



## PKP POLSKIE LINIE KOLEJOWE S.A.

Zarząd

03-734 Warszawa, ul. Targowa 74, tel.: +4822 473 20 00; +4822 473 20 08; fax: +4822 473 39 43

Nr ISR1-405-1/09

Warsaw <sup>20</sup> April 2009

**European Commission  
Directorate General  
Energy and Transport**

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PKP Polish Railway Lines JSC) welcomes the European Commission's publication of the „Green Paper: TEN-T A policy review “Towards a better integrated trans-European transport network at the service of the common transport policy” with gladness, and decided to take part in the public consultations, giving its voice in the discussion on the future of the TEN-T.

Please find attached PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. position paper on Green Paper in two language version (Polish and English).

Please take note, that in case of doubts, Polish version is binding.

WICEPREZES ZARZĄDU  
Marek Pawlik





## PKP PLK S.A. position paper on Green Paper consultations – TEN-T: a policy review “Towards a better integrated trans-European transport network at the service of the common transport policy”

### Introduction

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PKP PLK S.A.) welcomes the European Commission's 4<sup>th</sup> February 2009 publication of the “Green Paper: TEN-T: A policy review “Towards a better integrated trans-European transport network at the service of the common transport policy”, which marked the European Commission's launch of discussions on a new vision of the trans-European transport network. Once completed - the consultations will bear fruit in the shape of new guidelines, determining the functioning of the TEN — T and indicating new challenges.

PKP PLK S.A. would like to participate in the discussions, and responding to the questions posed by the Commission, we would like to present our position with respect to the future of the trans-European transport network.

The main point where to start the discussion over the TEN-T, its essence, its guidelines setting out the basic principles of building and developing of the network, and ultimately another revision of it, should be the regulations set out in the Treaty. Because the Treaty is establishing the European Community (the Treaty or TEC) that constitutes the basis for further operations of the Community. Therefore one needs to bear in mind the goals and tasks of the Community set out in the Treaty that could influence EU's transport policy.

Therefore in accordance with article 154 of the Treaty, in order to achieve the goals specified in articles 14 and 158 of TEC – i.e.:

- promote overall harmonious development of the entire Community,
- reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions or islands, including rural areas,
- progressively establishing the internal market;

and to allow citizens of the EU, business entities, regional and local communities to fully take advantage of the establishment of the area with no internal boundaries, **the Community shall contribute to establishment and development of trans-European networks in the areas of transport, telecommunication and energy infrastructure.** Within the system of free and competitive markets the activity of the **Community shall aim at promoting the interconnection and interoperability of national networks as well as access to such networks. It shall take account in particular of the need to link island, landlocked and peripheral regions with the central regions of the Community..**

Decision 1692/96/EC of the European Parliament and of the Council of 23<sup>rd</sup> July 1996 on Community guidelines for the development of the trans-European transport network<sup>1</sup> (as amended) sets out detailed goals of the TEN — T as well as the methods of achievement thereof, and especially it sets out the scope of the network and its infrastructure.

---

<sup>1</sup> OJ L 228, 9.9.1996, p. 1–104

The preamble to the aforementioned Decisions contains the following statement *“establishment and development of trans-European networks contribute to the attainment of major Community objectives, such as the smooth functioning of the internal market and the strengthening of economic and social cohesion”*, indicates the main direction of activities based on the abovementioned provisions of the decision.

Therefore any subsequent guidelines or acts of law concerning transport and European transport networks must be in conformity with the Treaty and they must assist in the achievement of the goals envisaged in the Treaty. This is why, when initiating discussions on new guidelines concerning the TEN-T, the European Commission should emphasise in the Green Paper the basis underlying the development of the trans-European network as well as the purpose it is supposed to serve.

In responding to the questions posed by the European Commission in the Green Paper, we would like to emphasise that not all the proposed solutions/approaches are fully understandable. This is why the responses of PKP PLK S.A. are characterised by subjective understanding of the vision presented by the European Commission concerning future functioning of the TEN-T.

## **Responses to the Questions:**

### **1. Should the Commission's assessment of TEN-T development to date cover any other factors?**

We agree with the European Commission that the goals specified in the guidelines concerning the TEN-T are very broad and they may be difficult to realise. We also agree with the statement that not all assumptions and plans were realised, but also we believe that in this sector of the economy – i.e. transport, and in the case of long term and significant investments such as investments into transport infrastructure, it is hard to expect quick results. To be realised - the vision of future functioning of transport requires a considerable amount of tools, funds and cooperation of involved entities as well as time.

We strongly support the position of the Commission, which states that the main goal of the transport policy is to promote economic, ecological, safe and effectively protected transport services within the internal market and outside of it, with the TEN-T acting as the tool for achievement of these goals.

In analysis of the challenges facing Europe, the Commission diagnoses the goal of prevention of climate changes as the most important task for Europe, which is intended to serve strengthening of Europe's role as the world leader. Obviously we agree with the statement that preventing climate change is an enormous challenge, in which railway transport should play an important role, however it is also necessary to pay attention to other challenges, in which the railway transport should play an important role in the future. These challenges are mainly to do with development of connections with the Asian markets, in order to increase transport volumes, improve the condition of many enterprises, and thus influencing economic growth, improvement of transport cohesion between regions and lessening of the disproportions in their level of development.

In our opinion the entire Green Paper lacks a complex analysis of individual types of transport, their advantages and disadvantages or the opportunities that they create.

Without a clear picture of the transport sector it is difficult to assess the policy applied so far.

The Green Paper particularly selectively treats the railway transport and its role in development of transport network in Europe. In the light of the political initiatives concerning environmental protection, railways as environmentally friendly means of transport, as well as most energy efficient one, should be in the centre of attention of the European Commission.

Factors that should be additionally considered in assessment of the existing policy as well as in preparation of new one include:

- the geopolitical profile of the post extension EU and the economic changes that took place between 1996 and 2009. The policy of the TEN — T determined in 1996 was suitable for 15 countries being at similar level of economic development. After the recent accession of ten countries and subsequently two other countries, a clear difference became apparent amongst the Member States. However the transport policy did not significantly change quality wise, however there were quite a few quantitative changes. The infrastructure networks were supplemented by addition networks of new Members, while the list of priority projects was extended from 14 to 30 projects. The less developed countries were encumbered with identical obligations as the old EU Countries. This situation should be borne in mind when developing new guidelines and financial instruments,
- defining of potential risks and specification of preventive actions,
- the liberalisation of the market to date and the process of creation of the internal market,
- specification of each type of transport,
- lack of wide scale and well developed special offers for passenger and freight transport,
- complex assessment of involvement into financing of TEN-T infrastructure at the level of the Community,
- most of all, one needs to consider the heretofore initiatives of the EU, projects, acts of law, decisions made and obligations. Revision and improvement of functioning is by all means necessary, however it is not quite possible to give up the projects and plans undertaken to date, as they require maintenance of continuity.

In our opinion the most important factors underlying development of the TEN-T should include current and forecasted transports of people and freight, considered cumulatively for all branches of transport.

## **2. What further arguments are there for or against maintaining the comprehensive network, and how could the respective disadvantages of each approach be overcome?**

We strongly support the position of the European Commission that the greater and greater complexity, the more and more innovative nature and the wider and wider geographical scope of the tasks makes the Community's involvement necessary, however assuming appropriate respecting of the Member States' rights on their own territories. This statement is in conformity with the assumption of responsibility placed

on the Community by the Treaty with respect to realisation of transport policy and trans-European networks.

The Commission believes that the heretofore approach to the TEN-T - i.e. planning of a Community network, involving connection of important parts of national networks in individual types of transport and integration thereof at state borders should be changed, although it notices the positive changes arising out of implementation of the TEN-T policy – i.e. connection of national railway and road networks at a number of points. Currently the Commission is striving to combine the planning at the national level with the planning at European level in such manner as to provide for goals going beyond the perspective of individual Member States.

In our opinion connection of individual networks of member states is still important as the EU is still accepting new members. Apart from that, one cannot say that the trans-European network is merely a combination of national networks or that it does not constitute a network in the European dimension. In our opinion, from the point of view of railway transport, the TEN-T combines most important railway lines in the Member States, thus creating European transport corridors. In the case of Poland as well as other new Member States, qualification of any line to the TEN-T took place following a detailed analysis, while its main transport routes ended up in Pan-European corridors that connect the EU with the neighbouring countries. However the New Member States had a lot less time to implement the TEN-T guidelines than the Western European countries, however the condition of infrastructure was and still is significantly inferior, therefore these conditions must be taken into consideration, when assessing the actions taken to date.

A comprehensive network offers a real opportunity to combine all types of transport in such manner, as to create a uniform multimodal transport system. In our opinion giving up of the comprehensive network might make it difficult to further the integration within the EU, thus leaving the existing divisions in place. Giving up of the comprehensive network is synonymous with giving up of the main goals of the TEN-T policy.

We partially agree with the opinion of the European Commission that the basic disadvantage of the comprehensive network is that, in their TEN-T development plans Member States mainly include their national interests, and marginalise the network's development as an supra-national network. Therefore it is necessary to plan development of the network in such manner as to make sure that it is a function of expectations of various EU countries. In this case it is extremely important to coordinate investments between neighbouring countries, so as to make certain that individual investment projects result in an improvement of transport routes, instead of improving individual and separate sections.

Ultimately the TEN-T should be perceived as a "European wide" network, which constitutes a convenient connection for European Union as a supra-national organisation.

Additionally we would like to point out that the knowledge gained during the national consultations concerning revision of the TEN-T indicates in Poland it is quite apparent that there is a clear trend aimed at extension of the existing TEN-T and addition of another railway lines.

**3. Would this kind of priority network approach be better than the current priority projects approach? If not, why not and what are the particular**

**strengths of the latter? If so, what (further) benefits could it bring, and how should it be developed?**

Currently the existing situation of the TEN-T is described by the European Commission as two levels of planning: i.e. the comprehensive network level and the second level including 30 priority projects – i.e. selected projects of common interest.

As far as the selection of lines for the TEN-T is concerned, in the case of the Polish network the selection was made following detailed analysis, and it contains majority of the most important transport routes in Poland.

However one ought to spare a thought on the correctness of the selection of priority projects in the context of elapsing time. The currently existing projects do not constitute a uniform network, as their selection not always was based on economic factors. We disagree with the European Commission's opinion that priority projects of the TEN-T include main railway, road and water inland axes. In our opinion it is necessary to add other projects that are also of great importance for the flow of international traffic, and were not placed on the list of 30 priority projects during the review of Decision 1692/96/EC. In our opinion, in the case of Poland the list of priority projects should include transport routes on the east-west axis.

Replacement of the approach based on priority projects with one based on priority network can prove to be risky due to difficulties in determination of the effects of individual investment projects on the entire European network. Additionally this approach favours projects in states geographically located in the centre of the Community, where the main transport routes intersect, hence the effects of any project on the network will be in principle greater. Therefore in this approach the effects on the entire network of projects located in peripheral counties might be lower, which might place them in an inferior position, when it comes to applying for EU funds.

This is why we believe that priority projects should make up a coherent network of main axes, however to achieve that goal it is necessary to perform analysis and include some additions. Additionally we would like point out that we do support the priority network, but as a particularisation of the TEN-T. We agree with the European Commission that only justified priority projects should be included in such a priority network.

The comprehensive network should be, in fact it already is, a truly multimodal network, combining railway, roads, ports and airports. A network based on several priorities only will not have such characteristics. The comprehensive network also meets the goals set out by the Treaty, while the priority network does not ensure cohesion of regions, equalisation of opportunities in less accessible areas and thus growth of the economy.

We strongly support the European Commission's opinion that interoperability of the network is very important, also as far as combination of priority projects is concerned, however in our opinion it is not sufficient just to ensure interoperability of priority network, as interoperability of all international connections currently included in the TEN-T is essential for economic development and increase of Europe's significance in the world economy.

Additionally, referring to the European Commission's opinion supporting the allowing of bigger and heavier vehicles onto European roads – i.e. the so called “mega trucks”, PKP PLK S.A. strongly opposes these plans. No complex analysis of external

costs that will be generated by these types of vehicles, has ever been performed. The recently published research confirms the expectations that bigger and heavier trucks are likely to shift transport towards the roads, which contradicts the environmental protection policy.

**4. Would this kind of flexible approach to identifying projects of common interest be appropriate for a policy that, traditionally, largely rests on Member States' individual infrastructure investment decisions? What further advantages and disadvantages could it have, and how could it best be reflected in planning at Community level?**

The European Commission insufficiently presented the principles underlying the functioning of the conceptual pillar in the approach to the TEN-T. Based on the information presented in the Green Paper it is difficult to unambiguously support or object this idea. More details (however still not enough) are presented in the table setting out all the proposed concepts.

There are a lot of suggestions that it is good that the Green Paper is such a general document presenting such flexible solutions. However one ought to bear in mind that if there are no detailed guidelines for e.g. qualification of a project as one of common interest, and hence qualification of the concerned railway line to the TEN-T, there might be problems with obtaining subsidy for the project. This might be particularly true if the regulations concerning EU funds are not changed, as at the moment under these regulations, one of the main criteria for selection of a project for subsidisation is, its being on the list of priorities or its inclusion in the TEN-T. This is why we are concerned that the relaxation of the regulations concerning classification of projects might cause problems with ensuring of suitable financing.

**5. How can the different aspects outlined above be best taken into account within the overall concept of future TEN-T development? What further aspects should be taken into consideration?**

First of all, one needs to take into consideration the specifics of each type of transport and its role, particularly in the context of negative influence of the environment.

The concept presented by the European Commission lacks a detailed reference to the railway transport. The European Commission paid particular attention only to the development of airports and sea ports, waterborne transport, logistics and the differences in the passenger and freight transport. One needs to bear in mind that development of railway transport is of key importance for the idea of sustainable transport development and the Community's goals related to climate changes.

The development of railway transport should be viewed from the perspective of the Community's obligation to reduce CO<sub>2</sub> emissions into the atmosphere. The recent transport development forecasts based on the currently existing situation, in which road transport is privileged at the cost of other types of transport, clearly indicate that the environmentally friendly types of transport will be marginalised, while the share of road transport will be growing, thus causing an increase in the emission of greenhouse gasses into the atmosphere. The European Commission should undertake suitable action to support environmentally friendly types of transport, thus contributing to the realisation of the ambitious plans of the Community with respect to reduction of the negative effect of transport on the environment.

The plans of supporting the railway sector, involving passenger connections and high speed railways as well as freight transport, should be a priority, as a modern and interoperable railway network constitutes the basis for multimodal European network.

Another important aspect that needs to be considered is cooperation of the European Union with partners in the east of Europe as well as in Asia. Tightening of cooperation with Eastern European Countries will be possible only in the case of building of appropriate infrastructure, which will facilitate economic cooperation and the flow of goods. Efficient railway connections with Asia provide opportunity for quick and more effective transport of goods.

Logistic chains, development of multimodal terminals, elimination of technical and bureaucratic barriers at borders are a chance for development of transport. It is necessary for the European Commission to place greater emphasis on improvement of border crossings, so as to support interoperability and new technology in order to improve the transport offer at all borders. Elimination of political boundaries does not necessarily imply elimination of technical barriers. From the point of view of railway transport, boundaries will continue to exist until full interoperability is implemented.

In the case of railway infrastructure, separate approach to planning of passenger and freight transport can be applied to a limited extent, provided that the magnitude of transport and capacity of the network as well as the costs of transport justify separation of the traffic. The European railway network should be first of all economically and technically efficient as well as friendly to the natural environment. Separation of the traffic should be therefore treated as a tool for achievement of this goal, and applied in justified cases, however it should not be a goal of investments made into development of European network. Additionally one ought to point out that even though the assumptions made so far included faster development of freight transport, one ought to remember that freight transport is a lot more sensitive to economic fluctuations, while forecasts related to it (and therefore the related investments) are encumbered by a greater degree of risk.

It is also an important aspect to synchronise various activities of the European Commission and other authorities of the EU, so as to make certain that the guidelines concerning the TEN-T are coherent with other positions. As a number of activities are being undertaken at the moment, it is necessary to make sure that they do not contradict each other, so as to utilise development possibilities to the greatest possible extent.

**6. How can ITS, as a part of the TEN-T, enhance the functioning of the transport system? How can investment in Galileo and EGNOS be translated into efficiency gains and optimum balancing of transport demand? How can ITS contribute to the development of a multi-modal TEN-T? How can existing opportunities within the framework of TEN-T funding be strengthened in order to best support the implementation of the ERTMS European deployment plan during the next period of the financial perspectives?**

We support the European Commission's belief that intelligent transport systems can be the key to achievement of the most important goals of the Community's policy.



Therefore it is necessary to support development of new technologies and research programs.

We believe that intelligent transport systems should be treated as systems supporting the conventional infrastructure. They should be used to optimise carriage as a process utilising various means of transport. Implementation of intelligent transport systems should also positively influence the natural environment.

It is extremely important to implement appropriate organisational and technological solutions directly in the transport media, which will practically utilise the functionalities offered by the space technologies.

From the point of view of railway transport, the program of implementation of the ERMTS system and ensuring suitable financing of it, is extremely important for its development.

Level 3 of the ERTMS/ETCS ensures the greatest functionality out of the European Traffic Control System presented so far. Investments into Galileo and EGNOS facilitate implementation of the concept of moving clearance, which is likely to significantly improve the performance of the railway line – particularly including line capacity.

This is why in the opinion of PKP PLK S.A. it is necessary to increase the level of subsidisation of the ERTMS from the budget of the TEN-T.

**7. Do shifting borderlines between infrastructure and vehicles or between infrastructure provision and the way it is used call for the concept of an (infrastructure) project of common interest to be widened? If so, how should this concept be defined?**

A project of common interest is one which ensures added value in the achievement of political goals, such as reduction in the emissions of CO<sub>2</sub>, development of ITS etc. However one ought to bear in mind that the TEN-T mainly includes infrastructure that ensures fluent flow of goods and people.

Most of all, one ought to strive to achieve as great cohesion as possible between the investment projects and the rolling stock or general vehicle related innovations. It is obvious that infrastructure should be adapted to latest vehicles, but most of all new vehicles must be adapted to modern infrastructure. One ought to remember that infrastructure investments are expensive and time consuming, hence one cannot expect that modern technologies will be implemented overnight.

**8. Would this kind of core network be "feasible" at Community level, and what would be its advantages and disadvantages? What methods should be applied for its conception?**

In our opinion the core network already exists and there is no need to build it from the beginning. The existing TEN-T includes the most important railway lines of the Member States. The next revision is to determine, if it requires any changes, supplementations etc. It is precisely TEN-T reviews that enforce continuous analysis of its scope and development needs, in order to meet the requirements and perform the tasks specified in the Treaty.

The approach proposed by the European Commission, in which the "core network" would include the priority network (which would be based on the existing approach involving priority projects) connecting the extension, and if necessary, main trans-

boundary axes and important nodes constituting intermodal connections (ports, airports, freight terminals etc.) and including most important European activities in the area of intelligent transport systems and the conceptual pillar, brings up the question, what would the core network be in such a case, and what is the currently existing network – i.e. the comprehensive network? We do not know, what is the purpose of building of such a complicated structure as a part of works that were intended to improve the functioning of the entire “mechanism” related to the TEN-T.

The European Commission forecasts that the core network would evolve, and over time it would ensure optimum integration of the entire infrastructure as well as interconnections between various types of transport. In our opinion this would be a step backwards, as the network that would evolve from the core network, already exists in the shape of trans-European transport network.

As we indicated before, it is necessary to verify priority projects of the TEN-T, and possibly correct its course, however the framework of the network should be left as it is now.

What worries us the most in the core network proposed by the European Commission, is the possibility of basing of the network solely on priority projects, which in the case of Poland requires substantial supplementations – especially by addition of new projects on the east-west direction. In our opinion the “core network” should comprise of the existing TEN-T plus the conceptual pillar, which will be a tool for determination of priorities within the network.

Once again we would like to emphasise that a more flexible approach might prove to be dangerous, and it ought to be borne in mind that if there are no detailed guidelines as to e.g. qualifying a project as a priority, there could be problems with obtaining of subsidisation for such a project. This might be particularly true if the regulations concerning EU funds are not changed, as at the moment, under these regulations one of the main criteria for selection of a project for subsidisation, is its being on the list of priorities or its inclusion in the TEN-T.

**9. How can the financial needs of TEN-T as a whole – in the short, medium and long term – be established? What form of financing – public or private, Community or national – best suits what aspects of TEN-T development?**

**10. What assistance can be given to Member States to help them fund and deliver projects under their responsibility? Should private sector involvement in infrastructure delivery be further encouraged? If so, how?**

The below answer covers questions 9 and 10.

These questions particularly require a separate look at the problems related to the financing of infrastructure in each individual type of transport. From the point of view of PKP PLK S.A., the generally accessible railway infrastructure must have its financing ensured in accordance with the development plan specified in government and EU documents. Based on the recent experiences one can infer that in the case of Poland the state budget itself is not able to cover the enormous costs of infrastructure projects, this is why support of the Community is essential, and this will remain the case for a long time to come.

Currently this support is being provided via the Cohesion Fund and Structural Funds, which however offer specific terms and conditions of qualification, first at the State/Regional level, and then at the level of project subsidisation. Currently the

entire territory of Poland qualifies for financing, however in the future the TEN-T budget will be the basis in financing of railway infrastructure projects – also in Eastern and Central European Countries.

It is a common knowledge that the thresholds of subsidisation from the TEN-T budget are very low, especially in the case of works, in which case 10% is a standard for a project, 20% is provided to priority projects and 30% to cross-border sections of such projects – assuming that appropriate criteria are met. Only research can be subsidised up to 50% of eligible costs as well as track-side equipment falling within implementation of ERTMS – 50% eligible costs relating to research and works.

Bearing in mind the existing thresholds for subsidisation of the TEN-T from the budget and the abilities of our state budget, without increasing of the TEN-T budget and the levels of financing, planning of development of the TEN-T may be under doubt.

Another solution might involve establishment of a European infrastructure fund, which would finance all projects that meet appropriate criteria, particularly including their influence on the environment.

There are some doubts that arise out of the postulate of determining capacity standards for the TEN-T at the stage of planning. The ultimate capacity should be determined based on demand forecast and the resulting traffic forecast, assuming certain traffic parameters. In any case the ultimate capacity should be determined separately for each individual project, as this approach allows for adaptation of the scope of investment to the future utilisation of a given transport route. The proposed adoption of capacity standards at the stage of planning creates a danger of over-investing on the less busy sections of the network, where it will be under utilised; on the other hand there could be instances, in which standard capacity will be insufficient to ensure efficient transport of people and goods.

Also serious objections are arisen by following statement, according to which *“Implementation of Community legislation in relation to infrastructure charging and internalisation of external costs should give Member States additional possibilities both for better managing available capacities and optimising the transport system, and for financing new infrastructure and technologies”*. In our opinion from the level of member states, capacity should be managed by investment into technology and organisation of railway traffic, adapting capacity of the infrastructure to the actual demand. If the capacity is insufficient, the situation should be rectified by investments improving the efficiency of a given element of the infrastructure. Application of access charges to regulate capacity of railway traffic, can be effective only in the case of freight traffic, and only in the case where there are alternative transport routes allowing for the provision of transport services at a similar level. If there are no alternative routes of comparable quality, the increase of access charges for congested infrastructure, permitted under Directive 2001/14/EC, will adversely affect the inter branch division – i.e. it will cause moving of transport goods from railway transport to road transport.

At the moment one of the prerequisites for subsidisation of projects from the TEN-T budget states that “a project must be excluded from subsidisation, if it receives assistance from other Community sources of financing”. This regulation prevents maximum utilisation of EU funds.

In the case of long term planning of projects on the TEN-T i.e. modernisation of e.g. a priority project, divided into several long term projects (5,10 years), it would be justifiable for the Community to ensure financing of these projects in subsequent financial perspectives.

Another doubtful regulation is the one, according to which grants are provided to projects, based on their *“European added value”*. What measures determine this value? Adoption of such a criterion might result in allocation of EU funds to ineffective investments or even unnecessary ones from the point of view of the state, which owns the infrastructure. Additionally correct determination of *“European added value”* will require advanced economic analysis additionally increasing the costs of projects.

The European Commission recommends Public Private Partnership (PPP) as a source of private funding, saying that pilot models have already been implemented. In our opinion this form of financing could prove effective only in very specific projects – e.g. high speed railways. Anyhow there are very few examples of successfully completed investments projects that were financed in this system.

It is essential to develop legal regulations that will be transparent, unambiguous and adequate to the level of development of individual EU parts (regions, states).

**11. What are the strengths and weaknesses of existing Community financial instruments, and are new ones needed (including "innovative" instruments)? How could the combined use of funds from various Community resources be streamlined to support TEN-T implementation?**

<b>Strengths of the existing Community financial instruments</b>	<b>Weaknesses of the existing Community financial instruments</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Influence on the development of the trans-European network,</li> <li>➤ opportunity of the poorer countries to utilise the Cohesion Fund and Structural Funds,</li> <li>➤ clear project eligibility rules,</li> <li>➤ higher subsidisation thresholds from the Cohesion Fund and Structural Funds,</li> <li>➤ Member states indicate what sections are to be financed,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ impossibility to combine project financing from more than one fund,</li> <li>➤ too small TEN-T budget and too low levels of subsidisation from the TEN-T budget,</li> <li>➤ subsidy does not increase along with cost,</li> <li>➤ complicated procedures of obtaining subsidisation,</li> <li>➤ too few incentives for coordination of investments by neighbouring countries,</li> <li>➤ transfer of responsibility to Member States without ensuring suitable financing by the Community,</li> <li>➤ problems with ensuring of national contribution by the beneficiary.</li> </ul>

## **12. How could existing non-financial instruments be improved and what new ones might be introduced?**

Access to technical data describing technical and economic parameters of TEN-T corridors should be appropriately canalised. Any user should be able to easily access information on conditions, costs and transport efficiency of individual sections of the TEN-T. The system could be also utilised at the conceptual stage of building of new or modernisation of the existing transport corridors.

In our opinion it is necessary to focus on implementation of the proposal, according to which the following are necessary:

- investments into infrastructure at borders and on lines feeder the TEN-T,
- increase in the number of project coordinators – one coordinator for each priority project,
- implementation of full interoperability,
- supporting of new technologies,
- better informing of the public on needs and successes,
- support on bottom up initiatives,
- ensuring availability of tools for implementation of planned goals,
- decreasing of the bureaucratic barriers in allocation of funds.

## **13. Which of these options is the most suitable, and for what reason?**

- Option 1. - maintaining of the existing two level structure with comprehensive network and (non connected) priority projects.
- Option 2. - limitation of the TEN-T to a single level (priority projects, possibly connected into a priority network)
- Option 3 – a two level structure with comprehensive network and core network including a “geographical pillar” (defined priority network) and a “conceptual pillar”, facilitating inclusion of various aspects of financial policy and transport infrastructure.

Bearing in mind all of the above discussed issues, we believe that only Option number (1) and Option number (3) can be taken into consideration, however under certain conditions. Option number (2) is unacceptable as it is too conservative, and apart from that it will prevent achievement of the goals that underlie the TEN-T.

Option number (1):

The most important issue is to maintain the TEN-T in a broad form, and even extension of it, especially in the new Member States. Revisions of it are essential due to the ever changing geopolitical and economic conditions. It is absolutely necessary to modify the approach to priorities and to review them in details. It is also necessary to provide detailed guidelines for selection of priorities, particularly including environmental aspects.

Option number (3):

Level 1 – comprehensive network – it should be as broad as possible to support the core network in the case of changes in demand and the appearing necessity for new transport routes.

Level 2 - core network:

- Geographical pillar – it cannot be based solely on priority projects, as they are incoherent and they do not make up a network as it is indicated in the Green Paper. Creation of this pillar should be preceded by analysis of demand for transport services. To certain extent cohesion with priority projects should be maintained, but only if a project is of great significance for the entire Europe, and will make appropriate contribution to cohesion of the network.
- Conceptual pillar – it must not be an excuse for financing of projects that are not infrastructural projects.

This option seems to be too complicated, it is not described in an unambiguous manner and arises doubts as to how it is to be created and implemented.

We believe that currently the best option is Option number one as it ensures respecting the Member States' right concerning projects on their own territories, under the condition that they are combined into a coherent network. Over time this option could evolve towards option three. However this evolution should arise out of actual needs in this respect.

It ought to be emphasised that certain Member States, particularly the Central and Eastern European Countries are unable to finance such significant investments by themselves, this is why this aspect should be taken into consideration, when preparing subsequent documents that will be in force for a number of years to come.

Having read the Green Paper, one must say that the position of the European Commission concerning the TEN-T, its future, the challenges that it faces and the proposed solutions, is not quite clear. It also becomes apparent that the European Commission wants to shift the responsibility for development and financing of the TEN-T to the Member States, which contradicts the Treaty obligations resting upon the Community.

Presenting the above response, we sincerely hope that our voice in the discussion will constructively influence preparation of official position of the EU in this matter.



## PKP POLSKIE LINIE KOLEJOWE S.A.

### Stanowisko PKP PLK S.A. w ramach konsultacji Zielonej Księgi TEN-T: Przegląd polityki. „W kierunku lepiej zintegrowanej Transeuropejskiej Sieci Transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej”

#### Wstęp

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PKP PLK S.A.), z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie przez Komisję Europejską w dniu 4 lutego 2009r., Zielonej Księgi: TEN-T: Przegląd polityki. „W kierunku lepiej zintegrowanej Transeuropejskiej Sieci Transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej”, i tym samym rozpoczęcie przez Komisję Europejską dyskusji na temat nowej wizji Transeuropejskiej Sieci Transportowej. Zakończone konsultacje zaowocują nowymi wytycznymi, determinującymi funkcjonowanie sieci TEN-T i wskazującymi nowe wyzwania.

PKP PLK S.A., pragnie zabrać głos w toczącej się dyskusji i odpowiadając na pytania zadane przez Komisję, przedstawia swoje stanowisko na temat przyszłości Transeuropejskiej Sieci Transportowej.

Punktem wyjścia dla rozważań nad siecią TEN-T, nad jej istotą, nad wytycznymi określającymi podstawowe zasady jej tworzenia i rozwoju, i w końcu nad jej kolejną rewizją, powinny być przepisy traktatowe. Bowiem to właśnie Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (dalej zwany Traktatem lub TWE), tworzy podstawę dla dalszych działań Wspólnoty. Należy w związku z tym zwrócić uwagę w pierwszej kolejności na cele i zadania Wspólnoty wskazane w Traktacie mogące mieć wpływ na unijną politykę transportową.

I tak zgodnie z art. 154 TWE, aby pomóc osiągnąć cele określone w artykułach 14 i 158 TWE, czyli:

- wspieranie harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty,
- zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich,
- stopniowe ustanowienie rynku wewnętrznego;

oraz aby umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełne czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, **Wspólnota przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki.**

W ramach systemu wolnych i konkurencyjnych rynków działanie **Wspólnoty zmierza do sprzyjania wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci.** Uwzględnia ona w szczególności potrzebę łączenia wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Wspólnoty.

Decyzja 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996r. na temat wytycznych Wspólnoty dotyczących rozwoju Transeuropejskiej Sieci Transportowej<sup>1</sup> z późniejszymi zmianami, w szczegółowy sposób określa, cele sieci TEN-T i metody ich realizacji, a przede wszystkim określa jej zakres i infrastrukturę, która wchodzi w jej skład.

<sup>1</sup> Dz. Urz. 228, z dnia 09.09.1996r.

W preambule do w/w Decyzji, znajduje się stwierdzenie, iż „*stworzenie i rozbudowa sieci transeuropejskich przyczynia się do osiągnięcia głównych celów Wspólnoty, takich jak sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego i zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej*”, wskazuje główne kierunki działania opierając się na przytoczonych powyżej zapisach Traktatu.

W związku z powyższym, każde kolejne wytyczne i stanowione akty prawne dot. transportu i europejskich sieci transportowych, muszą być zgodne z Traktatem i służyć realizacji jego celów. Dlatego rozpoczynając dyskusję nad nowymi wytycznymi w sprawie sieci TEN-T, Komisja Europejska powinna w Zielonej Księdze, przypomnieć, co było podstawą stworzenia sieci transeuropejskiej, i jakie cele są do spełnienia.

Przechodząc do odpowiedzi na poszczególne pytania zadane przez Komisję w Zielonej Księdze, chcemy podkreślić, iż nie wszystkie z proponowanych rozwiązań/podejść są do końca zrozumiałe. Dlatego odpowiedzi PKP PLK S.A. będą nacechowane subiektywnym zrozumieniem zaprezentowanej przez KE wizji funkcjonowania sieci TEN-T w przyszłości.

## **Odpowiedzi na pytania:**

### **1. Czy w prowadzonej przez Komisję ocenie dotychczasowego rozwoju TEN-T należy ująć jakieś dodatkowe czynniki?**

Zgadza się z KE, iż cele określone w wytycznych dot. sieci TEN-T, zostały nakreślone szeroko i w związku z tym są trudne do realizacji. Zgadza się również z tym, iż nie wszystkie założenia i plany zostały zrealizowane, ale również uważamy, iż w takiej dziedzinie gospodarki, jaką jest transport i w przypadku tak ogromnych i długotrwałych inwestycji, jakimi są inwestycje w infrastrukturę transportową, trudno jest oczekiwać szybkich rezultatów. Wizja przyszłego funkcjonowania transportu, aby mogła być zrealizowana wymaga wielu narzędzi, funduszy, współpracy zaangażowanych podmiotów i czasu.

Zdecydowanie popieramy, stanowisko Komisji, które mówi o tym, iż głównym celem polityki transportowej jest promowanie ekonomicznych i ekologicznych, bezpiecznych i skutecznie chronionych usług transportowych w ramach rynku wewnętrznego i poza nim, a sieć TEN-T powinna być narzędziem do realizacji tych celów.

W analizie wyzwań stojących przed Europą, Komisja diagnozuje cel walki ze zmianami klimatu, jako najważniejsze zadanie Europy, które ma służyć wzmocnieniu roli Europy jako światowego lidera. Oczywiście, zgadzamy się z tym, iż przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, jest ogromnym wyzwaniem, w którego realizacji transport kolejowy, powinien odegrać znaczącą rolę, jednak konieczne jest zwrócenie uwagi na inne wyzwania, w których transport kolejowy również powinien odegrać ogromną rolę w najbliższej przyszłości. Chodzi przede wszystkim, o rozwój połączeń z rynkami azjatyckimi, celem zwiększenia wolumenu przewozów, poprawy kondycji wielu przedsiębiorstw, a tym samym wpłynięcie na wzrost gospodarczy, poprawę spójności komunikacyjnej regionów i zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy nimi.

W całej Zielonej Księdze brakuje, naszym zdaniem kompleksowej analizy poszczególnych rodzajów transportu, ich wad i zalet, a także możliwości, które stwarzają. Bez przejrzystego obrazu sektora transportowego, dokonanie oceny dotychczasowej polityki jest utrudnione.



Szczególnie wybiórczo Zielona Księga traktuje transport kolejowy i jego rolę w rozwoju sieci transportowej na terenie Europy. W świetle inicjatyw politycznych, związanych z ochroną środowiska, kolej, jako środek transportu przyjazny środowisku, a także najbardziej energetycznie wydajny, powinien znaleźć się w centrum zainteresowania Komisji Europejskiej.

Czynniki, które powinny zostać dodatkowo wzięte pod uwagę, przy ocenie dotychczasowej polityki, a także przy tworzeniu nowej, to:

- profil geopolityczny Unii po rozszerzeniu i zmiany gospodarcze, które zaszły od 1996r. do 2009r., Polityka sieci TEN-T, ustalona w 1996r., była „skrojona na miarę” 15 państw, rozwiniętych gospodarczo w porównywalnym stopniu. Po przyjęciu w ostatnich latach najpierw dziesięciu, a następnie dwóch kolejnych Państw, wyraźnie zarysowała się różnica pomiędzy Państwami Członkowskimi. Polityka transportowa nie uległa jednak żadnym znaczącym zmianom jakościowym, natomiast nastąpiły zmiany ilościowe. Sieci infrastrukturalne zostały uzupełnione o mapy nowych Członków, a lista projektów priorytetowych rozszerzona z 14 do 30 projektów. Na słabiej rozwinięte kraje zostały nałożone takie same zobowiązania jak na stare Państwa UE. Sytuację tę należy brać pod uwagę tworząc kolejne wytyczne i instrumenty finansowe,
- zdefiniowanie potencjalnych ryzyk, określenie działań zapobiegawczych,
- dotychczasowa liberalizacja rynku i proces tworzenia rynku wewnętrznego,
- specyfika każdego z rodzajów transportu,
- brak rozwiniętych na szeroką skalę specjalnych ofert dla transportu pasażerskiego i towarowego,
- kompleksowa ocena zaangażowania w finansowanie infrastruktury wchodzącej w skład sieci TEN-T na poziomie Wspólnoty,
- a przede wszystkim należy brać pod uwagę dotychczasowe inicjatywy UE, projekty, akty prawne, podjęte decyzje i zobowiązania. Przegląd i poprawa funkcjonowania, jak najbardziej, natomiast nie jest możliwe całkowite porzucenie dotychczasowych projektów i planów. Musi być, bowiem zachowana pomiędzy nimi ciągłość.

Według naszej oceny najistotniejszym czynnikiem rozwoju sieci TEN-T powinny być aktualne i prognozowane przewozy osób i ładunków rozpatrywane łącznie dla wszystkich gałęzi transportu.

## **2. Jakie dalsze argumenty przemawiają za zachowaniem sieci kompleksowej lub przeciwko niemu, i jak można usunąć wady każdego z tych rozwiązań?**

Zdecydowanie popieramy stanowisko KE, że coraz większa złożoność, coraz bardziej innowacyjny charakter i coraz szerszy zasięg geograficzny zadań, sprawia, że niezbędne staje się zaangażowanie Wspólnoty, przy należyтым poszanowaniu praw Państw Członkowskich dotyczących projektów na ich własnych terytoriach. To stwierdzenie jest zgodne z założeniem odpowiedzialności nałożonej przez Traktat na Wspólnotę w zakresie realizacji polityki transportowej i sieci transeuropejskich.

Komisja uważa, iż dotychczasowe podejście do sieci TEN-T, to znaczy planowanie wspólnotowej sieci polegające na łączeniu istotnych części sieci krajowych w poszczególnych rodzajach transportu i integrowaniu ich na granicach państw, powinno zostać zmienione, chociaż zauważa pozytywne zmiany wynikające z realizacji polityki TEN-T, tj. urzeczywistnienie połączenia krajowych sieci kolejowych i drogowych w wielu punktach. Obecnie Komisja dąży do połączenia planowania na poziomie krajo-

wym z planowaniem na poziomie europejskim, które uwzględniłoby cele wykraczające poza perspektywę poszczególnych Państw Członkowskich.

Naszym zdaniem łączenie poszczególnych sieci krajów członkowskich nadal jest ważne, ponieważ Unia w dalszym ciągu powiększa się o nowych członków. Poza tym, nie można mówić, iż sieć transeuropejska to jedynie połączenie sieci krajowych i że nie tworzy ona sieci w wymiarze europejskim. Naszym zdaniem, z punktu widzenia transportu kolejowego, sieć TEN-T łączy najważniejsze linie kolejowe w poszczególnych Krajach Członkowskich, tworząc tym samym swego rodzaju europejskie korytarze transportowe. W przypadku Polski, i tak jak i innych nowych Krajów Członkowskich, kwalifikacja linii do sieci TEN-T odbyła się po szczegółowej analizie, a jej główne ciągi komunikacyjne znalazły się w korytarzach paneuropejskich, które łączą UE z krajami sąsiadującymi. Natomiast czas, jaki Nowe Kraje miały na realizację wytycznych w sprawie sieci TEN-T był zdecydowanie krótszy niż krajów Europy Zachodniej, natomiast stan infrastruktury był i pozostaje w gorszym stanie, tak więc trzeba te uwarunkowania przy podsumowaniu dotychczasowych działań wziąć pod uwagę.

Sieć kompleksowa daje rzeczywistą możliwość połączenia wszystkich rodzajów transportu tak, aby stworzyć jednolity multimodalny system transportowy. Naszym zdaniem rezygnacja z sieci kompleksowej może utrudnić integrację wewnątrz Unii i pozostawić dotychczasowe podziały. Rezygnacja z sieci kompleksowej oznacza rezygnację z głównych celów polityki sieci TEN-T.

Częściowo możemy się zgodzić z zarzutem KE, iż podstawową wadą sieci kompleksowej jest uwzględnienie przez Państwa Członkowskie, w planach rozwoju sieci TEN-T głównie interesów narodowych, a marginalizację jej jako sieci ponadnarodowej. Należy zatem planować jej rozwój tak, aby była wypadkową oczekiwań europejskich oraz poszczególnych krajów UE. Tu niezmiernie ważna jest koordynacja inwestycji pomiędzy krajami sąsiadującymi, tak, aby poszczególne inwestycje składały się na poprawę danego ciągu transportowego a nie oderwanych od siebie odcinków.

Docelowo Sieć TEN-T powinna być postrzegana jako „ogólnoeuropejska sieć” stanowiącą dogodne połączenie transportowe dla Unii Europejskiej jako organizacji ponadnarodowej.

Dodatkowo, zauważamy, iż wiedza zdobyta w trakcie konsultacji krajowych dot. rewizji sieci TEN-T wskazuje, że w Polsce wyraźnie widoczna jest tendencja do rozszerzenia obecnej sieci TEN-T i uzupełnienia jej o dalsze linie kolejowe.

### **3. Czy podejście oparte na sieci priorytetowej byłoby lepsze niż obecne podejście oparte na projektach priorytetowych? Jeśli nie, to dlaczego, i jakie są szczególne zalety tego ostatniego? Jeśli tak, jakie (dalsze) korzyści mogłoby przynieść to podejście, i jak należy je opracować?**

Obecnie istniejącą sytuację na sieci TEN-T, Komisja określa jako dwa poziomy planowania: poziom sieci kompleksowej (comprehensive network) oraz drugi poziom obejmujący 30 projektów priorytetowych, czyli wybranych projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania.

Jeśli chodzi o wybór linii do sieci TEN-T, to w odniesieniu do polskiej sieci kolejowej, został on dokonany po szczegółowej analizie i zawiera większość najważniejszych ciągów komunikacyjnych Polski.

Natomiast należy się zastanowić nad trafnością wyboru projektów priorytetowych w kontekście upływającego czasu. Obecnie istniejące projekty nie stanowią, łączącej się ze sobą sieci, a ich wybór nie zawsze opierał się na przesłankach ekonomicznych. Nie zgadzamy się też z opinią Komisji, iż projekty priorytetowe TEN-T obejmują główne osie kolejowe, drogowe i wodne śródlądowe. W naszej opinii, konieczne jest ich uzupełnienie o inne projekty, które również mają duże znaczenie dla przepływu ruchu międzynarodowego, a nie zostały w trakcie rewizji Decyzji 1692/96/WE uwzględnione na liście 30 projektów priorytetowych. W naszej ocenie w przypadku Polski, na liście projektów priorytetowych powinny się znaleźć ciągi transportowe w relacji wschód-zachód.

Zastąpienie podejścia opartego na projektach priorytetowych, podejściem opartym na sieci priorytetowej, może być ryzykowne ze względu na trudności w określeniu oddziaływania poszczególnych projektów inwestycyjnych na całą sieć europejską. Ponadto takie podejście faworyzuje projekty na terenie państw położonych geograficznie w centrum Wspólnoty, gdzie przecinają się główne ciągi transportowe i efekt oddziaływania projektu na sieć będzie już z założenia wyższy. Oddziaływanie na sieć projektów z krajów zlokalizowanych peryferyjnie może, przy takim podejściu, być niższe, co wpłynie na ich gorszą pozycję w ubieganiu się o środki unijne.

Dlatego też uważamy, iż projekty priorytetowe powinny tworzyć spójną sieć głównych osi, ale niezbędna do tego jest ich analiza i uzupełnienia. Dodatkowo chcemy zastrzec, iż popieramy sieć priorytetową, ale jako uszczegółowienie sieci TEN-T. Zgadzamy się z KE, że tylko te projekty priorytetowe powinny zostać w takiej priorytetowej sieci uwzględnione, które są uzasadnione.

Sieć kompleksowa powinna, i w zasadzie obecnie już jest, siecią prawdziwie multimodalną, łączącą kolej, drogi, porty i lotniska. Sieć oparta tylko na kilku priorytetach takiej zalety nie będzie posiadała. Sieć kompleksowa spełnia też cele wskazane przez Traktat, gdy tymczasem sieć priorytetowa nie zapewnia spójności regionów, wyrównania szans dla terenów mniej dostępnych, a tym samym rozwoju gospodarki. Zdecydowanie popieramy zdanie KE, iż interoperacyjność sieci jest bardzo ważna, także w ramach połączeń projektów priorytetowych, natomiast nie jest naszym zdaniem wystarczające zapewnienie jedynie interoperacyjności sieci priorytetowej, ponieważ interoperacyjność wszystkich połączeń międzynarodowych wchodzących obecnie w skład sieci TEN-T jest niezbędna dla rozwoju gospodarki i wzrostu znaczenia Europy w gospodarce światowej.

Dodatkowo odnosząc się do opinii KE, popierającej pomysł dopuszczenia na europejskie drogi większych i cięższych pojazdów drogowych tzw. „mega trucks”, PKP PLK S.A. zdecydowanie zgłasza sprzeciw w stosunku do takich planów. Brak jest kompleksowej analizy kosztów zewnętrznych, które będą generowane przez tego rodzaju pojazdy. Obecnie opublikowane badania potwierdzają obawy, iż większe i cięższe ciężarówki spowodują przesunięcie transportu na drogi, co jest sprzeczne z polityką związaną z ochroną środowiska.

**4. Czy elastyczne podejście do określania projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania byłoby odpowiednie dla polityki, która tradycyjnie opiera się w znacznej mierze na indywidualnych decyzjach dotyczących inwestycji w infrastrukturę, podejmowanych przez poszczególne Państwa Członkowskie? Jakie mogłoby mieć inne zalety i wady i w jaki sposób powinno znaleźć odzwierciedlenie w planowaniu na szczeblu Wspólnoty?**

Komisja niewystarczająco przedstawiła zasady funkcjonowania filaru koncepcyjnego „conceptual pillar” w podejściu do sieci TEN-T. Na bazie tego, co zostało zaprezentowane w Zielonej Księdze, trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć za lub przeciw. Bardziej szczegółowo, ale też nie wystarczająco, koncepcja ta została opisana w tabelarycznym ujęciu wszystkich zaproponowanych koncepcji.

Z wielu stron słychać głosy, iż to, że Zielona Księga jest tak ogólnym dokumentem, przedstawiającym bardzo elastyczne rozwiązania, jest korzystne. Należy jednak pamiętać, iż w przypadku, gdy nie będzie szczegółowych wytycznych dla np. kwalifikacji danego projektu, jako projektu stanowiącego przedmiot wspólnego interesu, a zatem wskazanej linii kolejowej do sieci TEN-T, mogą pojawić się problemy z uzyskaniem dofinansowania na dany projekt. Szczególnie, gdy nie zostaną zmienione przepisy dot. funduszy UE, które jako jedno z głównych kryteriów wyboru projektu do finansowania, wskazuje zakwalifikowanie projektu do listy projektów priorytetowych lub jego przynależności do sieci TEN-T. Dlatego też rozluźnienie zapisów odnośnie klasyfikacji projektów przyjmujemy z obawą związaną z zapewnieniem odpowiedniego finansowania.

**5. Jak najlepiej uwzględnić zarysowane powyżej aspekty w ogólnej koncepcji przyszłego rozwoju TEN-T? Jakie inne aspekty należy także wziąć pod uwagę?**

Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę specyfikę każdego z rodzajów transportu i jego rolę, szczególnie w kontekście poprawy negatywnego wpływu transportu na środowisko.

W przedstawionej przez KE koncepcji brak szczegółowego odniesienia do transportu kolejowego. Szczególną uwagę zwróciła KE jedynie na zagadnienia związane z rozwojem portów lotniczych i morskich, transportu wodnego, logistyki oraz różnic w transporcie pasażerskim i towarowym. Należy pamiętać, iż rozwój transportu kolejowego jest kluczowy dla idei zrównoważonego transportu oraz wspólnotowych celów, związanych ze zmianami klimatu.

Na rozwój transportu kolejowego należy spojrzeć przez pryzmat zobowiązania Wspólnoty do ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> do atmosfery. Obecne prognozy rozwoju transportu oparte na teraźniejszej sytuacji, gdzie transport drogowy jest uprzywilejowany kosztem innych rodzajów transportu, wyraźnie wskazują, iż przyjazne środowisku rodzaje transportu będą marginalizowane, a udział transportu drogowego będzie rósł, a co za tym idzie, emisja gazów cieplarnianych do atmosfery także się powiększy. Komisja Europejska powinna podjąć niezbędne działania, aby wspierać przyjazne środowisku rodzaje transportu a tym samym przyczyniać się do realizacji ambitnych planów Wspólnoty w zakresie redukcji negatywnego wpływu transportu na środowisko.

Plany wsparcia sektora kolejowego, zarówno w kwestii rozwoju połączeń pasażerskich, w tym kolei dużych prędkości, jak i transportu towarowego, powinny być priorytetem, gdyż nowoczesna i interoperacyjna sieć kolejowa jest podstawą multimodalnej sieci europejskiej.

Innym aspektem, który należałoby rozważyć, jest współpraca Unii Europejskiej z partnerami na wschodzie Europy, a także w Azji. Zacieśnienie współpracy z krajami Europy Wschodniej, będzie możliwe wyłącznie w przypadku, gdy powstanie odpo-

wiednia infrastruktura, która umożliwi współpracę gospodarczą i przepływ towarów. Sprawne połączenia kolejowe z Azją stwarzają możliwości szybszego i efektywniejszego transportu towarów.

Łańcuchy logistyczne, rozwój terminali multimodalnych, likwidacja barier technicznych i prawnych na granicach, to szansa na rozwój transportu. Konieczne jest, położenie przez KE większego nacisku na usprawnianie przejść granicznych, w ramach wspierania interoperacyjności i nowych technologii, celem poprawy oferty przewozowej, na wszystkich granicach. Zniesienie granic politycznych nie oznacza zniesienia granic i barier technicznych. Z punktu widzenia transportu kolejowego, granice będą istniały dopóty, dopóki nie zostanie wdrożona pełna interoperacyjność.

W przypadku infrastruktury kolejowej osobne podejście do planowania transportu pasażerskiego i towarowego może być stosowane w ograniczonym zakresie, w przypadkach, gdy wielkość przewozów, przepustowość sieci i koszty transportu uzasadniają separację ruchu. Europejska sieć kolejowa powinna być przede wszystkim technicznie i ekonomicznie wydajna oraz przyjazna dla środowiska naturalnego. Separacja ruchu powinna być zatem traktowana jako narzędzie do osiągnięcia tego celu stosowane w uzasadnionych przypadkach, ale nie być celem dla podejmowanych inwestycji w rozwój sieci europejskiej. Ponadto należy zauważyć, że jakkolwiek dotychczasowe założenia przewidywały szybszy wzrost przewozów ładunków, to należy pamiętać, że przewozy towarowe są znacznie bardziej wrażliwe na wahania koniunktury gospodarczej i ich prognozy (a zatem i inwestycje) są obarczone większym ryzykiem.

Ważnym aspektem, jest konieczność zsynchronizowania różnego rodzaju działalności KE i innych organów UE, tak aby wytyczne w sprawie sieci TEN-T były spójne z innymi propozycjami. Ponieważ obecnie podejmowanych jest wiele działań, należy czuwać nad tym, aby nie były one ze sobą sprzeczne i aby, w jak największym stopniu wykorzystać możliwości rozwojowe.

**6. W jaki sposób inteligentne systemy transportowe jako element TEN-T mogą poprawić funkcjonowanie systemu transportowego? Jak inwestycje w Galileo i EGNOS przekuć we wzrost wydajności i optymalne zrównoważenie popytu na transport? Jak inteligentne systemy transportowe mogą przyczynić się do rozwoju multimodalnej sieci TEN-T? Jak można wzmocnić istniejące możliwości w ramach finansowania TEN-T w celu jak najlepszego wsparcia realizacji europejskiego planu wdrożenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) w okresie ujętym w następnych perspektywach finansowych?**

Popieramy KE w stwierdzeniu, iż inteligentne systemy transportowe mogą być kluczem do realizacji najważniejszych celów polityki Wspólnoty. Konieczne jest zatem wspieranie rozwoju nowych technologii i programów badawczych.

Uważamy, iż inteligentne systemy transportowe powinny być traktowane jako systemy wspomagające infrastrukturę konwencjonalną. Powinny być wykorzystywane dla optymalizacji przewozu, jako procesu wykorzystującego różne środki transportu. Wprowadzenie inteligentnych systemów transportowych powinno także korzystnie wpłynąć na środowisko naturalne.

Niezwykle istotne jest zaimplementowanie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i technologicznych bezpośrednio w mediach transportu, które w praktyczny sposób wykorzystają funkcjonalności oferowane przez technologie kosmiczne.

Z punktu widzenia transportu kolejowego, bardzo istotny dla jego rozwoju jest program wdrażania systemu ERTMS i zapewnienie dla niego odpowiedniego finansowania.

ERTMS/ETCS poziom 3 zapewnia największą funkcjonalność z prezentowanych dotychczas systemów Bezpiecznej Kontroli Jazdy Pociągu. Inwestycje w Galileo i EGNOS umożliwią realizację koncepcji ruchomego odstępu, co znacznie podniesie osiągi linii kolejowej – dotyczy to zwłaszcza przepustowości.

Dlatego zdaniem PKP PLK S.A. konieczne, jest zwiększenie poziomu dofinansowania wdrażania ERTMS z budżetu sieci TEN-T.

**7. Czy przesunięcia podziałów pomiędzy infrastrukturą a pojazdami, czy też pomiędzy zapewnianiem infrastruktury a jej wykorzystaniem, wymagają rozszerzenia zakresu pojęcia (infrastrukturalnego) projektu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania? Jeśli tak, to jak pojęcie to powinno być zdefiniowane?**

Projekt wspólnego zainteresowania to taki, który zapewni wartość dodaną przy osiągnięciu celów politycznych, takich jak ograniczenie emisji CO<sub>2</sub>, rozwój ITS itp. Jednak należy pamiętać, że sieć TEN-T to przede wszystkim infrastruktura, zapewniająca płynny przepływ towarów i osób.

Przede wszystkim należy dążyć do jak największej spójności pomiędzy prowadzonymi inwestycjami i innowacjami również dotyczącymi taboru, czy szeroko rozumianych pojazdów. Oczywiście jest, iż infrastruktura powinna być dostosowana do najnowszych pojazdów, ale przede wszystkim nowe pojazdy muszą być dostosowane do nowoczesnej infrastruktury. Trzeba pamiętać, iż projekty infrastrukturalne są koszt- i czaso- chłonne, dlatego nie można oczekiwać, iż z dnia na dzień wprowadzi się nowoczesne technologie.

**8. Czy tego rodzaju sieć (sieć bazowa – core network) byłaby możliwa do zrealizowania na poziomie Wspólnoty i jakie byłyby jej wady i zalety? Jakimi metodami należałoby opracować jej koncepcję?**

Naszym zdaniem podstawowa sieć istnieje i nie trzeba jej od nowa tworzyć. Obecna sieć TEN-T zawiera najważniejsze linie kolejowe Państw Członkowskich. Najbliższa rewizja ma określić, czy wymaga ona zmian, uzupełnień itp. Właśnie rewizje sieci TEN-T zmuszają do ciągłego analizowania jej zakresu potrzeb rozwojowych, w celu spełnienia określonych w Traktacie wytycznych i zadań.

Proponowane przez Komisję podejście, w którym „core network” obejmowałaby sieć priorytetową (dla której punktem wyjścia byłoby obecne podejście oparte na projektach priorytetowych) łączącą przedłużane w razie konieczności główne osie transgraniczne oraz ważne węzły stanowiące połączenia intermodalne (porty, porty lotnicze, terminale towarowe itp.) i uwzględniającą najważniejsze europejskie działania w dziedzinie inteligentnych systemów transportowych oraz filar koncepcyjny, nasuwa pytanie, czym, w takim razie byłaby sieć bazowa, a czym sieć obecnie istniejąca, czyli comprehensive network? Nie znany jest cel tworzenia tak skomplikowanej struk-

tury, w pracach, które miały usprawnić funkcjonowanie całego „mechanizmu” związanego z siecią TEN-T.

Komisja prognozuje, iż sieć bazowa ewoluowałaby i z czasem zapewniła optymalną integrację całej infrastruktury oraz połączeń pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu. Naszym zdaniem, to jest krok do tyłu, ponieważ, to co byłoby wynikiem ewoluowania sieci bazowej już istnieje, w postaci transeuropejskiej sieci transportowej.

Tak jak zaznaczyliśmy wcześniej konieczna jest weryfikacja priorytetów na sieci TEN-T i ewentualne dokonanie korekty jej przebiegu, ale podstawowy „szkielet” tej sieci tak jak on wygląda obecnie, powinien pozostać.

W proponowanej przez KE wizji sieci bazowej najbardziej niepokoi nas możliwość jej oparcia jedynie na projektach priorytetowych, które w przypadku Polski wymagają znacznego uzupełnienia przede wszystkim o relacje wschód-zachód. Naszym zdaniem „core network” to powinna być obecna sieć TEN-T + filar koncepcyjny, który będzie narzędziem do określenia priorytetów na sieci.

Jeszcze raz podkreślamy, iż podejście bardziej elastyczne może być niebezpieczne, i że należy pamiętać, że w przypadku, gdy nie będzie szczegółowych wytycznych dla np. kwalifikacji danego projektu jako priorytetowego, mogą pojawić się problemy z uzyskaniem dofinansowania na dany projekt. Szczególnie, gdy nie zostaną zmienione przepisy dot. funduszy UE, które jako jedno z głównych kryteriów wyboru projektu do finansowania, wskazują zakwalifikowanie projektu do listy projektów priorytetowych lub jego przynależności do sieci TEN-T.

**9. Jak można określić potrzeby finansowe TEN-T jako całości w perspektywie krótko-, średnio- i długookresowej? Jaki rodzaj finansowania: finansowanie publiczne czy prywatne, wspólnotowe czy krajowe, najlepiej odpowiada poszczególnym aspektom rozwoju TEN-T?**

**10. Jakiego rodzaju wsparcia należy udzielić państwom członkowskim, aby ułatwić im finansowanie i realizowanie projektów wchodzących w zakres ich odpowiedzialności? Czy należy promować zaangażowanie sektora prywatnego w zapewnianie infrastruktury? Jeśli tak, to w jaki sposób?**

Poniższa odpowiedź dot. pytania 9 i 10.

Te pytania szczególnie wymagają odrębnego spojrzenia na problemy związane z finansowaniem infrastruktury każdego z rodzajów transportu. Z punktu widzenia PKP PLK S.A., ogólnodostępna infrastruktura kolejowa musi mieć zapewnione finansowanie zgodne z planowanym w dokumentach rządowych i unijnych rozwojem. Z doświadczenia ostatnich lat jasno wynika, iż w Polsce, sam budżet Państwa nie jest w stanie udźwignąć ogromnych kosztów projektów infrastrukturalnych, dlatego konieczne jest, i jeszcze długo będzie, wsparcie Wspólnoty.

Obecnie takie wsparcie uzyskujemy, za pośrednictwem Funduszu Spójności i Funduszy Strukturalnych, które jednak mają specyficzne warunki klasyfikacji najpierw na poziomie Państwa/Regionu, później na poziomie projektu do dofinansowania. Obecnie, jeszcze cały obszar Polski kwalifikuje się do wsparcia, ale w przyszłości fundusz sieci TEN-T będzie podstawowym w finansowaniu infrastrukturalnych projektów kolejowych również w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Jak wiadomo, wysokość progów dofinansowania z budżetu sieci TEN-T, jest bardzo niska, szczególnie w przypadku prac, gdzie standardem jest 10% dla projektu, 20%

dla priorytetowego projektu i 30% dla odcinków transgranicznych takich projektów – przy spełnieniu odpowiednich warunków. Jedynie badania mogą być dofinansowane w wysokości 50% kosztów kwalifikowanych i wyposażenie torowe w ramach wdrażania ERTMS – 50% kosztów kwalifikowanych badań i prac.

Biorąc pod uwagę obecne pułapy dofinansowania z budżetu sieci TEN-T i możliwości budżetu naszego kraju, bez zwiększenia funduszu sieci TEN-T i poziomów finansowania, planowanie rozwoju sieci TEN-T staje pod znakiem zapytania.

Innym rozwiązaniem może być stworzenie europejskiego funduszu infrastrukturalnego, który finansowałby wszystkie projekty, spełniające odpowiednie kryteria, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na środowisko.

Wątpliwości budzi postulat ustalenia standardów przepustowości dla TEN-T na poziomie planowania. Docelowy poziom przepustowości powinien być ustalany na podstawie prognozy popytu i wynikającej z niej prognozy ruchu, przy założeniu określonych parametrów ruchu. W każdym przypadku docelowa przepustowość powinna być ustalana indywidualnie dla poszczególnych projektów, gdyż takie podejście pozwala dostosować zakres inwestycji do przyszłego wykorzystania danego ciągu transportowego. Proponowane przyjęcie standardów przepustowości na poziomie planowania wiąże się przede wszystkim z ryzykiem przeinwestowania na słabiej obciążonych fragmentach sieci, gdzie nie będzie ona wykorzystana; z drugiej zaś strony mogą wystąpić przypadki, gdy standardowa zdolność przepustowa okaże się niewystarczająca dla sprawnego przewozu osób i ładunków.

Poważne zastrzeżenia budzi stwierdzenie, że *„Wdrożenie wspólnotowych przepisów dotyczących opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej oraz internalizacji kosztów zewnętrznych powinno dać państwom członkowskim dodatkowe możliwości lepszego zarządzania dostępną przepustowością i optymalizacji systemu transportu oraz finansowania nowej infrastruktury i nowych technologii”*. Naszym zdaniem instrumentem zarządzania przepustowością z poziomu państw członkowskich powinny być inwestycje w technologię i organizację ruchu kolejowego, dostosowujące przepustowość infrastruktury do występującego popytu. Jeśli występuje niedobór przepustowości, to powinien być usuwany przez inwestycje poprawiające wydajność danego elementu infrastruktury. Stosowanie cen dostępu do regulowania przepustowości ruchu kolejowego może być efektywne tylko w zakresie ograniczonym do części ruchu towarowego, jedynie w przypadkach, gdy istnieją alternatywne trasy przejazdu pozwalające na realizację usługi transportowej na porównywalnym poziomie. Dozwolone Dyrektywą 2001/14/WE podwyższanie stawek dostępu dla przepełnionej infrastruktury, w przypadku braku tras alternatywnych o porównywalnej jakości, wpłynie niekorzystnie na podział międzygałęziowy, tzn. spowoduje przesunięcie ładunków z transportu kolejowego na drogowy.

W obecnej chwili jednym z warunków dofinansowania projektów z funduszu TEN-T jest zasada „wyłączenia projektu z możliwości dofinansowania, jeżeli otrzymuje on pomoc z innych wspólnotowych źródeł finansowania”. Jest to zasada nie pozwalająca na maksymalne wykorzystanie środków z UE.

W przypadku długookresowego planowania realizacji projektów na sieci TEN-T czyli modernizacji np. jednego z priorytetowych projektów, podzielonego na kilka projektów w długim okresie czasu (5,10 lat) zasadne byłoby zapewnienia Wspólnoty o dalszym finansowaniu tych projektów w kolejnych perspektywach finansowych.



Wątpliwości budzi także uzależnienie przyznawania grantów na realizację projektów od ich „europejskiej wartości dodanej”. Na podstawie jakich mierników byłaby ustalana ta wartość? Przyjęcie takiego kryterium może powodować przeznaczanie funduszy europejskich na realizację inwestycji nieefektywnych lub wręcz zbędnych z punktu widzenia państwa, do którego należy dana infrastruktura. Ponadto prawidłowe określenie „europejskiej wartości dodanej” będzie wymagało bardzo zaawansowanej analizy ekonomicznej zwiększającej dodatkowo koszty projektów.

Komisja rekomenduje, jako źródło pozyskania funduszy prywatnych Partnerstwo Publiczno-Prywatne, mówiąc iż zostały wdrożone pilotażowe modele. Naszym zdaniem, jest to forma finansowania, która może się sprawdzić, jedynie w bardzo specyficznych projektach np. kolei dużych prędkości, a i tak mamy bardzo mało przykładów inwestycji przeprowadzonych z sukcesem i finansowanych w tym systemie.

Konieczne jest opracowanie przejrzystych, jednoznacznych, adekwatnych do poziomu rozwoju poszczególnych części (regionów, państw) UE, regulacji prawnych.

**11. Jakie są mocne i słabe strony istniejących wspólnotowych instrumentów finansowych, i czy są potrzebne nowe instrumenty (w tym instrumenty „innowacyjne”)? Jak można usprawnić jednoczesne korzystanie z funduszy pochodzących z różnych zasobów wspólnotowych w celu wsparcia wdrożenia TEN-T?**

<b>Mocne strony istniejących wspólnotowych finansowych instrumentów</b>	<b>Słabe strony istniejących wspólnotowych finansowych instrumentów</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ wpływ na rozwój sieci transeuropejskiej,</li> <li>➤ możliwość korzystania z Funduszu Spójności i Funduszy Strukturalnych przez kraje biedniejsze,</li> <li>➤ jasne reguły kwalifikacji projektu,</li> <li>➤ wyższe progi dofinansowania z FS i Funduszy Strukturalnych,</li> <li>➤ Państwo Członkowskie decyduje o wskazaniu odcinka do finansowania,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ niemożliwość łączenia finansowania projektu z różnych funduszy,</li> <li>➤ zbyt mały budżet sieci TEN-T i zbyt niskie poziomy dofinansowania z budżetu sieci TEN-T,</li> <li>➤ gdy wzrasta koszt, dotacja się nie zwiększa,</li> <li>➤ skomplikowane procedury uzyskania dofinansowania,</li> <li>➤ zbyt mało zachęt dla koordynacji inwestycji przez kraje sąsiadujące,</li> <li>➤ przerzucanie odpowiedzialności na Państwa Członkowskie, bez zapewnienia odpowiedniego wsparcia finansowego przez Wspólnotę,</li> <li>➤ problemy z zapewnieniem przez beneficjenta wkładu krajowego.</li> </ul>

**12. Jak można polepszyć istniejące instrumenty niefinansowe i jakie nowe instrumenty można wprowadzić?**

Dostęp do danych technicznych opisujących parametry techniczne i ekonomiczne korytarzy TEN-T winien być odpowiednio skanalizowany. Użytkownik w przejrzysty sposób winien uzyskać dostęp do informacji o warunkach, kosztach i wydolności

transportowej poszczególnych odcinków sieci TEN-T. System mógłby być wykorzystany także na etapie koncepcyjnym tworzenia nowych, czy modernizacji istniejących korytarzy komunikacyjnych.

Naszym zdaniem należy się skupić na realizacji wniosku, iż konieczne jest/są:

- inwestycje w infrastrukturę na granicach, i na liniach zasilających sieć TEN-T,
- zwiększenie liczby koordynatorów projektów – dla każdego projektu priorytetowego, jeden koordynator,
- wprowadzenie pełnej interoperacyjności,
- wspieranie nowych technologii,
- lepsze informowanie społeczeństw o potrzebach i sukcesach,
- wspieranie inicjatyw oddolnych,
- zapewnienie narzędzi do realizacji zaplanowanych celów,
- zmniejszenie barier biurokratycznych w pozyskiwaniu funduszy.

### **13. Która z tych opcji jest najbardziej odpowiednia, i z jakiego powodu?**

- Opcja 1. zachowanie obecnej dwupoziomowej struktury z siecią kompleksową oraz (niepołączonymi) projektami priorytetowymi.
- Opcja 2. ograniczenie TEN-T do jednego poziomu (projekty priorytetowe, ewentualnie połączone w sieć priorytetową)
- Opcja 3 struktura dwupoziomowa z siecią kompleksową (comprehensive network) i siecią bazową (core network) obejmującą zdefiniowaną, geograficznie sieć priorytetową oraz filar koncepcyjny, ułatwiający uwzględnianie różnych aspektów polityki transportowej i infrastruktury transportowej.

Biorąc pod uwagę wszystkie omówione powyżej kwestie, uważamy, iż tylko opcja numer (1) oraz opcja numer (3) mogą być brane pod uwagę, ale pod pewnymi warunkami. Opcja numer (2) jest nie do przyjęcia, jest zbyt zachowawcza, poza tym nie umożliwi realizacji celów, które leżą u podstaw sieci TEN-T.

Opcja numer (1):

Najistotniejszą kwestią jest zachowanie w szerokiej formie sieci TEN-T, a nawet jej poszerzenie, przede wszystkim w nowych Państwach Członkowskich. Jej rewizje są niezbędne ze względu na zmieniające się warunki geopolityczne i ekonomiczne. Zdecydowanie należy zmodyfikować podejście do priorytetów, i dokonać ich szczegółowego przeglądu. Konieczne są szczegółowe wytyczne ich wyboru, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów środowiskowych.

Opcja numer (3):

Poziom 1 Sieć kompleksowa – powinna być możliwie szeroka, by móc wspomagać sieć bazową w przypadku zmian w popycie i pojawiającego się zapotrzebowania na nowe ciągi transportowe.

Poziom 2 Sieć bazowa (core network):

- Filar geograficzny – nie może się opierać wyłącznie na projektach priorytetowych, gdyż są one niespójne i nie tworzą sieci, jak wskazano w Zielonej Księdze. Stworzenie tego filaru powinno zostać poprzedzone analizą popytu na usługi transportowe. W pewnym zakresie spójność z projektami priorytetowymi powinna być zachowana, ale tylko w przypadku, gdy projekt ma duże znaczenie dla całej Europy i będzie wносił odpowiedni wkład w spójność sieci.

- Filar koncepcyjny – nie może być pretekstem do finansowania projektów nie będących projektami infrastrukturalnymi.

Opcja ta wydaje się zbyt skomplikowana, nie jest opisana w sposób jednoznaczny i rodzi wątpliwości odnośnie sposobu jej tworzenia i wdrażania.

Uważamy, że obecnie najlepszą wydaje się być opcja numer jeden gdyż zapewnia ona poszanowanie prawa Państw Członkowskich dotyczących projektów na ich własnych terytoriach, pod warunkiem połączenia ich w spójną sieć. Opcja ta mogłaby z czasem ewoluować w kierunku opcji trzeciej. Ewolucja ta powinna jednak wynikać z zaistniałych potrzeb w tym zakresie.

Podkreślenia wymaga, iż niektóre Państwa Członkowskie, szczególnie Państwa Europy Środkowej i Wschodniej, nie są w stanie same udźwignąć tak dużych inwestycji, dlatego przy tworzeniu kolejnych dokumentów, które będą obowiązywały przez następne lata, należy również ten aspekt wziąć pod uwagę.

Po lekturze Zielonej Księgi stwierdzić trzeba, że nie do końca jest jasne stanowisko Komisji odnośnie sieci TEN-T, jej przyszłości, problemów z jakimi trzeba się zmierzyć i proponowanych rozwiązań. Nasuwa się także wniosek, że Komisja chce przerzucić odpowiedzialność za rozwój i finansowanie sieci TEN-T na Państwa Członkowskie, co stoi w sprzeczności z nałożonymi na Wspólnotę zobowiązaniami traktatowymi.

Przedkładając powyższe odpowiedzi, mamy nadzieję, iż nasz głos w dyskusji wpłynie konstruktywnie na opracowywanie oficjalnego stanowiska UE w tej sprawie.