

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind orientările Uniunii pentru dezvoltarea rețelei transeuropene de transport

COM(2011) 650 final – 2011/0294 (COD)

(2012/C 143/26)

Raportor: **dl Stefan BACK**

La 15 noiembrie 2011 și la 30 noiembrie 2011, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul, în conformitate cu articolele 172 și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind orientările Uniunii pentru dezvoltarea rețelei transeuropene de transport

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

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 3 februarie 2012.

În cea de-a 478-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 februarie 2012 (ședința din 22 februarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 133 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 6 abțineri.

Prezentul aviz face parte din pachetul de 5 avize elaborate de CESE privind **mecanismul „Conectarea Europei” (MCE)** și orientările referitoare la acesta, adoptate de Comisia Europeană în octombrie 2011. Acest pachet cuprinde avizele: **TEN/468** privind MCE (raportor: dl HENCKS), **TEN/469** privind orientările pentru rețelele de **telecomunicații** transeuropene (raportor: dl LONGO), **TEN/470** privind orientările pentru infrastructuri **energetice** transeuropene (raportor: dl BIERMANN), **TEN/471** privind orientările Uniunii pentru dezvoltarea rețelei transeuropene de **transport** (raportor: dl BACK) și **TEN/472** privind inițiativa de emiteră de **obligațiuni** pentru finanțarea de proiecte de infrastructură (raportor: dl DUTTINE).

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) salută Comunicarea „Un pachet pentru creștere destinat infrastructurilor europene integrate” (denumită în cele ce urmează „comunicarea”) și propunerea de regulament privind orientările Uniunii pentru dezvoltarea rețelei transeuropene de transport (denumită în continuare „propunerea”). Abordarea propusă în comunicare și măsurile de reglementare prezentate în propunere în vederea punerii în aplicare a acesteia în domeniul transporturilor sunt în mare măsură în concordanță cu ceea ce CESE a susținut într-o serie de avize anterioare.

1.2 În acest context, CESE este de acord cu ideea că rețelele de infrastructură transfrontaliere multimodale și neîntrerupte care ar include „ultimul kilometru” și ar avea bune legături cu țările terțe sunt vitale pentru realizarea cu succes a Strategiei Europa 2020 și a obiectivelor definite în Cartea albă din 2011 pe tema „Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor” (denumită în continuare „Cartea albă privind politica în domeniul transporturilor din 2011”). CESE apreciază totodată abordarea integrată cu privire la politica în materie de infrastructură în sectoarele transporturilor, energiei și în cel digital, menită să genereze sinergii și o utilizare eficientă a resurselor. Cu toate acestea, CESE dorește să facă următoarele observații:

1.3 CESE își exprimă regretul în legătură cu faptul că obiectivul de a obține sinergii cu alte rețele nu se numără printre prioritățile în materie de planificare prevăzute în propunere la articolul 10.

1.4 CESE remarcă o problemă de coerență între obiectivele pe termen foarte lung stabilite în propunere și măsurile mai practice și imediate cu orizont de timp 2020-2030.

1.5 CESE este de acord cu abordarea pe două niveluri, constând dintr-o rețea globală și o rețea centrală. CESE se întreabă însă dacă nu cumva coridoarele rețelei centrale (denumite în cele ce urmează „coridoare”) ar trebui în realitate considerate a fi un al treilea nivel, care înlocuiește proiectele prioritare din orientările actuale. Acest lucru se datorează faptului că capitolul IV al propunerii conține criterii specifice pentru definirea coridoarelor și dezvoltarea acestora, ceea ce le conferă un caracter special, care le deosebește în mod clar de restul rețelei centrale. CESE observă că apare o problemă de predictibilitate și de securitate juridică prin înscrierea coridoarelor și a proiectelor predefinite din cadrul acestora în anexa la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea mecanismului „Conectarea Europei” (denumit în continuare „propunerea privind MCE”), care ar trebui să se aplice exclusiv pentru perioada 2014-2020, în timp ce atât realizarea coridoarelor, cât și a proiectelor, reprezintă un obiectiv pe termen lung, fiind necesară menținerea caracterului prioritar al acestora și după 2020.

1.6 În consecință, CESE este de părere că problema legată de predictibilitate și de securitatea juridică menționată mai sus ar putea fi soluționată fie prin anexarea la propunere a listei coridoarelor rețelei centrale și a proiectelor predefinite, fie prin introducerea unei dispoziții care să precizeze că lista va rămâne în vigoare pe toată durata de valabilitate a propunerii, sub rezerva unor modificări viitoare.

1.7 CESE subliniază rolul important pe care îl va deține organizația prevăzută pentru coordonarea și guvernarea coridoarelor rețelei centrale în facilitarea realizării lor. Cu toate acestea, CESE evidențiază importanța ca această organizație să rămână de dimensiuni cât mai reduse, cât mai la obiect și cât mai eficientă din punctul de vedere al costurilor, concentrându-și activitatea pe obiectivul clar de a asigura funcționarea optimă a interfețelor de planificare transfrontaliere la toate nivelurile și de a preîntâmpina blocajele din coridoare, cu respectarea în același timp a principiului subsidiarității. CESE solicită soluții care să evite existența unor organizații de guvernare paralele și suprapunerea funcțiilor în cazul în care diferite sisteme de coridoare coincid, cum este cazul unor coridoare ale rețelei centrale și al unor elemente ale rețelei feroviare europene pentru un transport de marfă competitiv.

1.8 CESE se întreabă dacă nu ar trebui să existe dispoziții exprese care să permită dotarea întregii rețele centrale, inclusiv a proiectelor de autostrăzi maritime dintre porturile rețelei centrale, cu o funcție de coordonare, în vederea facilitării realizării corespunzătoare și la timp a rețelei centrale, în special a dimensiunii transfrontaliere a acesteia. CESE subliniază că această funcție ar putea constitui o resursă care ar putea ajuta autoritățile responsabile cu planificarea să găsească un echilibru între prioritățile naționale de la diferite niveluri și valoarea adăugată europeană și, de asemenea, să scoată în evidență această valoare adăugată.

1.9 În ceea ce privește configurația coridoarelor, CESE remarcă faptul că propunerea pune un accent deosebit pe caracterul multimodal și transfrontalier al acestora. Configurația coridoarelor, astfel cum sunt prezentate acestea în anexa la propunerea privind MCE, este bazată pe coridoarele feroviare de transport de marfă definite în Regulamentul (UE) 913/2010 privind rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv. Având în vedere faptul că o prioritate generală a propunerii o constituie asigurarea unui transport multimodal eficient din punctul de vedere al resurselor și că fiecare coridor ar trebui să includă cel puțin trei moduri de transport, ar trebui luate în considerare și alte moduri de transport.

1.10 CESE consideră că coridoarele ar trebui definite pe baza abordării multimodale și bazate pe utilizarea eficientă a resurselor, prevăzută la articolele 48-49 din propunere, și că acestea ar trebui să acopere cele mai importante fluxuri transfrontaliere pe distanțe lungi din rețeaua centrală, optimizând utilizarea fiecărui mod de transport și cooperarea dintre acestea. Realizarea coridoarelor ar trebui să aibă la bază analize costuri-beneficii și ar trebui să urmărească eficiența și durabilitatea (economică, ecologică și socială), cu accent pe inovare și pe co-modalitate. La definirea coridoarelor ar trebui examinate nevoile tuturor modurilor de transport, inclusiv cele ale nodurilor, plecând de la această bază.

1.11 CESE consideră extrem de importantă intenția de a alocă resurse suplimentare pentru a răspunde nevoilor țărilor

care beneficiază de finanțări prin Fondul de coeziune exprimate în propunerea privind MCE și este de părere că prioritatea pe care o traduce aceasta ar trebui reflectată la rândul ei în propunere, de exemplu adăugând un obiectiv în articolul 4 sau o prioritate suplimentară în articolul 10.

1.12 CESE remarcă faptul că, potrivit articolului 17 alineatul (3) din propunerea privind MCE, între 80 și 85 % din resursele bugetare existente urmează a fi rezervate unor proiecte predefinite, în principal din cadrul coridoarelor rețelei centrale, care sunt prevăzute în anexa la propunerea privind MCE. CESE regretă că nu există nicio informație cu privire la criteriile utilizate pentru selectarea acestor proiecte. CESE reamintește caracterul multimodal al coridoarelor, prevăzut și în dispozițiile privind planul de dezvoltare al coridoarelor de la articolul 53 al propunerii, ceea ce pare de asemenea să sugereze că ar trebui să existe o distribuție rezonabilă a proiectelor de investiții între diferitele moduri de transport – a se vedea articolul 53 alineatul (1) litera (f) din propunere.

1.13 Având în vedere importanța obiectivului referitor la durabilitate, așa cum reiese, de exemplu, din articolele 37-39 din propunere, CESE se întreabă dacă noțiunea de „soluții pentru coridoare verzi” nu ar putea fi folosită ca o marcă de calitate pentru opțiunea legată de dezvoltarea serviciilor de transport de marfă, menționată la articolul 38.

2. Introducere

2.1 Orientările TEN-T în prezent în vigoare îmbracă forma unei decizii și datează din 1996. Obiectivul acestora este de a îmbunătăți conectivitatea și, astfel, funcționarea pieței unice.

2.2 Orientările din 1996, cu modificările ulterioare, nu creează însă o rețea coerentă. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește proiectele prioritare, care urmăresc să abordeze anumite puncte din rețea în care apar probleme de capacitate sau de altă natură.

2.3 Punerea în aplicare a orientărilor a fost anevoioasă și se înregistrează întâzieri importante, în special legate de proiectele prioritare.

2.4 De asemenea, CESE a remarcat o punere în aplicare insuficientă în noile state membre din Europa de Est.

2.5 Comunicarea și propunerea (pachetul) prezentate în prezent de Comisie sunt rezultatul unei îndelungi proceduri de consultare. CESE a fost implicat în această procedură și a adoptat avizul privind Cartea verde privind politica TEN-T din 2009⁽¹⁾ și, la solicitarea Președinției poloneze care urma să intre în funcție la momentul respectiv, un aviz privind „dezvoltarea durabilă a politicii UE în domeniul transporturilor și planificarea TEN-T”⁽²⁾. Totodată, CESE a abordat chestiuni legate de TEN-T în avizul său privind Cartea albă privind politica în domeniul transporturilor din 2011⁽³⁾.

⁽¹⁾ Avizul CESE privind Cartea verde TEN-T: Reexaminarea politicii în domeniu: către o rețea transeuropeană de transport mai bine integrată în slujba politicii comune în domeniul transporturilor, JO C 318 din 23.12.2009, p. 101.

⁽²⁾ Avizul CESE privind dezvoltarea durabilă a politicii UE în domeniul transporturilor și planificarea TEN-T, JO C 248 din 25.08.2011, p. 31.

⁽³⁾ Avizul CESE privind Cartea albă „Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punct de vedere al resurselor”, JO C 24 din 28.01.2012, p. 146.

2.6 Pachetul urmărește crearea unei politici integrate în materie de infrastructură în domeniul transporturilor, al energiei și al rețelelor digitale, care să permită sinergiile, o mai bună alocare a resurselor, precum și eliminarea blocajelor, a problemelor de capacitate și a legăturilor lipsă.

2.7 Pachetul își propune în mod explicit să contribuie la realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020, adică realizarea unei economii bazate pe cunoaștere, durabilă și competitivă, deservită de rețele optime și eficiente din punctul de vedere al resurselor.

2.8 Mijloacele selectate pentru punerea în aplicare a acestor obiective constau în adoptarea unor regulamente separate pentru fiecare sector, însoțite de orientări în materie de planificare, priorități și punere în aplicare și de un cadru financiar comun, Regulamentul privind MCE pentru perioada 2014-2020, la care se adaugă o anexă conținând o listă de coridoare și proiecte prestabilite selectate pentru finanțare în perioada 2014-2020. Regulamentul MCE nu face obiectul prezentului aviz.

2.9 Propunerea stabilește o serie de obiective pentru sectorul transporturilor. Cel mai important este crearea unei rețele centrale coerente, care să permită un transport multimodal și eficient din punctul de vedere al resurselor în cadrul pieței unice și să asigure conexiunile acesteia cu exteriorul. Propunerea urmărește înlocuirea actualelor orientări TEN-T, care au un caracter disparat, îmbunătățirea vizibilității rețelei și facilitarea punerii în practică a acesteia.

2.10 Asemenea Cărții albe privind politica în domeniul transporturilor din 2011, pachetul actual de măsuri își propune să faciliteze crearea unor fluxuri de transport neîntrerupte în cadrul pieței unice, inclusiv servicii logistice, și să asigure durabilitatea și creșterea economică. Propunerea intenționează să faciliteze coordonarea transfrontalieră dintre statele membre, oferind un cadru pentru o mai bună alocare a resurselor și o mai bună planificare.

2.11 Propunerea include în rețea măsuri de dezvoltare a sistemelor de transport inteligente, de îmbunătățire a soluțiilor de transport ecologice și de dezvoltare a inovării.

2.12 Propunerea împarte rețeaua în două niveluri, rețeaua globală și rețeaua centrală. Resursele și guvernarea UE sunt concentrate pe rețeaua centrală, care ar trebui să fie caracterizată printr-o importanță valoare adăugată europeană (legăturile transfrontaliere lipsă, blocajele, nodurile multimodale). Rețeaua centrală urmează a fi realizată până la sfârșitul anului 2030, iar rețeaua globală până la sfârșitul anului 2050.

2.13 În cadrul rețelei centrale sunt selectate mai multe coridoare multimodale, care beneficiază de un mecanism de guvernare puternic și de cea mai mare parte a resurselor bugetare.

3. Observații generale

3.1 CESE salută comunicarea și propunerea și este de acord cu faptul că o infrastructură funcțională este esențială pentru funcționarea pieței interne.

3.2 CESE a solicitat în mai multe rânduri o abordare integrată între diferitele tipuri de rețele transeuropene. De aceea, CESE apreciază faptul că se fac în prezent propuneri în această direcție.

3.3 CESE remarcă faptul că propunerea se limitează la a trata posibilitățile de coordonare dintre diferitele tipuri de rețele în

termeni foarte generali, dispoziții mai concrete în acest sens putând fi găsite în propunerea privind MCE.

3.4 CESE apreciază faptul că propunerea este coerentă cu obiectivele politicii în domeniul transporturilor stabilite în Cartea albă privind transporturile din 2011. CESE a atras atenția asupra faptului că este necesară o mai mare coerență între măsurile strategice propuse de Cartea albă în perspectiva anului 2050 și măsurile mai concrete cu orizont de timp 2020-2030. Probleme similare există și în ceea ce privește comunicarea și propunerea.

3.5 CESE presupune că abordarea pe două niveluri adoptată în comunicare și în propunere este motivată de dorința de a crea o rețea de transporturi coerentă pentru cele mai importante fluxuri de bunuri și de pasageri, ceea ce reprezintă un obiectiv util, și că se bazează totodată pe nevoia de a stabili priorități pentru utilizarea resurselor financiare limitate.

3.6 CESE se întreabă dacă coridoarele centrale, al căror cadru este prezentat în propunere, dar care sunt descrise în anexa la propunerea privind MCE, nu constituie în realitate un al treilea nivel pentru proiectele prioritare predefinite pentru perioada bugetară 2014-2020. CESE atrage atenția asupra problemei legate de predictibilitatea și securitatea juridică care ar putea apărea referitor la coridoarele și proiectele care nu vor fi pe deplin realizate la expirarea perioadei de valabilitate a propunerii privind MCE, în 2020.

3.7 În consecință, CESE se întreabă dacă lista coridoarelor și a proiectelor prestabilite nu ar trebui să figureze în anexa la propunere. CESE este de părere că, în sine, coridoarele au o legătură mai mare cu propunerea de față, care le reglementează, decât cu propunerea de regulament privind MCE.

3.8 CESE remarcă de asemenea faptul că există o problemă de coerență în ceea ce privește interacțiunea dintre rețeaua centrală și coridoarele pentru care propunerea prevede un mecanism de coordonare și de guvernare puternic și util. Deși CESE înțelege, fără îndoială, motivul stabilirii unor priorități foarte stricte când este vorba de utilizarea resurselor, un mecanism de coordonare și de guvernare bine dezvoltat ar putea fi util pentru întreaga rețea, al cărei termen-limită de realizare nu este până la urmă atât de îndepărtat, sub aspectul planificării infrastructurii. CESE subliniază îndeosebi utilitatea acestui mecanism pentru realizarea unui echilibru între planificarea la nivel național și valoarea adăugată a UE și pentru includerea aspectului valorii adăugate a UE în planificarea națională. Necesitatea unei coordonări ferme și a unui mecanism de guvernare este extrem de pertinentă pentru proiectele care, prin definiție, au un caracter transfrontalier, cum ar fi autostrăzile maritime.

3.9 CESE consideră că coridoarele ar trebui să fie cu adevărat multimodale. Aceasta ar putea însemna uneori coridoare de dimensiuni destul de mari, care ar include atât legături terestre sau fixe, cât și legături maritime, de exemplu sub forma autostrăzilor maritime. Ar trebui să se acorde atenția cuvenită transporturilor rutiere, deoarece este important ca rețeaua să se bazeze pe cererea actuală reală. De altfel, pentru perioada 2005-2020, se preconizează o rată de creștere a transportului de bunuri de 34 %, transportul rutier acoperind în prezent 75 % din volumul de transport. CESE consideră important ca acest caracter multimodal să se reflecte și în selecția proiectelor, care ar trebui să acopere toate modurile de transport.

3.10 CESE este de acord cu aprecierea din cadrul comunicării, potrivit căreia ar putea fi momentul oportun pentru elaborarea unor propuneri referitoare la infrastructură, întrucât investițiile în infrastructură se bucură de un interes sporit, ca urmare a crizei financiare actuale. Cu toate acestea, CESE observă că evaluarea posibilităților de finanțare trebuie să se facă pe termen mai lung, având în vedere că este vorba de un document cu orizont de timp între anii 2030 și 2050.

3.11 CESE ia notă de planificarea ambițioasă pentru perioada 2014-2020 prevăzută în anexa la propunerea privind MCE. Deși apreciază efectele pozitive asupra punerii în aplicare pe care le au mecanismul de coordonare și de guvernare pentru coridoarele rețelei centrale prevăzute în propunere și monitorizarea prevăzută în propunerea privind MCE, CESE atrage atenția asupra dificultății de a anticipa durata procedurilor naționale de planificare, întrucât deciziile în materie de planificare fac adesea obiectul contestațiilor, iar procedurile îndelungate sunt mai degrabă standardul.

3.12 În avizul său privind Cartea albă privind politica în domeniul transporturilor din 2011, CESE a subliniat importanța interfeței dintre transportul pe distanțe lungi și distribuția în zonele urbane. De aceea, Comitetul este de acord cu modul de abordare al acestui subiect în textul propunerii.

4. Observații specifice

4.1 CESE subliniază că este important ca, în ceea ce privește criteriile tehnice, la punerea în aplicare a orientărilor să se țină seama de condițiile locale, atâta timp cât securitatea și siguranța nu sunt periclitate. Ar trebui să existe posibilitatea de a soluționa în mod corespunzător această problemă, având în vedere că este o chestiune ce ține de utilizarea eficientă a resurselor.

4.2 Rolul conceptului de autostrăzi maritime nu este în totalitate clar în ceea ce privește legăturile realizate prin intermediul

autostrăzilor maritime între porturi situate în coridoare diferite sau între porturi cu statut diferit, de exemplu între un port aparținând rețelei centrale și un port al rețelei globale sau între două porturi ale rețelei centrale aparținând unor coridoare diferite – a se vedea, de exemplu, articolul 25 alineatul (2) litera (c) din propunere. CESE regretă această lipsă de claritate, care ar putea cauza probleme practice în momentul în care vor fi integrate proiectele de autostrăzi ale mării.

4.3 Dispozițiile articolului 38 al propunerii se referă în realitate la conceptul de coridor verde, astfel cum a fost definit în Planul de acțiune al Comisiei privind transportul de marfă din anul 2007. CESE regretă că această noțiune emblematică nu este utilizată în propunere ca o marcă de calitate.

4.4 CESE este de acord cu cerințele care trebuie satisfăcute de infrastructura de transport rutier a rețelei centrale (articolul 45 al propunerii). Infrastructura auxiliară precum zonele de odihnă situate la intervale de 50 km pe autostrăzi și zonele de parcare corespunzătoare și sigure pentru șoferii care desfășoară în mod profesionist activitatea de transport rutier este de o importanță vitală: aceste facilități care permit o odihnă corespunzătoare sunt vitale atât pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă ale șoferilor, cât și pentru siguranța rutieră. Ele reprezintă, de asemenea, o contribuție la combaterea criminalității organizate.

4.5 Ar trebui consolidată cerința referitoare la combustibilii alternativi ecologici, deoarece va fi esențial ca orientările TEN-T să fie coordonate cu strategia în materie de combustibili de transport alternativi (care cuprinde electricitatea, biocombustibilii, combustibilii sintetici, metanul, GPL), pe care Comisia Europeană se pregătește să o lanseze pentru a permite circulația pe rețeaua centrală, în întreaga Europă, a autovehiculelor ecologice și eficiente din punctul de vedere al consumului de energie. În acest context, CESE consideră că este necesară dezvoltarea unei astfel de infrastructuri de alimentare adecvate pentru combustibilii alternativi, pentru a accelera într-o măsură substanțială intrarea pe piața UE a autovehiculelor ecologice.

Bruxelles, 22 februarie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON