

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi TEN-T: pregled politike – Naproti bolj povezanemu vseevropskemu prometnemu omrežju v službi skupne prometne politike

(COM(2009) 44 konč.)

(2009/C 318/20)

Poročevalec: **g. SIMONS**

Komisija je 4. februarja 2009 sklenila, da v skladu s členom 262(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*„Zelena knjiga – TEN-T: pregled politike – Naproti bolj povezanemu vseevropskemu prometnemu omrežju v službi skupne prometne politike“*

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 8. septembra 2009. Poročevalec je bil g. Simons.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 456. plenarnem zasedanju 30. septembra in 1. oktobra 2009 (seja z dne 30. septembra 2009) s 167 glasovi za, 1 glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor se strinja s Komisijo, da je zaradi širitve Evropske unije na veliko število članic po letu 1996 potrebna temeljita revizija smernic na področju TEN-T. Zato in zaradi spremenjenih političnih prednostnih nalog – zlasti večje pozornosti, namenjene vprašanjem okolja in podnebja – postaja preusmeritev omrežja prometne infrastrukture EU nujna.

1.2 Odbor se glede problematike večanja emisij CO<sub>2</sub> ter infrastrukturnih in organizacijskih vrzeli pri prevozu blaga strinja z zamislijo Komisije, da je treba iskati somodalne rešitve za to vrsto prevoza, da bi ustvarili sinergije v korist uporabnikov.

1.3 Odbor želi, da bi pri vzpostavitvi novega omrežja TEN-T izrecno upoštevali sosedsko politiko ter povezave z vzhodom in jugom Evropske unije. V tem okviru bi se morale Komisija in države članice osredotočiti predvsem na celotno omrežje in ne na posamezne infrastrukture v izgradnji. To bi okrepilo solidarnost med državami članicami.

1.4 Komisija predlaga tri možne oblike prihodnjega omrežja TEN-T. Tako kot Svet tudi Odbor daje prednost strukturi na dveh ravneh s celovitim omrežjem in osrednjim omrežjem, sestavljenim iz geografsko določenega prednostnega omrežja

in konceptualnega stebra za podpiranje povezovanja različnih vidikov prometne politike in prometne infrastrukture. Odbor meni, da bi ta izbira omogočila učinkovitejšo rabo finančnih sredstev EU kot doslej. Ustanoviti bi bilo treba skupino za usklajevanje, ki bi spremljala dodeljevanje sredstev.

1.5 Odbor opozarja Komisijo na dejstvo, da bi bilo treba za vzpostavitev prednostnega omrežja in delovanje medobratvalnih sistemov upravljanja prometa oblikovati bolj zavezujoč okvir izvajanja, ki bi predvidel zlasti ustrezne kazenske ukrepe.

1.6 V okviru prihodnjega načrtovanja omrežja TEN-T Odbor odobrava pristop, ki ga je Komisija predstavila v zeleni knjigi, pri katerem gre za načelo, da se vsaka vrsta prevoza uporablja glede na njene primerjalne prednosti v okviru učinkovitih somodalnih prometnih verig in ima tako pomembno vlogo pri uresničevanju ciljev Unije glede podnebja. Cilj mora ostati prehod na okolju najbolj prijazne vrste prevoza.

### 2. Uvod

2.1 Komisija je 4. februarja 2009 objavila *zeleno knjigo TEN-T: pregled politike – Naproti bolj povezanemu vseevropskemu prometnemu omrežju v službi skupne prometne politike*, ki predstavlja revizijo politike Komisije na področju vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T).

2.2 S to revizijo namerava Komisija povezati kar največje možno število zainteresiranih strani, da bi izkoristila razpoložljiva znanja, pridobljene izkušnje in različna stališča. S tem namenom je začela tudi javno posvetovanje, ki se je zaključilo 30. aprila 2009.

2.3 Komisija namerava analizirati rezultate javnega posvetovanja in jih uporabiti za dejavnosti, povezane z razvijanjem nove politike na področju TEN-T. Preostanek leta 2009 naj bi bil namenjen obravnavi različnih odzivov na zeleno knjigo ter izvedbi potrebnih študij. Komisija namerava v začetku leta 2010 predstaviti metodologijo te politike, nato pa ob koncu leta 2010 oblikovati zakonodajne predloge za revizijo smernic na področju TEN-T in morebiti uredbo TEN-T.

2.4 V Pogodbi o ES (členi 154–156) je politika TEN-T opredeljena kot prispevek k uresničevanju ciljev notranjega trga na področju rasti in delovnih mest ter k razvoju socialne, ekonomske in geografske kohezije, kar naj bi koristilo vsem državljanom in gospodarskim subjektom.

2.5 Hkrati je treba doseči trajnostni razvoj, tako da se zahtevam glede varstva okolja nameni osrednje mesto v politiki. Politika TEN-T mora biti usmerjena tako, da bo znatno prispevala k uresnitvi podnebnih ciljev EU „20-20-20“.

2.6 Politika Unije na področju vseevropskih omrežij se je oblikovala v letih 1990–1995 in je bila uradno uvedena leta 1996 z odločbo Evropskega parlamenta in Sveta. Odtlej je bilo 400 milijard evrov vloženi v različne infrastrukturne projekte na področju prometa v skupnem interesu. Kljub temu pa lahko ugotovimo velike zamude pri dokončanju številnih projektov. Predvsem v prvem obdobju politike TEN (1996–2003) so države članice od celotnega števila prednostnih projektov dokončale večinoma cestne projekte. V očitnih primerih je tako treba čim prej zagotoviti boljšo opremljenost infrastrukture za okolju bolj prijazne vrste prevoza.

2.7 Približno 30 % od vloženi 400 milijard evrov izhaja iz virov EU, kot so proračun TEN-T, kohezijski sklad, EBOR in EIB. Po ocenah bo treba v projekte vložiti še 500 milijard evrov. Predvideno je, da se 80 % vseh sredstev, namenjenih prednostnim projektom TEN-T, dodeli sektorju železniškega prometa.

2.8 Izkušnje so pokazale, da evropski državljanji težko opazijo rezultate politike TEN-T ali njeno dodano vrednost. Komisija želi to popraviti s pomočjo pristopa, ki ga je opredelila v tej zeleni knjigi, in uvršča cilje, povezane s podnebnimi spremembami, v središče prihodnje politike na področju TEN-T.

2.9 Komisija meni, da je temeljita revizija politike TEN-T nujna. Treba bi bilo postaviti zdrave temelje, da bi učinkovito prispevali k doseganju ciljev Unije glede podnebja z uvedbo procesa, ki bi povezal gospodarske in okoljske cilje in ki bi bil jasno usmerjen v potrebo po učinkovitem prevozu potnikov in blaga. Ta proces bi stavil na somodalnost in se opiral na inovativne tehnike.

2.10 Zaradi obsežnega področja uporabe revizije, ki zajema tako politično kot socialno-ekonomsko, okoljsko, institucionalno, geografsko in tehnično razsežnost, se je Komisija odločila za objavo zelene knjige, v kateri je predstavila svoja stališča in zainteresiranim stranem ponudila možnost, da v posvetovanju aktivno sodelujejo pri razmisleku in podajo predloge v zvezi z novo politiko TEN-T.

2.11 Evropski parlament je v resoluciji z dne 22. aprila 2009 v zvezi z zeleno knjigo o prihodnji politiki TEN-T pripomnil, da podpira precej nejasen pojem konceptualnega stebra TEN-T, čeprav se mu zdijo koristni tudi konkretni projekti, ter menil, da bi morale biti okolju prijazne vrste prevoza bolj zastopane na seznamu prednostnih projektov.

2.12 Svet EU je na zasedanju 11. in 12. junija 2009 ugotovil, da bi morali biti vsi tekoči prednostni projekti TEN-T sestavni del skladnega prednostnega omrežja, ki bi združevalo že obstoječo infrastrukturo in infrastrukturo v izgradnji ter projekte v skupnem interesu. Ti projekti bi morali biti večmodalni, intermodalna vozlišča in povezave pa bi morale biti deležne vse pozornosti.

2.13 Svet tudi meni, da bi morala politika TEN-T znatno prispevati k uresnitvi ciljev na področju varstva okolja in podnebnih sprememb. Povezovanje in optimalno sodelovanje vseh vrst prevoza, tako na ravni fizične infrastrukture kot na ravni inteligentnih prevoznih sistemov, bi morala zagotoviti učinkovitost storitev somodalnega prevoza ter ustvariti trdno osnovo za zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> in drugih emisij v prometnem sektorju.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor meni, da je Komisija, po tem ko se je seznanila z dejstvom, da izvajanje odločbe o ustanovitvi vseevropskega omrežja infrastrukture v interesu Skupnosti, ki sta jo leta 1996 sprejela Evropski parlament in Svet, ne poteka v skladu z načrti – kar je Komisija ugotovila tudi v sporočilu z naslovom *Vseevropska omrežja: Za celostni pristop*, COM(2007) 135 konč. – sprejela ustrezne ukrepe, s katerimi si prizadeva za pripravo podlage za temeljito revizijo politike TEN-T s pomočjo javnega posvetovanja v okviru priprave zelene knjige.

3.2 Odbor meni, da je temeljita revizija smernic na področju TEN-T potrebna tudi zato, ker se je Evropski uniji po letu 1996 pridružilo veliko novih članic. Zaradi takšnega razvoja je nujna preusmeritev omrežja prometne infrastrukture Skupnosti.

3.3 Politična ocena smernic na področju TEN-T, ki jo je izvedla Komisija, poudarja, da je širitev EU zavrla v začetku opredeljeno načrtovanje omrežja, katerega cilj je bil med seboj povezati velike dele nacionalnih omrežij različnih vrst prevoza ter jih nato povezati na nacionalnih mejah.

3.4 Za izvajanje novega TEN-T so potrebna ogromna vlaganja, zato Odbor meni, da je treba upoštevati kar največje število ustreznih elementov in dejavnikov, da bi bile odločitve pravilne in razumne. Odbor predlaga, naj bo izhodišče to, da finančna sredstva odražajo namere, ne pa obratno.

3.5 Temelji prihodnje politike TEN-T so določeni v Pogodbi o ES. Členi 154 do 156 vsebujejo elemente, ki jih je treba upoštevati. V preteklosti trajnostni razvoj in s tem povezani podnebni cilji niso bili deležni zadostne pozornosti in Odbor se strinja s Komisijo, da je to ključni element prometne politike na splošno, torej tudi politike TEN-T. Odbor je sicer že opozoril na ta vidik v mnenju z dne 13. marca 2008 (TEN/298 – CESE 488/2008), v katerem je prav tako poudaril potrebo po sprejetju celovitega pristopa.

3.6 Zaradi izvajanja določb pogodbe so bile sprejete t. i. smernice Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja. Te določajo pogoje za izbor projektov, ki so v interesu Skupnosti in ki lahko dobijo podporo držav članic. Končni cilj smernic je ustvariti večmodalno omrežje, ki bi na inovativen način omogočalo varen in učinkovit promet.

3.7 Odbor podpira zamisel Komisije o iskanju somodalnih rešitev za tovorni promet zaradi spopadanja s težavami večanja emisij CO<sub>2</sub> ter zaradi infrastrukturnih in organizacijskih vrzeli. Tako kot Komisija tudi Odbor ocenjuje, da je razvoj pomorskih avtocest ključnega pomena za prihodnji razvoj omrežja TEN-T.

3.8 Komisija meni, da bi morala revidirana politika TEN-T temeljiti na dosedanjih rezultatih ter zagotoviti kontinuiteto prej dogovorjenega pristopa. Odbor se sprašuje, ali je ob tem možna temeljita revizija politike. Po mnenju Odbora bi namreč morala ocena seznama trenutno prednostnih projektov (seznam je v Prilogi 3 smernic TEN) temeljiti na objektivnih merilih in pripe-

ljati do revizije vsebine te priloge, kar bi logično lahko pomenilo tudi, da bi nekateri projekti izginili.

3.9 Odbor se strinja s Komisijo, da mora biti pri pripravi nove politike TEN-T upoštevan dvojni cilj, ki bo povezoval gospodarstvo in okolje, v katerem živimo. Po mnenju Odbora bi celosten pristop omogočil sinergije, posebej pri projektih, ki so povezani s širitvijo Unije. Zato je treba pri izbiri omrežja prepoznati tudi vplive na okolje in predvsem posledice za podnebje. Tako bi bilo treba v okviru prizadevanj za spodbujanje trajnostnega in učinkovitega prevoznega sistema, ki bi temeljil na somodalnosti, poiskati ravnovesje med ekonomskimi interesi ter skrbjo za okolje.

3.10 Kot primer bi Odbor navedel povezovanje letalskega in železniškega prometa na razdaljah do 500 km, ki ga spodbujajo tržne sile. Povezave prog za visoke hitrosti imajo tu zelo pomembno vlogo pri prevozu potnikov, zanimive možnosti pa se ponujajo tudi na področju tovornega prometa s povezavo letališč z evropskim železniškim omrežjem.

3.11 Odbor meni, da bi se morala nova politika TEN-T osredotočiti zlasti na omrežje, tako na njegove fizične kot nefizične vidike, večji poudarek bi moral biti na razsežnosti sosedske politike, zlasti na prometni infrastrukturi, ki povezuje zahod in vzhod ter sever in jug EU (t. i. *Via Baltica* in os Helsinki–Atene). Po mnenju Odbora bi sosedski pristop spodbudil solidarnost med narodi Unije.

3.12 Komisija predlaga, da bi za vse izbrane projekte v skupnem interesu pripravili usklajeno analizo stroškov in koristi, ki bi temeljila na več merilih, da bi jim določili evropsko dodano vrednost. To bi omogočalo upoštevanje vseh dejavnikov: tako tistih, ki se jih lahko v finančnem smislu izrazi v številkah, kot tistih, ki se jih ne more. Subvencije Skupnosti bi tako lahko pravično in objektivno dodelili zgolj projektom, ki EU dejansko prinašajo dodano vrednost. Odbor meni, da je treba uporabljati vse metode, ki omogočajo učinkovitejšo in konkretnjšo uporabo sredstev Skupnosti.

3.13 Takšna uskladitev metod dela bi bila posebej koristna pri obravnavi čezmejnih infrastrukturnih ozkih grl, kjer pogosto prihaja do težav pri porazdeljevanju stroškov. Uskladitev bi lahko pripeljala do racionalizacije programa TEN-T ter omogočila večje osredotočenje na kombinacijo ekonomske in okoljske razsežnosti.

3.14 Komisija v zeleni knjigi poziva k opredelitvi za eno od naslednjih razvojnih možnosti za omrežje TEN-T:

- ohranitev sedanje strukture na dveh ravneh s celovitim omrežjem in (nepovezanimi) prednostnimi projekti;
- omejitev TEN-T na eno samo raven (prednostni projekti, morda povezani v prednostno omrežje);
- struktura na dveh ravneh s celovitim omrežjem in osrednjim omrežjem, sestavljenim iz geografsko določenega prednostnega omrežja in konceptualnega stebra za podpiranje povezovanja različnih vidikov prometne politike in prometne infrastrukture.

3.15 Odbor se zavzema za tretjo možnost. Meni namreč, da bi morala biti finančna sredstva Evropske unije uporabljena učinkoviteje kot doslej in da pomeni osredotočenje sredstev v eno centralno omrežje ugodnejše možnosti za doseg tega cilja. Celovito omrežje, pri katerem je bilo izvajanje dela zakonodaje Skupnosti na področju prometa vrsto let povezano s področjem dela sedanjega omrežja TEN-T, zaradi te povezave ne more biti preprosto potisnjeno ob stran in mora še naprej obstajati. S tem povezani projekti torej ne bi mogli biti več upravičeni do subvencij iz proračuna TEN-T, lahko pa bi se financirali iz regionalnih skladov in iz kohezijskega sklada.

3.16 Da bi bolje in učinkoviteje uporabljali finančne vire EU, bi po mnenju Odbora dodeljevanje sredstev morala spremljati skupina za usklajevanje.

3.17 Geografsko opredeljeno prednostno omrežje bi morale po mnenju Odbora sestavljati resnično večmodalne osi, ki bi največja ekonomska in demografska središča povezovala med seboj in z glavnimi prometnimi vozlišči, kot so pomorska pristanišča, letališča in pristanišča notranje plovbe. To omrežje bi moralo izpolnjevati zahteve glede varstva okolja ter spodbujanja socialnega in trajnostnega razvoja.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Komisija ocenjuje, da trajnostni razvoj in zlasti ambiciozni podnebni cilji, ki si jih je decembra 2008 zastavila EU, zahtevajo revizijo pristopa do vseevropskih omrežij. Odbor se sicer strinja s Komisijo, da je že skrb za podnebje zadosten razlog za takšno revizijo, vendar poudarja, da je ta nujna tudi zaradi nedokončanih načrtovanih projektov in širitve Unije.

4.2 Odbor se strinja z argumenti Komisije glede tega, da bi bilo treba za vse projekte v skupnem interesu pripraviti analizo stroškov in koristi, vendar bi morala Komisija ponuditi tudi možnost uporabe drugih metod z istimi učinki. Kljub temu pa poudarja potrebo po prepoznavanju in oceni zunanjih učinkov na bolj poenoten način.

4.3 Odbor se strinja s stališčem Komisije, da bi v okviru revizije TEN-T omrežje velikih medsebojno povezanih infrastrukturnih projektov moralo dopolnjevati konceptualno omrežje te vrste projektov. Poleg tega poudarja, da bi morala Komisija velik del svojih prizadevanj za usklajevanje usmeriti v uresničitev tovrstnih projektov.

4.4 Odbor poudarja, da so sistematična vlaganja v evropske raziskave in tehnološki razvoj ustvarila nove možnosti za uresničitev ciljev evropske prometne politike z drugimi sredstvi kot zgolj z vlaganji v fizično infrastrukturo.

4.5 Komisija je predlagala različne politične možnosti in namere v raznih sporočilih, kot sta bila Akcijski načrt za logistiko ali Akcijski načrt o inteligentnem prometnem sistemu. Pri uporabi teh novih tehnologij pa se je v vsakem primeru treba izogibati negativnim učinkom na delovne pogoje in varnost podatkov.

4.6 Omeniti velja tudi pobudo *Zeleni avtomobili*, ki je del načrta ponovnega gospodarskega zagona Evrope in ki opredeljuje možnosti za izboljšanje učinkovitosti evropskega prometnega sistema z uporabo čistih pogonskih tehnologij ter z inteligentno logistiko. Prav tako je treba omeniti evropski akcijski načrt NAIADES, katerega cilj je, v širšem smislu, spodbujanje notranje plovbe.

4.7 Koncept „zelenih koridorjev“ je na kratko opisan v Akcijskem načrtu za logistiko, navedenem v točki 4.5. Dobro bi bilo, če bi ta koncept pojasnili, saj po mnenju Odbora zeleni koridorji pomenijo tudi to, da so na razpolago alternativne vrste prevoza med različnimi vozlišči, da bi izbire lahko bile rentabilne.

4.8 Izvajanje TEN-T je do danes veljalo za obveznost držav članic. Čeprav je izgradnja infrastruktur v pristojnosti držav, EESO vztraja, da Komisija za oblikovanje „prednostnega omrežja“ pripravi bolj zavezujoč okvir, ki bo predvidel zlasti kaznovalne ukrepe. Takšen okvir bi lahko bil oblikovan tudi v primerih medobratovalnih sistemov upravljanja prometa.

4.9 Odbor meni, da bi morale imeti pomorske avtoceste ključno vlogo pri razmišljanjih o prednostnem omrežju. S tem bi dali tudi večji poudarek razširjenemu logističnemu omrežju, v katerem bi pomorska pristanišča EU dobila ustrezen dostop in primerne povezave z zaledjem, hkrati pa bi se bilo treba zavedati, da ne sme prihajati do izkrivljanja konkurence.

4.10 Odbor se strinja z več vprašanji, ki jih je v zeleni knjigi navedla Komisija in ki jih bo treba upoštevati pri načrtovanju

prihodnjega omrežja TEN-T. Pri tem lahko navedemo zlasti različne potrebe na področju potniškega in tovornega prometa, občutljivost letališč na cene goriva, varnost, gospodarski razvoj in varstvo okolja, problematiko pomorskih pristanišč in logistike tovornega prometa, ki je navedena v točki 4.9 in ki izhaja iz načela, da se vsaka vrsta prevoza uporablja v skladu s svojimi primerjalnimi prednostmi znotraj učinkovitih somodalnih prometnih verig in ima pomembno vlogo pri doseganju ciljev Skupnosti na področju podnebnih sprememb. Cilj mora ostati prehod na okolju najbolj prijazne vrste prevoza.

V Bruslju, 30. septembra 2009.

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Mario SEPI

---