

Bruksela, 13 maja 2022 r.
(OR. fr)

8784/22

LIMITE

TRANS 265
CODEC 619

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0420(COD)

SPRAWOZDANIE

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada

Nr popr. dok.: ST 6840/1/22 REV 1
ST 7456/22
ST 7750/22
ST 7919/22

Nr dok. Kom.: ST 15109/21

Dotyczy: Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie unijnych wytycznych dotyczących
rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniającego
rozporządzenie (UE) 2021/1153 i rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz
uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1315/2013
– Sprawozdanie z postępu prac
– Wymiana poglądów

I. WPROWADZENIE

1. W dniu 14 grudnia 2021 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1153 i rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1315/2013¹. Wniosek został przedstawiony jako część pakietu czterech inicjatyw mających na celu modernizację unijnego systemu transportowego i wspieranie przejścia na czystsza, bardziej ekologiczną i inteligentniejszą mobilność poprzez poprawę niektórych jej kluczowych elementów, takich jak transeuropejska sieć transportowa (TEN-T), inteligentne systemy transportowe, transgraniczne i dalekobieżne podróże kolejowe oraz mobilność w miastach.

¹ Dok. ST 15109/21.

2. Proponowana zmiana polityki rozwijania sieci TEN-T ma na celu zbudowanie do 2050 r. niezawodnej, nieprzerwanej i wysokiej jakości transeuropejskiej sieci transportowej, która zapewni zrównoważone połączenia w całej Unii Europejskiej bez fizycznych przerw, wąskich gardeł i brakujących połączeń. Sieć ta ma przyczynić się do osiągnięcia celów Unii w zakresie zrównoważonej mobilności, do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE. Sieć powinna być rozwijana stopniowo, z terminami realizacji przypadającymi na lata 2030, 2040 i 2050.
3. We wniosku przedstawiono następujące cztery główne cele:
 - (i) uczynienie transportu bardziej przyjaznym dla środowiska poprzez zapewnienie odpowiedniej podstawowej infrastruktury w celu zmniejszenia zatorów komunikacyjnych, emisji gazów cieplarnianych oraz, w szerszym ujęciu, negatywnych efektów zewnętrznych transportu;
 - (ii) ułatwienie płynnego i efektywnego transportu, wspieranie multimodalności i interoperacyjności pomiędzy różnymi rodzajami transportu oraz lepsza integracja węzłów miejskich z siecią;
 - (iii) zwiększenie odporności sieci TEN-T na negatywne skutki zmiany klimatu i inne zagrożenia naturalne lub katastrofy spowodowane przez człowieka;
 - (iv) poprawa skuteczności narzędzi zarządzania siecią TEN-T oraz usprawnienie narzędzi sprawozdawczości i monitorowania wdrażania sieci TEN-T.

II. STAN PRAC W INNYCH INSTYTUCJACH

4. Parlament Europejski wyznaczył Komisję Transportu i Turystyki (TRAN) jako komisję przedmiotowo właściwą dla omawianego wniosku. Na współsprawozdawców wyznaczeni zostali: Dominique Riquet (Renew, Francja) i Barbara Thaler (EPP, Austria).
5. W dniu 23 marca 2022 r. Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął swoją opinię. Komitet Regionów powinien przyjąć opinię w sprawie wniosku w październiku 2022 r.

III. STAN PRAC W RADZIE

6. Wniosek i ocena skutków zostały przedstawione Grupie Roboczej ds. Transportu – kwestie intermodalności i sieci intermodalne w dniach 6 i 13 stycznia 2022 r., a następnie w okresie od stycznia do maja 2022 r. szczegółowo omawiane były artykuły. Analizie tego wniosku w bieżącym półroczu poświęcono około 15 posiedzeń grupy roboczej. Po dokonaniu szczegółowego przeglądu każdego z rozdziałów w styczniu i lutym prezydencja przygotowała kilka not z pytaniami skierowanymi do delegacji na temat najważniejszych aspektów wniosku i zwróciła się do państw członkowskich o przedstawienie wskazówek co do omawianych tematów, tak by ułatwić zrozumienie poszczególnych przedmiotowych kwestii, a także ich ogólny ogląd.
7. Następnie prezydencja opracowała kilka propozycji kompromisowych², w których ujęto istotne części wniosku, starając się uwzględnić większość uwag zgłoszonych przez państwa członkowskie.

IV. GŁÓWNE KWESTIE I POSTĘPY

Uwagi ogólne

8. Delegacje zasadniczo z zadowoleniem przyjęły zmianę rozporządzenia jako okazję do przyczynienia się do rozwoju zrównoważonego, wydajnego i odpornego jednolitego europejskiego obszaru transportu. Z poparciem spotkała się również propozycja rozwoju lub modernizacji tej sieci w trzech etapach (odpowiednio do 2030 r., 2040 r. i 2050 r. w odniesieniu do sieci bazowej, rozszerzonej sieci bazowej i sieci kompleksowej).
9. Ponadto pozytywnie przyjęto wniosek dotyczący dostosowania kolejowych korytarzy towarowych do korytarzy sieci bazowej w celu utworzenia europejskich korytarzy transportowych.

² ST 6840/1/22 REV 1.
ST 7456/22.
ST 7750/22.
ST 7919/22.

10. Kilka delegacji zwróciło uwagę, że wniosek w sprawie sieci TEN-T pociąga za sobą interakcje z innymi wnioskami w dziedzinie polityki transportowej, w szczególności z rozporządzeniem w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych (AFIR) i dyrektywą w sprawie inteligentnych systemów transportowych (ITS), oraz podkreśliło znaczenie utrzymania odpowiedniej spójności z tymi wnioskami.
11. Ogólnie rzecz biorąc, delegacje stwierdziły, że wniosek znacznie zwiększa poziom wymagań, które mają zostać spełnione w odniesieniu do całej sieci, co ma przede wszystkim doprowadzić do stworzenia jednolitej, wysoce wydajnej i w pełni interoperacyjnej infrastruktury przyczyniającej się do dekarbonizacji i multimodalności. Aby możliwe było osiągnięcie tego celu, we wniosku przewidziano między innymi, że większość wymogów dotyczących infrastruktury kolejowej mających obecnie zastosowanie do sieci bazowej należy rozszerzyć na nową rozszerzoną sieć bazową i sieć kompleksową, w tym na połączenia ostatniej mili. Ponadto Komisja proponuje, aby przyspieszyć – w porównaniu z obecnym rozporządzeniem – wdrażanie niektórych obowiązków. Chociaż państwa członkowskie zasadniczo nie kwestionowały zasady zaostrzonych wymogów, wiele z nich podkreśliło, że wymogi te powinny pozostać proporcjonalne i dostosowane do oczekiwanych funkcji i poziomów ruchu. W tym kontekście wyrażono szczególne zaniepokojenie rosnącymi wymaganiami względem rozszerzonej sieci bazowej i sieci kompleksowej.
12. Co więcej, kilka państw członkowskich zauważyło, że dalszy rozwój sieci TEN-T, w tym stosowanie nowych wymogów i przyspieszenie niektórych terminów, wymagałoby znacznych inwestycji ze strony państw członkowskich. W perspektywie do 2050 r. Komisja szacuje te inwestycje na 50 mld EUR rocznie na podstawie obecnego rozporządzenia i dodatkowe 16 mld EUR rocznie w związku z omawianą zmianą. Kilka państw członkowskich podkreśliło zatem znaczenie realistycznego podejścia, uwzględniającego ich możliwości finansowe, i potrzebę wsparcia w tych wysiłkach w postaci zagwarantowania odpowiednich zasobów finansowych wykraczających poza obecne wieloletnie ramy finansowe, w tym na projekty związane z rozszerzoną bazową i kompleksową siecią TEN-T.

Uwagi dotyczące poszczególnych zagadnień

13. **Zasady ogólne i przepisy ogólne** (rozdziały I i II): prezydencja przygotowała dwie kompromisowe propozycje, które – zachowując ogólną logikę i ambicje wniosku Komisji – starają się doprecyzować i wyjaśnić niektóre aspekty oraz rozwiązać większość obaw wyrażonych przez państwa członkowskie, przy czym jedną z głównych obaw jest ponowne wprowadzenie klauzuli dotyczącej dojrzałości projektów, poszanowania procedur prawnych i dostępności zasobów finansowych, bez przesądzania o zobowiązaniach finansowych państw członkowskich. Zmiany w ostatniej propozycji kompromisowej (ST 6840/1/22 REV 1) uzyskały stosunkowo szerokie poparcie delegacji.
14. **Przepisy dotyczące wymogów w odniesieniu do każdego rodzaju transportu** (rozdział III): artykuły zawarte w rozdziale III mają zasadnicze znaczenie, ponieważ określają szczegółowe wymogi w odniesieniu do każdego rodzaju transportu, a także dla multimodalnych terminali towarowych i węzłów miejskich.
- (i) **Infrastruktura transportu kolejowego**: zasadniczo uznano kluczową rolę transportu kolejowego w osiągnięciu celów europejskiej zrównoważonej polityki transportowej, zarówno w odniesieniu do transportu towarowego, jak i pasażerskiego. Jednocześnie pytania i obawy rodzi dodanie nowych wymogów, takich jak wprowadzenie skrajni P400, prowadzenie w całej sieci pociągów towarowych o długości pociągu wynoszącej co najmniej 740 m, minimalna prędkość na linii wynosząca 160 km/h na liniach pasażerskich sieci bazowej i rozszerzonej sieci bazowej, przyspieszenie wdrażania ERTMS przy jednoczesnej likwidacji przytorowych systemów sygnalizacyjnych klasy B w całej sieci oraz rozszerzenie wymogów na wszystkie połączenia ostatniej mili. Wdrożenie tych wymogów będzie wymagało bardzo dużych inwestycji i znacznych interwencji na istniejących, a nawet niedawno ukończonych liniach kolejowych. Przepisy te będą wymagały dalszej bardziej pogłębionej analizy.

- (ii) **Infrastruktura transportu drogowego:** z myślą o poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego we wniosku przewidziano rozszerzenie na sieć kompleksową wymogu posiadania oddzielnych jezdni dla obu kierunków ruchu, bez skrzyżowań na jednym poziomie i dojazdów do prywatnych posesji. Przepis ten wzbudził obawy państw członkowskich, niektóre podkreśliły, że w pewnych okolicznościach ma nieproporcjonalny charakter, i przypomniały, że infrastruktura jest tylko jednym z czynników poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- (iii) **Infrastruktura transportu lotniczego:** państwa członkowskie ogólnie popierają cel, jakim jest poprawa połączeń kolejowych z portami lotniczymi. Jednak niektóre państwa za bardzo ambitny i trudny do osiągnięcia uznały cel polegający na połączeniu wszystkich portów lotniczych sieci bazowej i głównych portów lotniczych sieci kompleksowej z dalekobieżną siecią kolejową odpowiednio do 2030 r. i 2050 r. Z tego powodu kilka delegacji zwróciło się o rozszerzenie i wyjaśnienie zwolnień, przy czym niektóre zasugerowały, że usługi czystego transportu zbiorowego powinny być brane pod uwagę jako ewentualna alternatywa dla połączenia kolejowego bezpośrednio w porcie lotniczym.
- (iv) **Infrastruktura żeglugi śródlądowej:** chociaż zasada wspierania żeglugi śródlądowej spotkała się z szerokim poparciem, proponowane nałożenie na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia, przynajmniej przez niektóre okresy roku, głębokości szlaku wodnego wynoszącej co najmniej 2,5 m oraz wysokości pod mostami wynoszącej co najmniej 5,25 m przy określonych poziomach porównawczych budzi wątpliwości pod względem jego interpretacji. Kilka delegacji uznało również, że uprawnienia wykonawcze powierzone Komisji są zbyt szerokie i powinny zostać uregulowane. Przepisy te będą wymagały dalszej bardziej pogłębionej analizy.
- (v) **Infrastruktura transportu morskiego:** państwa członkowskie zasadniczo z zadowoleniem przyjęły koncepcję europejskiego obszaru transportu morskiego, a także włączenie połączeń żeglugi morskiej bliskiego zasięgu między portami w tym samym państwie członkowskim. Niektóre państwa członkowskie wyraziły obawy dotyczące obowiązku połączenia portów morskich sieci kompleksowej z infrastrukturą kolejową, ponieważ w niektórych przypadkach może to wymagać dużych inwestycji.

- (vi) **Multimodalne terminale towarowe:** ogólnie uznano, że terminale multimodalne mają ogromne znaczenie dla lepszej integracji różnych rodzajów transportu oraz przejścia na bardziej wydajny i zrównoważony transport. Chociaż zasadniczo poparto zasadę wspierania i stymulowania budowy takich terminali, kilka delegacji wyraziło obawy co do obowiązku zapewnienia przez państwa członkowskie do 2040 r. utworzenia jednego multimodalnego terminalu towarowego w obrębie każdego węzła miejskiego. Wiele delegacji wskazało, że multimodalne terminale towarowe zostały zbudowane i są obsługiwane przez przedsiębiorstwa prywatne, które nie mają żadnego stosunku umownego ani prawnego z organami publicznymi. W związku z tym wyraziły wątpliwości co nałożenia takich wysokich wymogów bezpośrednio na państwa członkowskie.
- (vii) **Węzły miejskie:** ogólnie poparto cel, jakim jest lepsze uwzględnianie węzłów miejskich w sieci, w szczególności w celu poprawy połączeń ostatniej mili, a także uznano rolę planów zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP) w zrównoważonym rozwoju obszarów miejskich. Jednocześnie kilka państw członkowskich za poważne wyzwanie uznało wymogi dotyczące ustanowienia takich planów i monitorowania danych, które to wymogi mają być spełnione do dnia 31 grudnia 2025 r., a także wymóg utworzenia multimodalnych terminali towarowych na potrzeby węzłów miejskich. Ponadto kilka państw członkowskich podkreśliło, że planowanie zrównoważonej mobilności miejskiej leży w gestii władz lokalnych i że w związku z tym zastosowanie powinna mieć zasada pomocniczości.

15. **Przepisy dotyczące inteligentnego i odpornego transportu (rozdział IV):** jeżeli chodzi o odporność infrastruktury, delegacje zgodziły się co do tego, jak ważne jest pełne uwzględnienie tego wyzwania, uznając jednocześnie, że państwa członkowskie nie mogą ponosić za nie wyłącznej odpowiedzialności ze względu na różnorodność projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w których często uczestniczą także prywatni deweloperzy lub samorządy lokalne. Kilka delegacji opowiedziało się za określeniem dodatkowych wymogów w zakresie odporności na zmianę klimatu, tak by zapewnić pewność prawa w odniesieniu do projektów.

Jeżeli chodzi o utrzymanie infrastruktury, większość delegacji uznała jej kluczową rolę w zachowaniu wysokiego poziomu usług i bezpieczeństwa infrastruktury sieci TEN-T, ale uznała, że przepisy nakładają na państwa członkowskie – które obecnie ponoszą w tym względzie pełną odpowiedzialność, także finansową – szereg nowych obowiązków, które miałyby znaczący wpływ na planowanie i koszty utrzymania infrastruktury.

Na tym etapie nie omówiono szczegółowo artykułu dotyczącego zagrożeń dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

16. **Wdrożenie instrumentów europejskich korytarzy transportowych i priorytetów**

horyzontalnych – zarządzanie (rozdział V): państwa członkowskie zasadniczo poparły proponowane ustanowienie koordynatorów europejskich, w szczególności w ich roli neutralnego podmiotu ułatwiającego wdrażanie sieci TEN-T. Poparły też rozszerzenie ich działań. Kilka państw członkowskich uznało jednak, że niektóre z proponowanych zadań znacznie wykraczają poza tę rolę i mogą prowadzić do przeciążenia koordynatorów. W szczególności uznały one, że należy unikać nadmiernego zaangażowania koordynatorów w aspekty operacyjne oraz że należy jasno wyjaśnić podział ról z organami zarządzającymi kolejowymi korytarzami towarowymi.

Znaczna liczba delegacji zgłosiła także zastrzeżenia do przepisu upoważniającego Komisję do przyjmowania aktów wykonawczych w odniesieniu do każdego planu prac związanego z europejskim korytarzem transportowym oraz dwoma priorytetami horyzontalnymi, ponieważ wątpliwość w wartość dodaną tego przepisu. Obawiają się bowiem, że jest on obciążający, i kwestionują warunki wyboru wiążących etapów pośrednich, ustalania priorytetów i planowania projektów infrastrukturalnych w państwie członkowskim, które podlegają kompetencjom krajowym przy poszanowaniu wytycznych UE.

17. **Przepisy wspólne** (rozdział VI): uznając znaczenie sprawozdawczości, kilka państw członkowskich wyraziło jednak zaniepokojenie rosnącą liczbą obowiązków dotyczących przekazywania danych i wezwało do tego, by nie zwiększać nadmiernie obciążeń administracyjnych, na przykład poprzez wdrożenie zasady jednorazowego zgłoszenia.

Jeżeli chodzi o obowiązek dostosowania planów krajowych do unijnej polityki transportowej, delegacje uznały znaczenie spójności planów krajowych z zobowiązaniami podjętymi na szczeblu Unii. Podkreśliły również, że plany te powinny często mieć szerszy zakres i uwzględniać kwestie europejskie, krajowe i lokalne. Co więcej, kilka z nich stwierdziło, że trudno byłoby dotrzymać proponowanych terminów konsultowania z Komisją ich projektów planów przed przyjęciem tych planów. Dalszej szczegółowej analizy wymaga ponadto artykuł dotyczący zmian w rozporządzeniu (UE) nr 913/2010.

Sprawy różne

18. **Zwolnienia**: wniosek przewiduje, że w należycie uzasadnionych przypadkach i pod pewnymi warunkami, obejmującymi szczegółową analizę społeczno-ekonomiczną każdej sytuacji, można wnioskować o zwolnienie z niektórych wymogów. Zwolnienia te byłyby przyznawane przez Komisję w drodze aktów wykonawczych.

Choć państwa członkowskie doceniły, że zawsze możliwe jest wystąpienie o zwolnienie, uznały, że proponowana procedura może okazać się uciążliwa, w szczególności ze względu na różnorodność i zasięg sieci TEN-T oraz oczekiwany wysoki poziom wymagań. Z myślą o skuteczności i przewidywalności oraz w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych zarówno dla Komisji, jak i dla zainteresowanych stron, kilka państw członkowskich zaproponowało ustanowienie szerszego i bardziej ogólnego systemu zwolnień, który miałby zastosowanie do odpowiednich przepisów wniosku.

19. **Mapy:** Kilka państw członkowskich przedstawiło pisemne uwagi na temat map załączonych do wniosku, które to uwagi nie zostały jeszcze omówione. Prezydencja zamierza przedyskutować tę kwestię z zainteresowanymi państwami członkowskimi w czerwcu z udziałem kolejnej prezydencji, tak by zapewnić ciągłość prac.

V. PODSUMOWANIE

Prezydencja uważa, że w pracach nad wnioskiem poczyniono znaczne postępy i że dotychczasowe prace stanowią solidną podstawę do dalszych prac w Radzie.

Z myślą o posiedzeniu Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii w dniu 2 czerwca 2022 r. ministrowie są proszeni o zapoznanie się ze sprawozdaniem z postępu prac i o wymianę poglądów na temat dwóch kwestii przedstawionych w załączniku do niniejszego sprawozdania.

Jak wynika ze sprawozdania z postępu prac, dyskusje techniczne w Radzie umożliwiły poczynienie postępów w zakresie wspólnego rozumienia najważniejszych kwestii. Z myślą o poczynieniu dalszych postępów na drodze do wypracowania wspólnego stanowiska Rady prezydencja zwraca się do ministrów, by w ciągu maksymalnie trzech minut ustosunkowali się do poniższych kwestii.

1. Na jakie ważne elementy chcieliby Państwo zwrócić uwagę w odniesieniu do pięciu rozdziałów przekrojowych (I, II, IV, V, VI) wniosku Komisji oraz jak oceniają Państwo kierunek prac przeprowadzonych do tej pory w odniesieniu do tych pięciu rozdziałów?
2. W rozdziale III określono szczegółowe wymogi dla każdego rodzaju transportu, a także dla węzłów miejskich i multimodalnych terminali towarowych. Jak oceniają Państwo podejście zaproponowane przez Komisję w odniesieniu do tego rozdziału?