánech přechodu budou určeny železniční tratě, kterých se přechod nebude týkat, a plán musí obsahovat analýzu nákladů a přínosů, která odůvodňuje toto rozhodnutí, a posouzení dopadu na interoperabilitu.

2.2.4 Priority pro plánování infrastruktury a investic související s plánem přechodu jsou zahrnuty do prvního pracovního plánu evropského koordinátora pro evropský dopravní koridor, jehož součástí jsou železniční tratě pro nákladní dopravu s rozchodem koleje odlišným od evropského standardního rozchodu.

2.2.5 Povinnost harmonizovat rozchod se nevztahuje na Irsko (články 15 a 16 návrhu TEN-T).

3. Obecné připomínky

3.1 EHSV poukazuje na skutečnost, že ve svém stanovisku k návrhu TEN-T přivítal větší zaměření na propojení se sousedními státy včetně partnerských zemí a zemí přistupujících.

(*) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU (Úř. věst. L 348, 20.12.2013, s. 1).

(5) COM(2022) 217 final.

3.2 Návrh TEN-T byl zveřejněn v prosinci 2021, v únoru 2022 pak došlo k ruskému útoku na Ukrajinu. EHSV souhlasí se závěrem revidovaného návrhu, že tato událost způsobila strukturální změnu geopolitického prostředí, odhalila zranitelnost EU vůči nepředvídaným krizovým událostem za jejími hranicemi a vypíchlá skutečnost, že vnitřní trh EU a jeho dopravní síť nelze při utváření politiky EU nahlížet izolovaně.

3.3 Za této situace se pozornost právem zaměřila na naléhavou nutnost pomoci Ukrajině mimo jiné zlepšením dopravního spojení s EU, aby bylo možné zachovat a zlepšovat mobilitu a nákladní dopravu mezi Ukrajinou a EU. Akutní potřebou je zejména podpora přepravy obilovin z Ukrajiny kvůli nemožnosti využít černomořské přístavy, které Rusko blokuje.

3.4 Požadavek na přijetí opatření k zajištění dostatečné mobility a dopravních toků mezi EU a Ukrajinou byl poprvé vysloven ve výše uvedeném sdělení o trasách solidarity mezi EU a Ukrajinou a následovalo několik opatření včetně podpory rozvoje odpovídající infrastruktury vedoucí přes Ukrajinu a orientačních prodloužení spojení TEN-T do této země v souladu s ustanoveními návrhu TEN-T o spolupráci se třetími zeměmi.

3.5 Také EHSV je přesvědčen, že rychlé vytvoření alternativních logistických tras s využitím všech druhů dopravy mezi EU a Ukrajinou je životně důležité pro ukrajinskou ekonomiku a hospodářské oživení této země i stabilizaci světových trhů s potravinami a potravinové zabezpečení.

3.6 EHSV rovněž bere na vědomí, že je naléhavě zapotřebí navýšit kapacitu příslušných terminálů a hraničních přechodů, například v místech s dvojným rozchodem, jak zdůrazňuje sdělení o trasách solidarity.

3.7 EHSV podporuje rovněž akční plán popsáný ve sdělení o trasách solidarity, jehož podstatou je modernizace přeshraničních spojení (silnice–silnice, železnice–silnice a železnice–železnice) mezi EU a Ukrajinou včetně dalších hraničních přechodů a posouzení rozšíření hlavních koridorů sítě TEN-T na Ukrajině, s cílem posílit propojení budováním železničních tratí se standardním unijním rozchodem kolejí na Ukrajinu a do Moldavska a zlepšit propojení a splavnost koridoru Rýn – Dunaj a zajistit tak efektivnější provoz.

3.8 EHSV dále s uspokojením bere na vědomí, že akční plán počítá také s výzvami v rámci nástroje CEF k předkládání návrhů, které umožní zaměřit podporu zejména na projekty, jejichž cílem je zlepšení interoperability a propojitelnosti unijní dopravní sítě s Ukrajinou.

3.9 EHSV proto plně podporuje rozšíření TEN-T na Ukrajinu a Moldavsko prostřednictvím orientačních map uvedených v příloze IV pozměněného návrhu. Tento návrh přichází v pravou chvíli a mohl by časem přinést přidanou hodnotu, zejména díky lepším příležitostem k vybudování hladkých a plynulých dopravních toků mezi Ukrajinou a EU.

3.10 EHSV bere na vědomí, že orientační mapy infrastruktury TEN-T na Ukrajině v příloze IV pozměněného návrhu klasifikují spojení, terminály, přístavy a letiště jako součást hlavní nebo globální sítě v souladu s čl. 9 odst. 2 návrhu TEN-T.

3.11 Orientační spojení na Ukrajině se stávají součástí evropských dopravních koridorů, a to prodloužením Severomořsko-baltského koridoru, skandinávsko-středomořského koridoru, koridoru Baltské moře – Jaderské moře, koridoru Rýn – Dunaj a koridoru Baltské moře – Černé moře na Ukrajinu dle map zařazených v příloze III pozměněného návrhu.

3.12 EHSV plně podporuje důrazné politické poselství spočívající v zařazení spojení s Ukrajinou mezi hlavní priority sítě TEN-T, tj. evropské dopravní koridory. S těmi se pojí robustní systém provádění, který společně tvoří koordinátoři, pracovní plány, různé pracovní skupiny a dle návrhů TEN-T také povinnost zajistit právní sílu pracovních plánů formou prováděcího aktu.

3.13 EHSV nicméně vyjadřuje politování nad skutečností, že ani obecná ustanovení o spolupráci se třetími zeměmi, ani ustanovení o provádění nástroje evropských dopravních koridorů a horizontálních priorit podle všeho neposkytují právní základ, který by umožnil rozšířit na třetí země uplatnění priorit v oblasti koridorů nebo jejich prováděcího systému včetně koordinátorů, správy, pracovního plánu evropského koordinátora nebo prováděcího aktu. Pracovní skupiny pro spolupráci se třetími zeměmi jsou upraveny pouze v čl. 52 odst. 3 písm. f) o správě koridorů, tím však patrně není dotčena oblast působnosti ustanovení o transevropských koridorech.

3.14 EHSV proto požaduje robustní a důvěryhodný prováděcí systém pro ta spojení, která se budou považovat za prodloužení evropských dopravních koridorů, například posílením a zvýšením počtu pracovních skupin pro spolupráci se třetími zeměmi.

3.15 Vzhledem k aktuální politické situaci se rovněž jeví jako vhodné zrušit orientační spojení TEN-T s Ruskem a Běloruskem a je to i v souladu se sankcemi, které byly uvaleny.

3.16 EHSV nicméně s překvapením zjišťuje, že pozměněný návrh zahrnuje výslovný závazek zvážit obnovení spojení v Bělorusku a spojení mezi Běloruskem a členskými státy EU, pokud tato země nastoupí cestu demokracie v souladu s plánem EU v tomto smyslu, kdežto k Rusku zde žádný obdobný příslib uveden není. I kdyby EU neměla specifický plán týkající se demokracie v Rusku, tyto rozdílné přístupy je obtížné pochopit. EHSV proto doporučuje podobné závazky do budoucna nepřijímat.

3.17 EHSV bere na vědomí, že zrušení spojení členských států s Ruskem činí některým členským státům potíže. Například finský ministr dopravy kritizoval obecnou povahu těchto opatření, neboť některá z těchto spojení zůstávají důležitá pro propojení v tomto členském státě. EHSV doporučuje věnovat náležitou pozornost možnému vnitrouninímu významu těchto spojení.

3.18 EHSV souhlasí, že je pochopitelně rovněž nutno řešit otázku odlišných rozchodů kolejí v EU a na Ukrajině, přestože případné změny mohou vyžadovat určitý čas a není pravděpodobné, že by pomohly řešit okamžité a naléhavé problémy, co se týče účinnosti.

3.19 EHSV bere na vědomí, že požadavek přechodu na rozchod kolejí 1 435 mm byl rozšířen a možnost zachovat jiné rozchody byla omezena, a to navrženými změnami článků 15 a 16 a novým článkem 16a. Vzhledem k tomu, že provádění přechodu na rozchod 1 435 mm se zaměřuje na evropské dopravní koridory – jelikož plány přechodu, které mají všechny členské státy vypracovat, se omezují na tyto koridory – se obecná povinnost výstavby všech nových tratí s rozchodem 1 435 mm zdá být v rozporu s hlavním smyslem článku 16a, tj. zajistit soudržnost a plynulou železniční dopravu na transevropských koridorech.

3.20 EHSV proto navrhuje omezit povinnost přechodu na společný rozchod kolejí na evropské dopravní koridory, aby tento přechod byl soudržný a koordinovaný.

3.21 EHSV s překvapením bere na vědomí obecnou povinnost zakotvenou v navrženém čl. 16a odst. 1, aby každá nová železniční infrastruktura měla evropský standardní jmenovitý rozchod koleje 1 435 mm, která patrně nezohledňuje nastavení okolní sítě, neboť tato povinnost by způsobila mimořádné komplikace a překážky v členských státech s odlišnými rozchody.

3.22 Stojí za zmínku, že omezení možnosti odchylných řešení pro odlišné rozchody vzbudilo obavy například ve Finsku, které v této věci vyjádřilo pochybnosti ohledně dostatečné proporcionality předloženého návrhu.

V Bruselu dne 27. října 2022.

Předsedkyně
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Christa SCHWENG