

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usprawnienia środków na rzecz poczynienia postępów w realizacji transeuropejskiej sieci transportowej”

(COM(2018) 277 final – 2018/0138(COD))

(2019/C 62/42)

Sprawozdawca: **Dumitru FORNEA**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.6.2018 Rada, 15.6.2018
Podstawa prawna	Art. 172 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	22.5.2018
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.10.2018
Sesja plenarna nr	538
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	210/3/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że inicjatywy zebrane w trzecim pakiecie „Europa w ruchu” są niezbędne do zapewnienia skutecznych ram prawnych na szczeblu europejskim i potwierdzenia zaangażowania politycznego i finansowego państw członkowskich w terminową realizację transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T): sieć bazowa powinna zostać ukończona do roku 2030, a sieć kompleksowa – do roku 2050.

1.2. EKES zauważa, że wniosek dotyczący rozporządzenia zapewnia wartość dodaną, bowiem na podstawie najlepszych praktyk, które zostały zidentyfikowane w całej UE, reguluje szereg istotnych aspektów dotyczących dotrzymywania terminów realizacji projektów oraz dalszego przyciągania inwestorów publicznych i prywatnych do składania ofert w przetargach na infrastrukturę transportową i wzbudzania ich zainteresowania tymi przetargami.

1.3. EKES popiera podejście Komisji, które uznaje za odpowiednie i stosowne ze względu na kluczowy cel wniosku dotyczącego rozporządzenia, jakim jest zmniejszenie opóźnień występujących przy realizacji projektów infrastrukturalnych sieci TEN-T. Opóźnienia te można faktycznie znacząco zmniejszyć przez uznanie priorytetowego statusu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i ustanowienie jedyne właściwego organu, który powinien posiadać kompetentny personel i odpowiednie zasoby. Organ ten powinien także połączyć instytucje i organy o konkurencyjnych rolach, zapewniając tym samym prawdziwe uproszczenie administracji, integrację i koordynację procedur oraz stosowanie jednego ustawodawstwa krajowego do zakupów dokonywanych przez wspólny podmiot.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie przez Komisję wartości odniesienia dla długości procedur wydawania pozwoleń i uważa za zasadne skrócenie całej procedury wydawania pozwoleń do maksymalnie trzech lat, jednak zwraca uwagę, że aby mieć pewność, iż proponowane terminy są realistyczne w kontekście konkretnych sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, należy wziąć pod uwagę opinie właściwych organów krajowych.

1.5. EKES uważa, że w niektórych państwach członkowskich dotrzymanie obowiązkowych terminów określonych we wniosku dotyczącym rozporządzenia będzie wymagać reform prawnych i administracyjnych. Dzięki temu metody pracy właściwych organów prawnych i administracyjnych staną się szybsze i skuteczniejsze, aby nie dopuścić do sytuacji, w której w przypadku niedotrzymania terminów będzie konieczne podjęcie działań prawnych na szczeblu krajowym lub europejskim.

1.6. EKES popiera rozwiązanie dotyczące pomocy technicznej zaproponowane w art. 9, jednak pragnie zwrócić uwagę Komisji na to, że konieczne jest przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących kryteriów kwalifikowalności i procedury, której należy przestrzegać w celu uzyskania pomocy technicznej przewidzianej we wniosku.

1.7. EKES uważa, że tempo realizacji projektów infrastrukturalnych mogłoby być większe, jeżeli na poziomie europejskim zostałyby ustalone jednolite warunki i przepisy szczególne dotyczące zamówień publicznych.

1.8. EKES uważa, że organy krajowe mogą ograniczyć ryzyko konfliktu związanego z realizacją projektów TEN-T przez angażowanie interesariuszy/zainteresowanych stron już na etapie planowania infrastruktury transportowej oraz efektywne i terminowe organizowanie konsultacji z obywatelami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i właściwymi organami lokalnymi.

1.9. EKES zwraca uwagę, że działania na rzecz zwiększania świadomości i identyfikowanie w porę prób dyskredytowania projektów TEN-T mają kluczowe znaczenie dla politycznego i społecznego klimatu sprzyjającego realizacji europejskiej polityki w zakresie infrastruktury transportowej. Instytucje europejskie mogą neutralizować negatywne skutki błędnych informacji poprzez stały kontakt z mediami oraz dalsze rozwijanie narzędzi instytucjonalnych służących właściwemu informowaniu obywateli i zasięgnięciu ich opinii.

1.10. EKES odnotowuje pewien brak spójności w tekście wniosku. Otóż w definicji w art. 2 lit. e) zakres pojęcia „transgraniczny projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania” ogranicza się do projektów realizowanych przez wspólny podmiot. Jednak w art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 1 pojęcie to wydaje się obejmować również projekty, w których wspólny podmiot nie występuje.

1.11. Zdaniem EKES-u mechanizmy koordynacji transgranicznej przewidziane dla sieci TEN-T mogą zostać wzmocnione przez rozszerzenie uprawnień koordynatorów europejskich i zwiększenie skuteczności narzędzi, którymi dysponują. Aby optymalnie wykorzystywać doświadczenia i potencjał europejskich koordynatorów, konieczne może być dokonanie przeglądu przepisów określających ich kompetencje, tak aby rozszerzyć ich obowiązki w celu wzmocnienia wiodącej roli Europy w zakresie transgranicznych projektów infrastrukturalnych realizowanych przez państwa członkowskie.

1.12. EKES zwraca uwagę, że nie jest jasne, jakie sankcje są wprowadzane za nieprzestrzeganie przepisów ustanowionych na mocy zaproponowanego rozporządzenia. Mając na uwadze główny cel zawarty we wniosku, jakim jest w szczególności zmniejszenie opóźnień, należy wyjaśnić ten aspekt, aby wzmocnić prawnie wiążący charakter rozporządzenia i zapewnić Europejczykom, społeczeństwu obywatelskiemu, organom publicznym oraz sądom i trybunałom na szczeblu krajowym i europejskim przejrzyste i przewidywalne ramy prawne.

2. Uwagi ogólne

2.1. Wniosek dotyczący rozporządzenia rozważany w niniejszej opinii został opublikowany przez Komisję w maju 2018 r. W celu uzupełnienia inicjatyw zebranych w trzecim pakiecie „Europa w ruchu” Komisja skoncentrowała się na środkach prawnych i administracyjnych, które mogą przyspieszyć wdrażanie programów inwestycyjnych, aby zrealizować transeuropejską sieć transportową (TEN-T) w terminie: sieć bazowa powinna zostać ukończona do roku 2030, a sieć kompleksowa – do roku 2050.

2.2. Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej inwestycje niezbędne do ukończenia bazowej sieci TEN-T w latach 2021–2030 wyniosą około 500 mld EUR, natomiast koszty związane z ukończeniem sieci kompleksowej wyniosą około 1 500 mld EUR. Środki zainwestowane w tę europejską infrastrukturę transportową przyniosą efekt dźwigni, bowiem przyczynią się do stworzenia do 2030 r. 13 mln miejsc pracy i wygenerowania dodatkowych przychodów w wysokości nawet 4500 mld EUR (1,8 % unijnego PKB).

2.3. W czerwcu 2018 r. Komisja ogłosiła zamiar przyznania środków w wysokości 30,6 mld EUR na instrument „Łącząc Europę” w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, co stanowi nominalny wzrost o 47 % względem okresu 2014–2020. Niemniej silne zaangażowanie i wkład UE w ukończenie sieci TEN-T nie wystarczą, jeśli państwa członkowskie nie staną na wysokości zadania i nie znajdą alternatywnych rozwiązań umożliwiających współfinansowanie lub pełne finansowanie projektów w zakresie infrastruktury transportowej.

2.4. Wdrożenie programów inwestycyjnych TEN-T obejmuje zarówno znalezienie inwestorów i zapewnienie dostępności koniecznych środków, jak i ustanowienie podstaw prawnych i administracyjnych w celu zapewnienia możliwości terminowej realizacji inwestycji w zgodzie z określonymi standardami. Konsultacje publiczne wykazały, że wszystkie zainteresowane strony (inwestorzy publiczni i prywatni, firmy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i członkowie opinii publicznej) chcą, aby procedury administracyjne związane z realizacją projektów infrastrukturalnych były skuteczne, przewidywalne, zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju i postępem technologii cyfrowych oraz ukierunkowane na osiągnięcie celów określonych w europejskich i krajowych strategiach politycznych dotyczących mobilności w UE.

2.5. Art. 6 wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawia etapy procedury wydawania pozwoleń i terminy ich ukończenia: etap przedaplikacyjny, który nie powinien trwać dłużej niż dwa lata, oraz etap oceny wniosku i podejmowania decyzji przez jedyny właściwy organ, który nie powinien trwać dłużej niż jeden rok. Terminy określone we wniosku pozostają bez bezpośredniego uszczerbku m.in. dla administracyjnych procedur odwoławczych i środków zaskarżenia przed sądem lub trybunałem.

2.6. Etap przedaplikacyjny uwzględnia terminy, których musi dotrzymać jedyny właściwy organ w celu ukończenia kluczowych faz tego etapu. Dlatego też:

- nie później niż po upływie dwóch miesięcy od otrzymania powiadomienia sporządzonego przez promotora projektu jedyny właściwy organ musi potwierdzić wszczęcie procedury wydawania pozwoleń albo odrzucić powiadomienie na piśmie, jeśli uzna projekt za niewystarczająco przygotowany,
- w ciągu trzech miesięcy od dnia rozpoczęcia procedury wydawania pozwoleń jedyny właściwy organ, w ścisłej współpracy z promotorem projektu i pozostałymi zainteresowanymi organami, musi opracować i przedstawić promotorowi projektu szczegółowe omówienie wniosku, który należy złożyć przed uzyskaniem pozwoleń niezbędnych do realizacji projektu,
- w ciągu dwóch miesięcy od dnia przedłożenia kompletnej dokumentacji wniosku właściwy organ musi uznać na piśmie kompletność dokumentacji wniosku i poinformować o tym promotora projektu.

2.7. Z uwagi na powyższe kwestie **Komisja pracuje nad osiągnięciem czterech głównych celów tej inicjatywy ustawodawczej:**

- I. ograniczenie opóźnień napotkanych podczas wdrażania projektów infrastrukturalnych związanych z realizacją sieci TEN-T;
- II. większa przejrzystość procedur dla podmiotów zaangażowanych w promowanie lub wdrażanie projektów, szczególnie jeśli chodzi o procedury wydawania pozwoleń lub procedury udzielania zamówień publicznych, ale także wnioski o przyznanie pomocy państwa lub inne sytuacje wymagające zaangażowania władz publicznych;
- III. systematyczne stosowanie jednolitych ram dla projektów transgranicznych realizowanych przez wspólny podmiot, chyba że uczestniczące państwa członkowskie zdecydowały inaczej;
- IV. większa przejrzystość dla opinii publicznej i społeczeństwa obywatelskiego dzięki wzmocnieniu ram przejrzystości oraz rozwiązań służących włączeniu opinii publicznej i społeczeństwa obywatelskiego w planowanie i realizację projektów TEN-T.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. EKES jest zdania, że realizacja sieci TEN-T będzie niemożliwa bez zdecydowanego politycznego zaangażowania ze strony państw członkowskich oraz silnego przywództwa i ścisłej współpracy na szczeblu europejskim. Na podstawie najlepszych praktyk, które zostały wskazane w całej UE, wniosek dotyczący rozporządzenia zapewnia wartość dodaną, bowiem reguluje szereg istotnych aspektów dotyczących dotrzymywania terminów realizacji projektów oraz dalszego przyciągania inwestorów publicznych i prywatnych do składania ofert w przetargach na infrastrukturę transportową i wzbudzania ich zainteresowania tymi przetargami.

3.2. EKES popiera podejście Komisji i uznaje je za właściwe i odpowiednie, biorąc pod uwagę kluczowe aspekty uregulowane we wniosku. Obejmują one: uznanie priorytetowego statusu projektów sieci TEN-T będących przedmiotem wspólnego zainteresowania; integrację procesów wydawania pozwoleń; wyznaczenie jedynego właściwego organu odpowiedzialnego za wydawanie pozwoleń; ustanowienie ram czasowych dla wydawania pozwoleń i kończenia poszczególnych etapów procedury wydawania pozwoleń; koordynację procedury wydawania pozwoleń dotyczących transgranicznych projektów; uproszczenie procedury zamówień publicznych w kontekście transgranicznych projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania; pomoc techniczną UE na rzecz wdrożenia rozporządzenia i ułatwienia realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

3.3. Wariant strategiczny Komisji uwzględniający **ograniczone, zdecentralizowane, obowiązkowe działania wdrażane na szczeblu krajowym**, jest zrozumiałą, biorąc pod uwagę bieżące wydarzenia polityczne w niektórych państwach członkowskich, i daje ciekawy obraz tego, jak rządy krajowe są nastawione do inicjatyw ustawodawczych UE zawierających propozycje współpracy na szczeblu europejskim w dziedzinach objętych wymogami pomocniczości.

3.4. Terminy dotyczące procedur wydawania pozwoleń określone we wniosku przyjmuje się z zadowoleniem, jednak uznaje się je za dość optymistyczne, biorąc pod uwagę ograniczenia dotyczące zgodności z przepisami krajowymi w dziedzinie inwestycji i zamówień publicznych.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie przez Komisję wartości odniesienia dla długości procedur wydawania pozwoleń, jednak zauważa, że aby mieć pewność, iż proponowane terminy są realistyczne w kontekście konkretnych sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, należy skonsultować się z właściwymi organami krajowymi. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że czas wymagany do ukończenia każdego etapu procedury – w tym do zatwierdzenia dokumentów technicznych, wskaźników technicznych i ekonomicznych oraz procedur zamówień publicznych, a także zawarcia i realizacji odpowiednich umów w wyznaczonych terminach i zgodnie z ustawodawstwem krajowym – może znacznie przekroczyć terminy proponowane w rozporządzeniu.

3.6. Niektóre opóźnienia odnotowane do tej pory w realizacji projektów sieci TEN-T wynikają z nieodpowiedniej, a w niektórych przypadkach nadmiernie upolitycznionej krajowej struktury instytucjonalnej, z władzami publicznymi, które nie są w stanie przeprowadzić reform i przyjąć nowoczesnych metod pracy i które nadal wykorzystują przestarzałe procedury administracyjne, zniesione dawno temu przez instytucje, które wprowadziły na szeroką skalę rozwiązania rewolucji cyfrowej.

3.7. Z uwagi na tę sytuację rozporządzenie będzie miało bezpośredni wpływ na struktury administracyjne państw członkowskich, które nie spełniają norm europejskich. Należy rozważyć reformę tych instytucji – pomoc techniczna proponowana zgodnie z art. 9 jest zatem cenna dla tych państw członkowskich, które wnioskuje o tę pomoc w celu realizacji projektów istotnych dla realizacji sieci bazowej TEN-T. Niemniej konieczne jest przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących kryteriów kwalifikowalności i procedury, której należy przestrzegać, aby uzyskać pomoc techniczną przewidzianą we wniosku.

3.8. Wiele opóźnień spowodowanych jest sporami prawnymi wynikającymi z konfliktów między zainteresowanymi stronami lub stronami, których dotyczy realizacja projektów. Jednym z aspektów wymierzania sprawiedliwości jest znalezienie równowagi między prawami obywateli a prawem krajowym. W wyniku tego, że państwa członkowskie mają wyłączne kompetencje w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, oraz z uwagi na bardzo złożone krajowe i europejskie ramy prawne wydawania pozwoleń na projekty infrastrukturalne, powstaje mozaika nieuniknionych uwarunkowań prawnych, które mogą istotnie utrudniać Komisji osiągnięcie jej ambitnych celów.

3.9. Długość administracyjnych postępowań odwoławczych i postępowania sądowego oraz skutki warunków zawieszających, techniczne wyzwania związane z ukończeniem prac infrastrukturalnych, brak istotnych dokumentów administracyjnych niezbędnych do ustalenia zgodności procedury z prawem oraz brak niezbędnych środków mają wpływ na długość procedury wydawania pozwoleń związanych z projektem. Instytucje europejskie mają zatem obowiązek uwzględnienia tych czynników przy podejmowaniu ostatecznej decyzji w sprawie terminów wydawania pozwoleń, regulowanych na szczeblu europejskim na mocy zaproponowanego rozporządzenia.

3.10. Lepsze, bardziej specjalistyczne szkolenia sędziów, pracowników wymiaru sprawiedliwości i adwokatów w dziedzinie projektów infrastrukturalnych realizowanych w interesie publicznym mogłyby doprowadzić do skrócenia postępowań sądowych i zagwarantowania wyższych standardów w wymiarze sprawiedliwości, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnej zgodności z wymogami prawnymi.

3.11. Procedury udzielania zamówień w zakresie realizacji infrastruktury transportowej są bardzo czasochłonne i pozostają głównym czynnikiem opóźnień w realizacji projektów TEN-T. EKES uważa, że tempo realizacji projektów infrastrukturalnych mogłoby być większe, jeżeli na poziomie europejskim zostałyby ustalone jednolite warunki i przepisy szczególne dotyczące zamówień publicznych.

3.12. EKES uważa, że organy krajowe mogą ograniczyć ryzyko konfliktu związanego z realizacją projektów TEN-T przez angażowanie interesariuszy/zainteresowanych stron już na etapie planowania infrastruktury transportowej oraz efektywne i terminowe organizowanie konsultacji z obywatelami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i właściwymi organami lokalnymi. Dialog społeczny i obywatelski na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym może w znacznym stopniu przyczynić się do zwiększenia akceptacji społecznej projektów związanych z infrastrukturą transportową i poprawy metod pracy administracji przez ustanowienie i wdrożenie zintegrowanych procedur wydawania pozwoleń.

3.12.1. EKES odnotowuje pewien brak spójności w tekście wniosku. Otóż w definicji w art. 2 lit. e) zakres pojęcia „transgraniczny projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania” ogranicza się do projektów realizowanych przez wspólny podmiot. Jednak w art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 1 pojęcie to wydaje się obejmować również projekty, w których wspólny podmiot nie występuje.

3.13. W niektórych państwach członkowskich projekty infrastrukturalne TEN-T i TEN-E są przedmiotem dezinformacji oraz kampanii oczerniania, gdyż czasami kolidują z geopolitycznymi interesami państw lub grup interesów, które chcą zbić kapitał polityczny na postępach lub braku postępów w realizacji projektów infrastrukturalnych wspieranych przez UE. Działania na rzecz zwiększania świadomości i identyfikowanie w porę takich zagrożeń mają kluczowe znaczenie dla politycznego i społecznego klimatu sprzyjającego realizacji europejskiej polityki w zakresie infrastruktury transportowej. Instytucje europejskie mogą neutralizować negatywne skutki błędnych informacji poprzez stały kontakt z mediami oraz dalsze rozwijanie narzędzi instytucjonalnych służących właściwemu informowaniu obywateli i zasięgnięciu ich opinii.

3.14. Zdaniem EKES-u mechanizmy koordynacji transgranicznej przewidziane dla sieci TEN-T mogą zostać wzmocnione przez rozszerzenie uprawnień koordynatorów europejskich i zwiększenie skuteczności narzędzi, którymi dysponują. We wniosku dotyczącym rozporządzenia uwzględniono ten aspekt i określono kluczową rolę tych koordynatorów TEN-T, których zadaniem jest ściśle monitorowanie procesu wydawania pozwoleń dla projektów europejskich będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i sporządzanie regularnych sprawozdań z postępu prac. Aby optymalnie wykorzystywać doświadczenia i potencjał europejskich koordynatorów, konieczne może być dokonanie przeglądu przepisów określających ich kompetencje, tak aby rozszerzyć ich obowiązki w celu wzmocnienia wiodącej roli Europy w zakresie transgranicznych projektów infrastrukturalnych realizowanych przez państwa członkowskie.

3.15. EKES zwraca uwagę, że nie zostały ustalone sankcje za nieprzestrzeganie przepisów ustanowionych na mocy zaproponowanego rozporządzenia. Wyjaśnienie dotyczące tego punktu przyczyniłoby się do wzmocnienia prawnie wiążącego charakteru rozporządzenia oraz zapewnienia Europejczykom, społeczeństwu obywatelskiemu, organom publicznym oraz sądom i trybunałom na szczeblu krajowym europejskim przejrzystych i przewidywalnych ram prawnych.

Bruksela, dnia 17 października 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
