

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zmieniony 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 uchylające rozporządzenie (UE) nr 1315/2013”**

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

(2023/C 75/28)

Sprawozdawca generalny: **Stefan BACK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 3.10/2022 Rada Unii Europejskiej, 6.10/2022
Podstawa prawna	Art. 172 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.10.2022
Sesja plenarna nr	573
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	155/0/0

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zwraca uwagę, że w opinii w sprawie wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia w sprawie TEN-T i kolejowych korytarzy towarowych<sup>(1)</sup> (zwanego dalej wnioskiem w sprawie TEN-T<sup>(2)</sup>) z zadowoleniem przyjął położenie większego nacisku na połączenia z krajami sąsiednimi, w tym z krajami partnerskimi i krajami przystępującymi.

1.2. Wniosek w sprawie TEN-T opublikowano w grudniu 2021 r. Rosyjski atak na Ukrainę rozpoczął się w lutym 2022 r. EKES zgadza się z oceną zawartą w zmienionym wniosku, że atak ten zmienił krajobraz geopolityczny, ujawnił podatność UE na nieprzewidziane zakłócenia poza jej granicami i uwypuklił fakt, że rynku wewnętrznego Unii i jej sieci transportowej nie można rozpatrywać w oderwaniu od siebie, jeżeli chodzi o kształtowanie polityki Unii.

1.3. Sytuacja ta słusznie zwróciła uwagę na pilną potrzebę udzielenia Ukrainie pomocy, w tym poprzez poprawę połączeń transportowych z UE w celu utrzymania i poprawy mobilności i przepływu towarów między Ukrainą a UE. W szczególności istnieje pilna potrzeba pomocy w transporcie zbóż z Ukrainy ze względu na niedostępność portów Morza Czarnego, które są blokowane przez Rosję.

1.4. EKES zgadza się, że szybkie utworzenie alternatywnych tras logistycznych łączących UE z Ukrainą z wykorzystaniem wszystkich rodzajów transportu ma zasadnicze znaczenie dla ukraińskiej gospodarki i ożywienia gospodarczego oraz dla stabilizacji światowych rynków żywności i bezpieczeństwa żywnościowego.

1.5. EKES popiera również plan działania przedstawiony w komunikacie w sprawie korytarzy solidarnościowych mający na celu modernizację połączeń transgranicznych (drogowych, kolejowo-drogowych i kolejowych) między UE a Ukrainą, w tym otwarcie dodatkowych przejść granicznych, oraz przeanalizowanie rozszerzenia korytarzy sieci bazowej TEN-T w Ukrainie.

1.6. EKES z zadowoleniem odnotowuje również fakt, że w planie działania przewidziano także zaproszenia do składania wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, które umożliwią skoncentrowanie wsparcia w szczególności na projektach mających na celu poprawę interoperacyjności i jakości połączeń unijnej sieci transportowej z Ukrainą.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 120.

<sup>(2)</sup> COM(2021) 812 final.

1.7. W związku z tym EKES w pełni popiera rozszerzenie TEN-T na Ukrainę i Mołdawię za pomocą orientacyjnych map zawartych w załączniku IV do zmienionego wniosku. Propozycja ta przychodzi w dobrym momencie i z czasem mogłaby przynieść wartość dodaną, w szczególności poprzez lepsze umożliwienie sprawnych i bezproblemowych przepływów transportowych między Ukrainą a UE.

1.8. EKES w pełni popiera mocne przesłanie polityczne, jakim jest podpięcie połączeń w Ukrainie pod najwyższy priorytet TEN-T, tj. europejskie korytarze transportowe z ich silnym systemem wdrażania w postaci koordynatorów, planów prac, różnych grup roboczych oraz, zgodnie z wnioskiem w sprawie TEN-T, obowiązkiem nadania planom prac mocy prawnej w drodze aktu wykonawczego.

1.9. EKES uważa jednak za godne ubolewania, że ani ogólne przepisy dotyczące współpracy z państwami trzecimi, ani przepisy dotyczące wdrażania instrumentu europejskich korytarzy transportowych i priorytetów horyzontalnych nie wydają się zapewniać podstawy prawnej dla rozszerzenia stosowania priorytetów korytarza lub systemu ich wdrażania (obejmującego koordynatorów, organy zarządzające, plan prac koordynatora europejskiego czy akt wykonawczy) na państwa trzecie.

1.10. W związku z tym EKES apeluje o solidny i wiarygodny system wdrażania tych połączeń, które należy uznać za część europejskich korytarzy transportowych, w miarę możliwości poprzez zwiększenie liczby i wzmocnienie grup roboczych ds. współpracy z państwami trzecimi.

1.11. Biorąc pod uwagę obecny kontekst polityczny, wyeliminowanie orientacyjnych połączeń TEN-T w Rosji i na Białorusi wydaje się również właściwe i zgodne z nałożonymi sankcjami.

1.12. EKES wyraża zdziwienie faktem, że zmieniony wniosek zawiera wyraźne zobowiązanie do rozważenia przywrócenia połączeń na Białorusi oraz połączeń między Białorusią a państwami członkowskimi UE, jeżeli kraj ten będzie się rozwijać w kierunku demokracji, przy czym podobne zobowiązanie nie zostaje podjęte w odniesieniu do Rosji. EKES uważa, że należy unikać tego rodzaju zobowiązań dotyczących przyszłości.

1.13. EKES odnotowuje, że jak się wydaje, zniesienie połączeń państw członkowskich z Rosją było problematyczne dla niektórych państw członkowskich, ponieważ niektóre z tych połączeń pozostają istotne dla jakości sieci połączeń w danym państwie członkowskim. Zaleca, by zwrócić należytą uwagę na ewentualne znaczenie takich połączeń dla sieci wewnątrz UE.

1.14. EKES zgadza się, że należy oczywiście również zająć się kwestią różnej szerokości torów kolejowych w UE i w Ukrainie, chociaż zmiany w tym zakresie mogą wymagać czasu i w związku z tym prawdopodobnie nie przyniosą rozwiązań dla najpilniejszych i naglących problemów związanych z efektywnością.

1.15. EKES proponuje ograniczenie wymogu przejścia na normatywną europejską szerokość toru wynoszącą 1 435 mm do europejskich korytarzy transportowych, aby zapewnić spójne i dobrze skoordynowane przejście, biorąc pod uwagę, że zobowiązanie państw członkowskich do opracowania planów przejścia ogranicza się do tych korytarzy.

1.16. EKES ostrzega, że propozycja, by każda nowa infrastruktura kolejowa sieci bazowej lub kompleksowej TEN-T została zbudowana z normatywną europejską szerokością toru wynoszącą 1 435 mm, mogłaby spowodować niezwykle skomplikowane problemy w zakresie spójności wewnętrznej w państwach członkowskich o innej szerokości toru.

## 2. Uwagi ogólne – kontekst

### 2.1. Połączenia z Ukrainą i Mołdawią oraz usunięcie/obniżenie rangi połączeń z Rosją i Białorusią

2.1.1. Komisja przedstawiła 27 lipca 2022 r. wniosek zmieniający wniosek w sprawie TEN-T przedłożony przez Komisję w grudniu 2021 r. <sup>(3)</sup> (zwany dalej zmienionym wnioskiem) w reakcji na rosyjską wojnę przeciw Ukrainie i jej wpływ na łańcuchy dostaw, który uwypuklił znaczenie połączeń TEN-T z sąsiednimi krajami partnerskimi.

<sup>(3)</sup> COM(2022) 384 final.

2.1.2. Art. 9 wniosku Komisji z grudnia (wniosku w sprawie TEN-T) przewiduje współpracę z państwami trzecimi w celu połączenia TEN-T z ich infrastrukturą oraz wzmocnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. W artykule tym zwrócono uwagę m.in. na rozszerzenie polityki TEN-T na państwa trzecie, procedury kontroli granicznej i nadzór umożliwiający płynny ruch, uzupełnienie brakujących ogniw w infrastrukturze, interoperacyjność, ułatwienie transportu wodnego oraz rozwój systemów ICT. Powiązane mapy określają status sieci bazowej i kompleksowej zgodnie z kryteriami rozporządzenia w sprawie TEN-T<sup>(4)</sup>.

2.1.3. Dla europejskich korytarzy transportowych ustanawia się szczególne kryteria, odrębne od kryteriów mających zastosowanie do sieci bazowej i kompleksowej. Korytarze są najważniejszymi pod względem strategicznym elementami TEN-T (art. 7 wniosku w sprawie TEN-T), z konkretnymi priorytetami ogólnymi, innymi niż te dotyczące sieci bazowej i kompleksowej (art. 12 i 13), oraz specjalnymi zasadami dotyczącymi wdrażania (rozdział V, art. 50–54).

2.1.4. W komunikacie Komisji w sprawie korytarzy solidarnościowych między UE a Ukrainą<sup>(5)</sup> wskazano szereg wyzwań infrastrukturalnych, którym UE i kraje z nią sąsiadujące muszą stawić czoła, aby wesprzeć gospodarkę i odbudowę Ukrainy oraz rozwiązać problemy związane z dostawami i jakością sieci połączeń między UE, Ukrainą i rynkami światowymi. W dokumencie zaproponowano przeanalizowanie rozszerzenia europejskich korytarzy transportowych na Ukrainę i Mołdawię w celu zagwarantowania przywozu i wywozu, w tym wywozu towarów rolnych poza Ukrainę. W maju 2022 r. podpisano porozumienie wysokiego szczebla w sprawie orientacyjnych map TEN-T w Ukrainie.

2.1.5. Komisja przyjęła 14 lipca 2022 r. rozporządzenie delegowane zawierające orientacyjne mapy sieci TEN-T w Ukrainie i Mołdawii w celu rozszerzenia norm TEN-T na kraje sąsiednie, aby umożliwić płynne połączenia. Mapy te stanowią obecnie część zmienionego wniosku, który zawiera również mapy rozszerzające kilka korytarzy TEN-T na Ukrainę i Mołdawię.

2.1.6. Zmieniony wniosek usuwa ponadto orientacyjne połączenia TEN-T w Rosji i na Białorusi.

2.1.7. Co więcej obniżono rangę połączeń łączących sieć państw członkowskich z orientacyjnymi połączeniami TEN-T w Rosji i na Białorusi, tak aby stanowiły one część sieci kompleksowej.

## 2.2. Szerokość toru

2.2.1. W komunikacie w sprawie korytarzy solidarnościowych między UE a Ukrainą wskazano również wąskie gardła wynikające z różnicy między szerokością toru w Ukrainie wynoszącą 1 520 mm a szerokością toru w UE wynoszącą 1 435 mm, co stwarza problem ze względu na obecnie niewystarczającą zdolność przeładunkową.

2.2.2. Zmieniony wniosek ma na celu zharmonizowanie szerokości toru w sieci bazowej i kompleksowej w UE, tak aby ostatecznie osiągnąć wspólną szerokość toru wynoszącą 1 435 mm. Nowa infrastruktura kolejowa musi być budowana z taką szerokością toru, a państwa członkowskie posiadające sieć kolejową lub jej część o innej szerokości toru sporządzą, najpóźniej w ciągu dwóch lat od daty wejścia w życie rozporządzenia, plan przejścia istniejących linii kolejowych należących do europejskich korytarzy transportowych na szerokość toru wynoszącą 1 435 mm. Plany te będą koordynowane z zainteresowanymi sąsiednimi państwami członkowskimi.

2.2.3. Plany przejścia będą wskazywać linie kolejowe, które nie przejdą na wspomnianą szerokość toru, oraz obejmować analizę kosztów i korzyści uzasadniającą tę decyzję, w tym ocenę wpływu na interoperacyjność.

2.2.4. Priorytety w zakresie planowania infrastruktury i inwestycji związane z planami przejścia powinny stanowić część pierwszego planu prac koordynatorów europejskich dotyczącego europejskich korytarzy transportowych, które obejmują towarowe linie kolejowe o szerokości torów innej niż normatywna europejska szerokość toru.

2.2.5. Irlandia jest zwolniona z obowiązku harmonizacji szerokości toru (art. 15 i 16 wniosku w sprawie TEN-T).

## 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES zwraca uwagę, że w opinii dotyczącej wniosku w sprawie TEN-T z zadowoleniem przyjął położenie większego nacisku na połączenia z krajami sąsiednimi, w tym z krajami partnerskimi i krajami przystępującymi.

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1).

<sup>(5)</sup> COM(2022) 217 final.

3.2. Wniosek w sprawie TEN-T opublikowano w grudniu 2021 r. Rosyjski atak na Ukrainę rozpoczął się w lutym 2022 r. EKES zgadza się z oceną zawartą w zmienionym wniosku, że atak ten zmienił krajobraz geopolityczny, ujawnił podatność UE na nieprzewidziane zakłócenia poza jej granicami i uwypuklił fakt, że rynku wewnętrznego Unii i jej sieci transportowej nie można rozpatrywać w oderwaniu od siebie, jeżeli chodzi o kształtowanie polityki Unii.

3.3. Sytuacja ta słusznie zwróciła uwagę na pilną potrzebę udzielenia Ukrainie pomocy, w tym poprzez poprawę połączeń transportowych z UE w celu utrzymania i poprawy mobilności i przepływu towarów między Ukrainą a UE. W szczególności istnieje pilna potrzeba pomocy w transporcie zbóż z Ukrainy ze względu na niedostępność portów Morza Czarnego, które są blokowane przez Rosję.

3.4. Na potrzebę podjęcia środków w celu zapewnienia odpowiedniej mobilności i przepływów transportowych między UE a Ukrainą po raz pierwszy wskazano we wspomnianym komunikacie w sprawie korytarzy solidarnościowych między UE a Ukrainą i od tego czasu potrzebie tej starano się zaradzić poprzez szereg środków, w tym promowanie odpowiedniego rozwoju infrastruktury przecinającej Ukrainę i orientacyjne rozszerzenie połączeń TEN-T z Ukrainą, zgodnie z przepisami wniosku dotyczącego współpracy z państwami trzecimi w kontekście TEN-T.

3.5. EKES zgadza się, że szybkie utworzenie alternatywnych tras logistycznych łączących UE z Ukrainą z wykorzystaniem wszystkich rodzajów transportu ma zasadnicze znaczenie dla ukraińskiej gospodarki i ożywienia gospodarczego oraz dla stabilizacji światowych rynków żywności i bezpieczeństwa żywnościowego.

3.6. EKES odnotowuje również, że należy pilnie poprawić przepustowość odpowiednich terminali i przejść granicznych, na przykład przejść granicznych o podwójnej szerokości toru, na co wskazano w komunikacie w sprawie korytarzy solidarnościowych.

3.7. EKES popiera również plan działania przedstawiony w komunikacie w sprawie korytarzy solidarnościowych, mający na celu modernizację połączeń transgranicznych (drogowych, kolejowo-drogowych i kolejowych) między UE a Ukrainą, w tym otwarcie dodatkowych przejść granicznych, przeanalizowanie rozszerzenia korytarzy sieci bazowej TEN-T w Ukrainie w celu poprawy jakości sieci połączeń za sprawą budowy linii kolejowych o standardowej unijnej szerokości toru w Ukrainie i Mołdawii oraz poprawę jakości sieci połączeń i żeglowności w korytarzu Ren–Dunaj w celu usprawnienia ruchu.

3.8. EKES z zadowoleniem odnotowuje również fakt, że w planie działania przewidziano także zaproszenia do składania wniosków w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, które umożliwią skoncentrowanie wsparcia w szczególności na projektach mających na celu poprawę interoperacyjności i jakości połączeń unijnej sieci transportowej z Ukrainą.

3.9. W związku z tym EKES w pełni popiera rozszerzenie TEN-T na Ukrainę i Mołdawię za pomocą orientacyjnych map zawartych w załączniku IV do zmienionego wniosku. Propozycja ta przychodzi w dobrym momencie i z czasem mogłaby przynieść wartość dodaną, w szczególności poprzez lepsze umożliwienie sprawnych i bezproblemowych przepływów transportowych między Ukrainą a UE.

3.10. EKES odnotowuje, że orientacyjne mapy ukraińskiej infrastruktury TEN-T w załączniku IV do zmienionego wniosku klasyfikują połączenia, terminale, porty i porty lotnicze jako należące do sieci bazowej lub kompleksowej, zgodnie z art. 9 ust. 2 wniosku w sprawie TEN-T.

3.11. Ponadto orientacyjne połączenia wewnątrz Ukrainy uznaje się za część europejskich korytarzy transportowych, przedłużając korytarz „Morze Północne – Morze Bałtyckie”, korytarz „Skandynawia – Morze Śródziemne”, korytarz „Morze Bałtyckie – Morze Adriatyckie”, korytarz „Ren – Dunaj” oraz korytarz „Morze Bałtyckie – Morze Czarne” na terytorium Ukrainy za pomocą map zawartych w załączniku III do zmienionego wniosku.

3.12. EKES w pełni popiera mocne przesłanie polityczne, jakim jest podpięcie połączeń w Ukrainie pod najwyższy priorytet TEN-T, tj. europejskie korytarze transportowe z ich silnym systemem wdrażania w postaci koordynatorów, planów prac, różnych grup roboczych oraz, zgodnie z wnioskiem w sprawie TEN-T, obowiązku nadania planom prac mocy prawnej w drodze aktu wykonawczego.

3.13. EKES uważa jednak za godne ubolewania, że ani ogólne przepisy dotyczące współpracy z państwami trzecimi, ani przepisy dotyczące wdrażania instrumentu europejskich korytarzy transportowych i priorytetów horyzontalnych nie wydają się zapewniać podstawy prawnej dla rozszerzenia stosowania priorytetów korytarza lub systemu ich wdrażania (obejmującego koordynatorów, organy zarządzające, plan prac koordynatora europejskiego czy akt wykonawczy) na państwa trzecie. Jedynie art. 52 ust. 3 lit. f) dotyczący zarządzania korytarzami umożliwia istnienie grup roboczych ds. współpracy z państwami trzecimi, ale wydaje się, że nie zmienia to zakresu przepisów dotyczących korytarzy transeuropejskich.

- 3.14. W związku z tym EKES apeluje o solidny i wiarygodny system wdrażania tych połączeń, które należy uznać za przedłużenie europejskich korytarzy transportowych, w miarę możliwości poprzez zwiększenie liczby i wzmocnienie grup roboczych ds. współpracy z państwami trzecimi.
- 3.15. Biorąc pod uwagę obecny kontekst polityczny, wyeliminowanie orientacyjnych połączeń TEN-T w Rosji i na Białorusi wydaje się również właściwe i zgodne z nałożonymi sankcjami.
- 3.16. EKES wyraża jednak zdziwienie faktem, że zmieniony wniosek zawiera wyraźne zobowiązanie do rozważenia przywrócenia połączeń na Białorusi oraz połączeń między Białorusią a państwami członkowskimi UE, jeżeli kraj ten będzie się rozwijać w kierunku demokracji zgodnie z unijnym planem tego dotyczącym, przy czym podobna perspektywa nie zostaje zarysowana w odniesieniu do Rosji. Chociaż nie ma konkretnego planu UE w odniesieniu do demokracji w Rosji, trudno zrozumieć różnice w podejściu. W związku z tym EKES zaleca, by nie podejmować tego rodzaju zobowiązań dotyczących przyszłości.
- 3.17. EKES odnotowuje, że jak się wydaje, zniesienie połączeń państw członkowskich z Rosją było problematyczne dla niektórych państw członkowskich. Na przykład fiński minister transportu skrytykował ogólny charakter tego środka, ponieważ niektóre z tych połączeń pozostają istotne dla jakości sieci połączeń w tym państwie członkowskim. EKES zaleca, by zwrócić należytą uwagę na ewentualne znaczenie takich połączeń dla sieci wewnątrz UE.
- 3.18. EKES zgadza się, że należy oczywiście również zająć się kwestią różnej szerokości torów kolejowych w UE i w Ukrainie, chociaż zmiany w tym zakresie mogą wymagać czasu i w związku z tym prawdopodobnie nie przyniosą rozwiązań dla najpilniejszych i naglących problemów związanych z efektywnością.
- 3.19. EKES przyjmuje do wiadomości, że wymóg przejścia na szerokość toru wynoszącą 1 435 mm został rozszerzony, a możliwość zachowania innej szerokości toru została ograniczona poprzez proponowane zmiany do art. 15 i 16 oraz nowy art. 16a. Biorąc pod uwagę, że wdrożenie przejścia na szerokość toru wynoszącą 1 435 mm koncentruje się na europejskich korytarzach transportowych – ponieważ plany przejścia opracowywane przez wszystkie państwa członkowskie ograniczają się do tych korytarzy – ogólny obowiązek budowy wszystkich nowych linii z szerokością toru 1 435 mm wydaje się niezgodny z głównym celem art. 16a, którym jest zapewnienie spójności i zadbanie o płynność transportu kolejowego w korytarzach transeuropejskich.
- 3.20. W związku z tym EKES proponuje ograniczenie wymogu przejścia na szerokość toru wynoszącą 1 435 mm do europejskich korytarzy transportowych, aby zapewnić spójne i dobrze skoordynowane przejście.
- 3.21. EKES jest zaskoczony ogólnym obowiązkiem określonym w proponowanym art. 16a ust. 1, zgodnie z którym każda nowa infrastruktura kolejowa powinna być budowana z nominalną normatywną europejską szerokością toru wynoszącą 1 435 mm – jak się wydaje, niezależnie od konfiguracji otaczającej ją sieci – ponieważ obowiązek ten mógłby spowodować niezwykle skomplikowane wewnętrzne problemy w zakresie spójności i wąskie gardła w państwach członkowskich, w których szerokość toru jest inna.
- 3.22. Warto zauważyć, że ograniczenie możliwości przyznania zwolnień w przypadku odmiennej szerokości toru wywołało obawy, na przykład w Finlandii, gdzie zakwestionowano proporcjonalność wniosku w tym zakresie.

Bruksela, dnia 27 października 2022 r.

Christa SCHWENG  
Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego